

中国安全战略报告 2023

中国力求掌控认知领域和 灰色地带事态

山口 信治

八塚 正晃

门间 理良

防卫研究所

本报告是防卫研究所研究人员根据国内外公开发行的资料，以独特视角分析撰写的，
并非日本政府或防卫省的见解。

中国安全战略报告 2023

中国力求掌控认知领域和灰色地带事态

山口 信治 八塚 正晃 门间 理良

中国是如何实施认知域作战和海上灰色地带作战的？

习近平政权试图通过以加强党的领导为重点改编军队的组织结构，

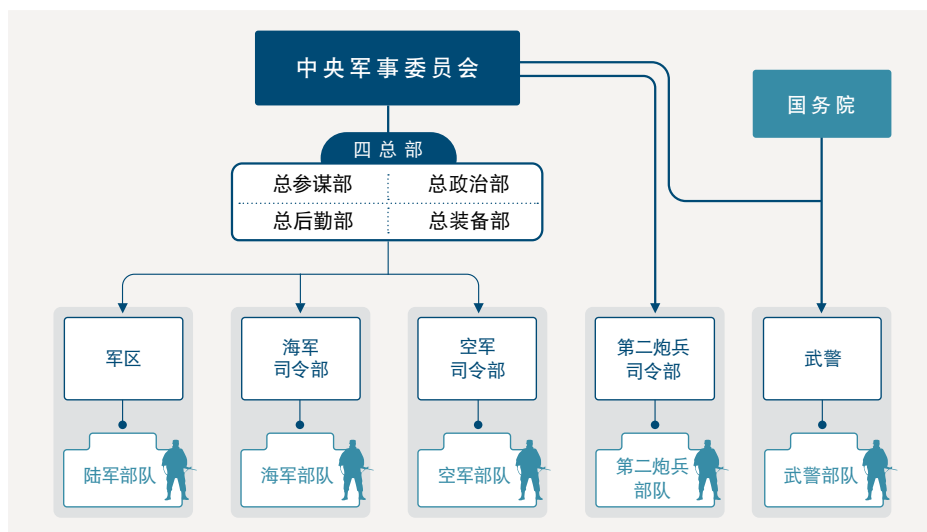
更强有力地运用认知域作战、海警和海上民兵之类的组织。

第 1 章

中国重组军事组织并加强非军事手段

人民解放军是党的军队，以听从党的指挥、捍卫党的政权为首要职责。在习近平主席进行军改之前，党对军队的控制主要由总政治部等军队的政治工作机关和政治干部进行。但是这种间接控制，不仅会造成沟通问题、妨碍执行联合作战，而且导致军中贪污腐败蔓延。

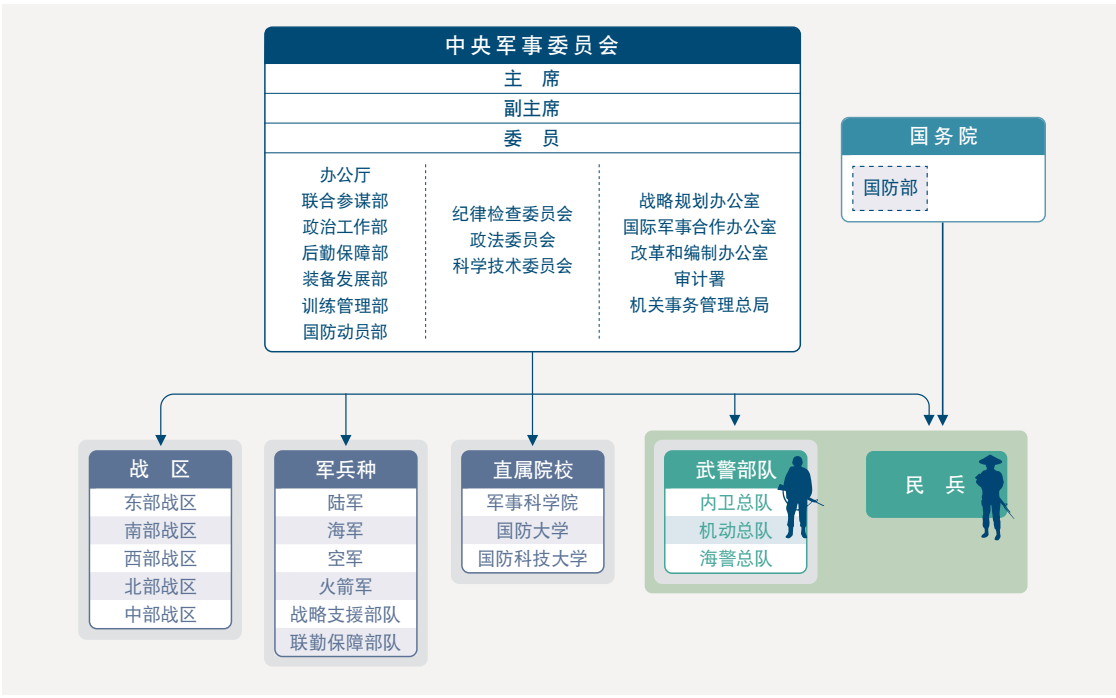
图1-1 改革前的人民解放军



(出处) 由笔者编写而成。

通过习近平启动的军改，中国的军事组织加快重组，在此过程中党的领导得到加强。军改更加强调中国共产党的直接控制，尤其重视贯彻落实中央军委主席负责制和军队党委，而且强调依法治军。党的领导不仅在人民解放军中，在其他军事组织中也得到加强，军队与其他的政府行为主体之间的协调机制不断发展。这也是为了积极应对运用非军事手段的现代争端形态。

图1-2 改革后的中国军事组织



(出处) 根据 Office of Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China: Annual Report to Congress*, 2020 等编写而成。

对于影响力行动，中国成立了战略支援部队。战略支援部队不仅整合了网络、电磁频谱、太空相关的功能，而且可能深入参与到心理和认知领域的作战中。

对于灰色地带作战，中国进行了武警与海警的重组。武警归中央军委单独领导，同时海警转隶武警，使海警也归军队领导。通过武警重组，将武警的主要职能规定为在平时维稳，同时将其改编为在战时易于协助人民解放军联合作战的组织。

中国的影响力行动日益活跃

中国积极开展与全党的影响力行动相关的军队活动，作为心理和认知领域的一种斗争手段。对于中国而言，围绕信息和影响力的斗争，是与美欧之间在意识形态领域的安全和优势之争。而且，重要的是不仅要纠正欧美的“错误看法”，还要在国内外积极传播中国观点、中国叙事。通过中国叙事控制国内外的讨论，可以对抗美欧意识形态渗透的尝试。于是，中国对内对外都在加强影响力行动。因此，宣传工作、统一战线工作以及在社交媒体上的活动日益频繁。

图2-6 台湾国防报告中记载的“认知战”手段示意图



（出处）根据中华民国 110 年国防报告书编纂委员会编《中华民国 110 年国防报告书》国防部，2021 年，第 44 页制作。

党的影响力行动主要是战略层次的活动，而军队活动既有战略层次的也有作战层次的。人民解放军具有重视心理战的传统，并且近年来重视“三战”，即舆论战、心理战、法律战。现在，三战可能在各种层次的各种军队相关组织中实施。既有专门实施三战的基地，也有在各部队实施的相关工作。近年来，党的活动与军队活动重叠的部分不断增加。而且，随着人工智能等新兴技术的发展，在向运用这种技术的智能化战争转变的探索过程中，作为传统心理战的延续，出现了认知域作战的概念。

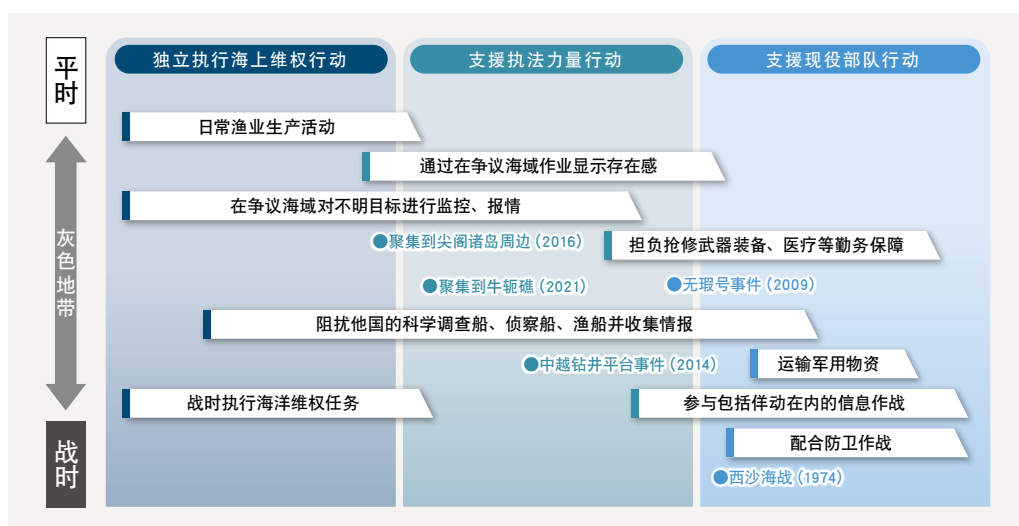
在心理和认知领域的斗争，表现得最为显著的就是对台湾的影响力行动。通过网络空间和人际关系散布虚假新闻、策反包括军队相关人员在内的台湾人等，党和人民解放军在广泛领域开展影响力行动，对台湾构成严重威胁。

中国在上海展开的灰色地带事态

中国一直试图在海洋上利用低烈度争端改变现状。为了规避战争并营造有利态势，中国在利用海军作为威慑力的同时，也通过利用执法机构海警甚至海上民兵等组织，既将争端烈度控制在不至于发生武力冲突的范围内，又向对方施压，逐渐扩大本国的权益。

海上民兵可能承担下列具体任务：首先是发挥其人数和装备优势，主要承担各行主体难以进行合作和活动的海上维权行动；其次是可能承担军队与行政组织、民间的中介职责。此外，海上民兵部队与中国海警局和人民解放军相比，不仅能够在浅海域履行职责、运用更加小型机动的船舶，还可以通过大量渔船实施更广泛的预警活动。中国政府有可能认为，通过动员海上民兵，可以实现控制危机升级、牵制敌对国家、避免军事冲突、扩大实际控制范围。

图3-2：海上民兵组织的任务



(出处) 笔者制作

习近平政权为了建设“海洋强国”并保持和扩大海洋权益，立足于“军警民”和“五位一体”等综合运用的设想，谋求海军、海警、海上民兵等各个海洋行为主体进行合作。此外，还通过将海警和海上民兵组织的指挥体系整合到军队指挥体系中、增强相关装备等措施，提高在争议地区遂行灰色地带作战的能力。特别是在习近平上台之后，海警和海上民兵不断加快融入全军指挥体系。中国领导层的目的在于，通过让海洋行为主体融入全军指挥体系，在避免与他国发生军事冲突的同时，经常挑起灰色地带事态，向对方施压，既限制他国的主权利又逐渐扩大本国权益。

为了提高灰色地带事态下的作战能力，中国推进扩大争议海域的活动基地、海警船的大型化和武装化、增强海上民兵活动能力等措施。2010 年代，中国海警装备采购计划的整合也取得显著进展，海警所属船舶不断大型化。尤其是可在海外长期进行维权活动的排水量 500 吨级以上船舶急剧增加，并且可以看到在新造的船舶上搭载直升机、高速拦截艇、舰载炮、大容量高压水炮。

中国安全战略报告 2023

目录

摘要 i

缩略语对照表 3

前言 6

第 1 章 中国重组军事组织并加强非军事手段

1. 改革前军事组织的问题 10

 (1) 改革前党军关系的基本格局 10

 (2) 问题 11

2. 习近平在军改中加强党军关系 12

 (1) 重新确立中央军委主席负责制 13

 (2) 强调党委的领导 14

 (3) 军队监察部门的独立 14

 (4) 实行巡视制度 15

 (5) 政治工作部的职责范围缩小 16

3. 成立战略支援部队 17

4. 人民武装警察部队与海警改编的结果 17

 (1) 武警由中央军委集中统一领导 18

 (2) 武警撤销警种部队和公安警卫部队精简编制 19

 (3) 撤销 14 个机动师并新组建机动总队 19

 (4) 武警总部仿照人民解放军重组 20

 (5) 海警转隶武警 20

 (6) 武警以维护共产党统治为目的 21

第 2 章 中国的影响力行动日益活跃

1. 中国的影响力行动 24

2. 中国共产党围绕心理和认知领域的斗争 26

 (1) 宣传工作 26

 (2) 统一战线工作 27

 (3) 在社交媒体上的活动 28

 (4) 秘密活动 29

 (5) 组织 29

3. 人民解放军在心理和认知领域的斗争	31
(1) 人民解放军在信息化战争中的心理和认知领域	31
(2) 三战（舆论战、心理战、法律战）	33
(3) 认知域作战	37
4. 案例研究：中国在台湾展开影响力行动	38
(1) 网络攻击案例	39
(2) 利用媒体报道施压	39
(3) 利用台湾人开展影响力行动	41
(4) 策反跨国企业和军队相关人员	42
 第 3 章 中国在海上展开的灰色地带事态	
1. 中国展开的灰色地带事态	44
2. 海上民兵的组织化不断发展	45
(1) 海上民兵的组织、指挥体系、与党的关系	45
(2) 海上民兵的职责	47
3. 海警与海上民兵的活动日益加剧	50
(1) 海警加强装备并扩大活动	50
(2) 对海上民兵的支援和组织化	53
(3) 海洋行为主体的协调	55
4. 在东海与南海的灰色地带作战差异	56
 结束语	60
 注释	64

缩略语对照表

AIS	船舶自动识别系统	Automatic Identification System
APT	高级持续性威胁	Advanced Persistent Threat
BDS	北斗卫星导航系统	BeiDou Navigation Satellite System
COLREG	国际海上避碰规则	Convention On the International REGulations for Preventing Collisions at Sea
EEZ	专属经济水域	Exclusive Economic Zone
GEC	美国国务院全球接触中心	U.S. State Department's Global Engagement Center
IMO	国际海事组织	International Maritime Organization
WHO	世界卫生组织	World Health Organization

中国安全战略报告 2023

中国力求
掌控认知领域和
灰色地带事态



前言

山口 信治

前言

中国在实现高速经济增长、迈向强国的进程中，不断加剧挑战以美国为核心的国际秩序。在此过程中，中国依靠的是以经济实力和技术实力发展为基础的军事力量现代化，而中国实际上运用的是非军事手段，包括心理和认知领域的影响力行动以及海上的灰色地带事态之类。中国是基于何种观点、采用何种组织体系追求这种手段的？

中国共产党于2021年迎来了成立100周年，其瞄准的路径是让中国成为与美国并驾齐驱的超级大国。中国共产党提出了“两个一百年”的奋斗目标。即以中国共产党成立100周年的2021年为全面建成“小康社会”之年，以中华人民共和国建国100周年的2049年为建成社会主义现代化国家之年。并且中国共产党在2017年的第十九次全国代表大会（以下简称十九大）上缩短了这一时程，宣布到2035年基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶建成社会主义现代化强国，在综合国力和国际影响力方面与美国不相上下。

一方面，习近平政权认为，由于力量平衡剧烈变动，传统的国际格局正在发生巨大转变。美国的相对地位大幅下滑，多极化趋势不断凸显。中国将这种国际政治格局的变化称为“百年未有之大变局”。并且中国认为，始于2020年的新冠肺炎疫情危机会加快“百年未有之大变局”，美国也许会丧失唯一超级大国的地位，美国的霸权将走向终结。

另一方面，中国对美国的不信任感日益增强。中国将美国的印太战略、QUAD及AUKUS的结成视为加强针对中国的军事同盟。而且从中国的角度来看，美国加强对权威主义体制国家进行意识形态渗透，试图发动颜色革命，构成严重威胁。在此百年未有之大变局所带来的机遇与危机中，中国与美国的对立不断加深。

现代的争端，除了高度联合的军队之间的战斗之外，还采用多种其他方法进行，包括信息、执法机构、经济等非军事手段，战时与平时的界限模糊不清¹。2014年俄罗斯发动的克里米亚作战，就是运用混合战争，将多种手段巧妙组合起来达成目标的典型案例²。2022年2月24日之后俄罗斯侵略乌克兰，同时也展开了信息战，影响对方认知的虚假信息（disinformation）四起。传播本国的故事（叙事），夺取正当性，对于现代国际关系是不可或缺的³。

中国也和俄罗斯一样，试图通过军事手段与非军事手段相结合来达成目标。中国自2000年代后半期起，在东海和南海，通过积极开展海军活动并运用海上执法机构，加强向周边国家施压，进行灰色地带作战⁴。而且在信息化进程中，在心理和认知领域占据优势变得日益重要。中国对台湾采取了形形色色的影响力行动，其中也包括在社交媒体上散布虚假新闻之类的虚假信息⁵。

中国是如何运用此类非军事手段的？是如何将其与军事手段相结合的？调集军队和政府的多种组织实施一体化活动并非易事。尤其是中国，以行政机关垂直管理的弊端严重而著称。众所周知，中国被称为“碎片化权威主义体制”，虽然中国共产党垄断政治权力，但在实际的

政治过程中，权威被分割，未必是由党中央统一决定政策，而是经过更加复杂的过程⁶。

中国正在进行建国以来最大规模的军事组织改革⁷。军改的进展对中国在心理和认知领域、灰色地带采取的这些行动有何影响？这些行动是在何种组织体系下实施的？在国防和军队改革、组织改编的进程中，实施体制有何变化？我们需要在研究军队本身变化的同时，一并探讨党和国家总体的举措。

本报告指出，中国以党的领导为核心进行的军事组织重组，有助于加强在心理和认知领域、灰色地带等的作战。所谓中国的军事组织，不仅包括人民解放军，还包括武警、海警和民兵之类的准军事组织。中国将这些组织统称为“武装力量”。通过习近平在2015年之后深入推进的国防和军队改革，这些军事组织的重组加快，军队与其他党政机关的关系也随之改变，协调工作可以更加顺利地进行。但是，这一点并非在所有领域都同样得到加强。在军队主导下，海上各个机构的协调工作取得了相当大的进展，而影响力行动却更加各自为战，组织协同未必得到了发展。

第1章阐述中国的军事组织重组。概观2015年年底启动的国防和军队改革中，中国是如何加强党对军队的领导的。尤其是中国把重点放在树立习近平权威和军内党委员会领导上，对比传统的控制机制，可以从中看到变化。此外还探讨人民解放军与其他武装力量、政府机构的协作是如何进行的。

第2章阐述作为在心理和认知领域的斗争手段，与全党的影响力行动相关的军队活动。人民解放军具有重视心理战的传统，并且近年来重视“三战”，即舆论战、心理战、法律战。但是，从党和国家总体的举措来看，这些军队活动只是其中的一部分。中国历来重视宣传和统一战线工作。近年来，此类党的活动与军队活动重叠的部分不断增加。我们在此尝试梳理和分析党和军队在心理和认知领域的活动的概念及其相关组织。并且作为一项案例研究，我们将阐明中国在台湾是如何进行影响力行动的。台湾已经拥有对抗中国影响力行动的历史，阐明其经验也许会给我们带来重要启示。

第3章阐述海上的灰色地带事态。中国运用海警和海上民兵等组织，经常引起灰色地带事态，向对方施压。本章将分析中国如何展开此类活动，以及海上民兵和海警的活动是如何活跃起来的。此外，人民解放军海军、海警及海上民兵的协作已经发展到何等程度，也是一个重要论点。中国推行党政军警民五位一体模式。

本报告的目的是提供了解中国采用非军事手段开展的行动所需的基础知识，同时还提供学术和政策研究方面的见解。在学术上，本报告也许会成为一项案例研究，由此可以了解中国的“碎片化权威主义”在习近平体制下发生了多大变化。在政策研究上，战时可以看到何种程度的协作、组织协同是否已建立之类的问题，从与中国对立的国家来看，在适当评价对方的意图和目标时不可或缺。此外，了解中国的组织化协作已经发展到何等程度、何处存在问题，在思考相应对策时也很重要。

中国的国防和军队改革进展情况，受到国际社会广泛关注。去年发布的《中国安全战略报告2022》，特别以组织和训练的变化为核心分析了联合作战能力的提高。《中国安全战略报告2023》可算作这一分析的续篇。衷心希望本报告有助于更加客观地了解中国并在此基础上讨论政策。

中国安全战略报告 2023

中国力求
掌控认知领域和
灰色地带事态



第 1 章

中国重组军事组织 并加强非军事手段

山口 信治、门间 理良

1. 改革前军事组织的问题

(1) 改革前党军关系的基本格局

人民解放军是党的军队。听从党的指挥、保卫党的政权是人民解放军的最高职责。在民主主义体制下，军队的使命并非保卫特定政党，而是保卫国家，而且其主要任务往往是抵御外来侵略。可是中国的军队却以中国共产党夺取和维护政权为最高使命。反之，对于中国共产党而言，确保军队对党忠诚，可谓是维护政权的必要保证。

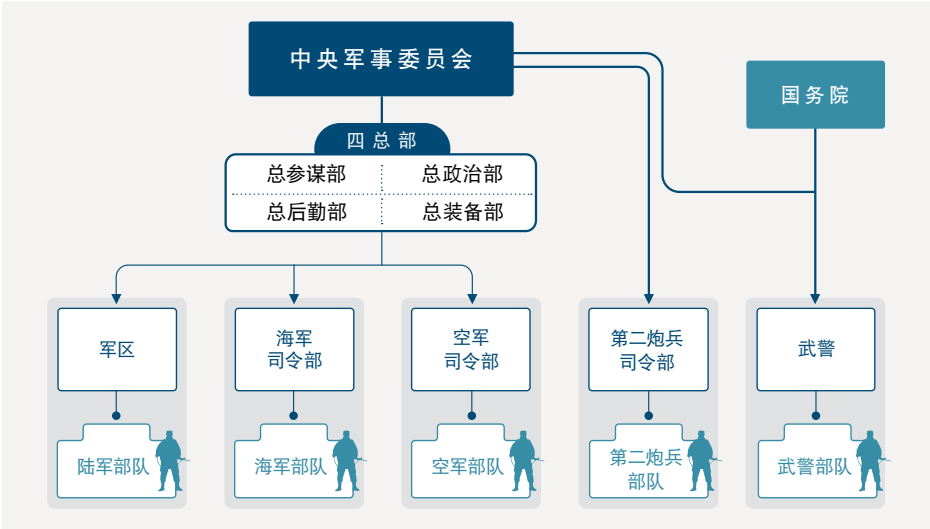
在习近平实施军改之前的中国，党控制军队的基本形式是根据如下制度形成的。

首先，中央军事委员会（以下简称中央军委）主席迄今为止依然是由党的最高领导人掌握的重要职位。江泽民之后，由中共中央总书记兼任国家主席和中央军委主席，谋求权力高度集中。

其次，存在三项制度，即总政治部、军队党委、政治干部。负责政治工作的总政治部，是做为一手承担军队党政工作的机关而设立的。军改之前，总政治部的主要职责是领导全军开展下列各项工作：①贯彻执行党的路线、方针、政策、国家的法律、中央军委的指示和命令等，指导思想工作；②组织工作；③干部工作；④保卫工作、军事审判工作、军事检察工作和司法行政工作；⑤宣传教育工作和文化工作；⑥纪律检查工作；⑦群众工作；⑧联络工作等¹。

据悉，军队党委是军队组织的决策机构。中国共产党在中国的政府和企业内设立党组织，通过该组织进行牢固的控制。在军队内也同样设立党组织。军队的团级以上部队和组织设立

图1-1 改革前的人民解放军



(出处) 由笔者编写而成。

党委，营级部队和组织设立基层党委，连级部队设立党支部。军队党委是各部队和军队组织的决策机构。党委包括指挥员、政治干部等部队的所有重要干部，党委书记通常由政治干部担任。

而且政治干部的地位与指挥员平等，政治干部通过担任军队党委书记，也参与决策。据称军队组织实行党委领导下的军政双首长制。其中，政治干部主要负责部队的思想教育和管

(2) 问题

直到1980年代，政治领导人与军事领导人是通过革命经验合为一体的，而且信奉共同的意识形态。这种党军关系也被称为“共生关系”³。可是1990年代之后，政治领导人与军事领导人的分离加快，军队变成拥有独自利益的集团⁴，意识形态所发挥的作用也不如以往那么重要⁵，并且以前确保党领导军队的机制——政治干部和政治工作部门，提高了其作为军队组成部分的归属感⁶。其结果，习近平政权启动伊始，党军关系就出现了几个问题。

首先是中央军委主席形同虚设。本来，在中华人民共和国宪法中有“中央军委实行主席负责制”的规定。这意味着由中央军委主席在中央军委作出最终决策，并通过中共中央总书记兼国家主席的最高领导人兼任中央军委主席，确保由党掌握对军队的最终决策权。然而实际上中央军委主席负责制的实质有所改变。江泽民及其后任胡锦涛缺乏从军经历，在军队的威信未必很高。江泽民担任国家领导人时，至少在他上任初期，如果不依靠邓小平安排的刘华清和张震等军人出身的军委副主席，就无法掌控军队。至于胡锦涛，他在2002年担任中共中央总书记的阶段，由于江泽民不让出中央军委主席职位，继续留任，他在军中立威非常困难。2004年胡锦涛担任军委主席之后，也是由江泽民支持的郭伯雄和徐才厚两位中央军委副主席掌握实权，他在军中未能拥有足够的权威⁷。

其次，军队的实际职能几乎都由四总部（总参谋部、总政治部、总后勤部、总装备部）掌握，形成了由中层部分掌握实权的格局。尤其是总政治部，以纪律检查、保卫、法廷、检察等军队监察相关职能部门为内部组织，由此产生了各种问题。

此类政治控制问题，在军队中引发了几个问题。

第一个问题是沟通与信息共享。由于四总部掌握实权，可在一定程度上左右军队向政治领导人报告的信息。因此，有可能出现过向政治领导人隐瞒或拖延共享必要信息的情况⁸。例如，2011年美国时任国防部长盖茨（Robert Gates）访华时，中国进行了J-20战斗机的试飞，但是据说胡锦涛总书记并未掌握当时的具体情况⁹。

第二个问题是党军这一特点可能会妨碍执行高效作战。人民解放军既有指挥员也有政治干部，并且决策须经党委同意。这种做法并不适合要求立即做出决策并采取行动的现代战争。



前中央军委副主席徐才厚（右）。左为同样下台的中共重庆市委原书记薄熙来（2012年3月）（照片出处：Reuters / Aflo）

而废除这项制度，却很可能会弱化党对军队的控制。这就陷入了进退两难的严重困境。

第三个问题是贪污腐败。由于监察职能对军队活动并未充分发挥作用，军队的腐败问题非常严重。非法买卖土地、为出人头地而行贿受贿泛滥成灾¹⁰。尤其是总政治部出身的徐才厚，通过将人事权和监察职能私有化，敛财揽权¹¹。军中腐败蔓延，会让军纪涣散、严重妨碍执行作战。问题更加严重的是人事和教育。晋升取决于人际关系和行贿受贿，

而非能力和业绩，这可能会妨碍提拔有能力打胜仗的干部，无助于提高战斗效率¹²。

第四个问题是社会多元化、战争经验不足等导致的思想纲纪松懈。社会多元化的结果，具有各种背景、学历的年轻人开始入伍。其结果是思想和意识形态比以前更难统一了。并且，中国自1979年中越战争以来，未曾经历过大规模战争。这种情况，不仅导致官兵缺乏实战经验，而且使得军队滋生了和平积弊，官兵盼望和平、逃避战争，或者因为承平日久，无法设想战争爆发¹³。

第五个问题与此相关，就是中国对美国意识形态渗透的担忧。在美中对立逐渐加深的进程中，中国越来越怀疑美国不仅军事包围中国，而且运用意识形态渗透，从内部侵蚀中国。中国多年来一直保持这种疑虑，而习近平强烈认同这种想法。中央军委反复强调，在“现在，敌对势力加紧对我渗透破坏”的情况下，军队要特别警惕这些敌对势力试图让“军队非党化、非政治化”和“军队国家化”等观点渗透进来，弱化党的绝对领导¹⁴。

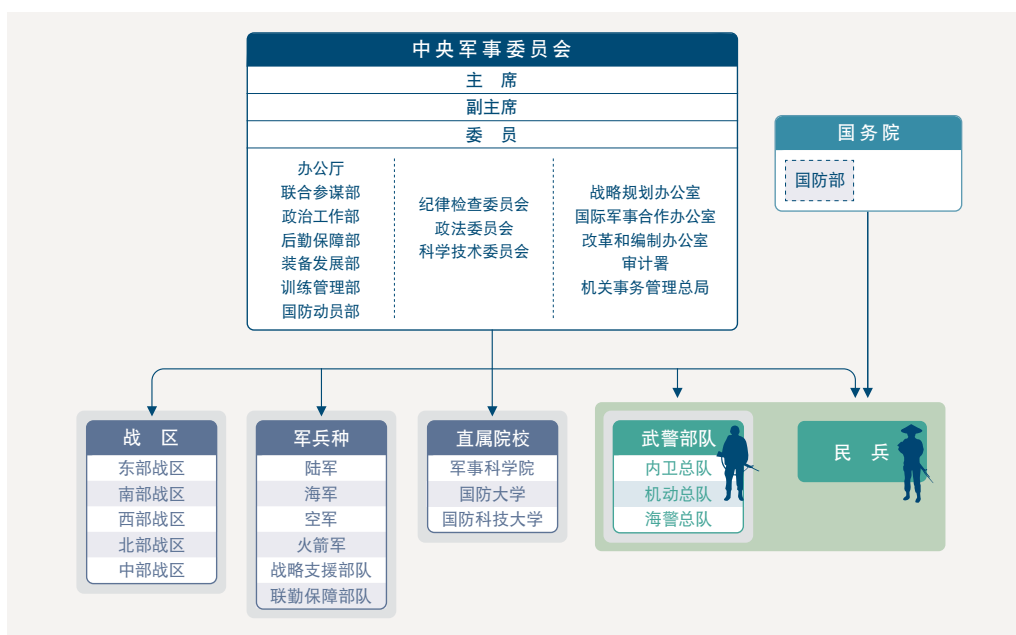
综上所述，党军关系的组织改革，既是解决在政治上控制军队的问题之必须，也是建设一支能打胜仗的军队之必然。

2. 习近平在军改中加强党军关系

习近平主席在实施中华人民共和国成立以来最大规模的军改中，特别重视加强党对军队的领导。

习近平军改的结果，人民解放军及其各组织之间的关系大幅改变¹⁵。关于实施联合作战相关的组织体系，《中国安全战略报告2022》已经提到，这里不再赘述。下面主要观察一下党对军队领导的变化。图1-2是军改后的军队组织关系图。改革后党对军队的控制出现了下列变化。

图1-2 改革后的中国军事组织



（出处）根据 Office of Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China: Annual Report to Congress, 2020* 等编写而成。

（1）重新确立中央军委主席负责制

习近平掌控军队的特点在于，他试图重新确立自己所担任的中央军委主席职位的权威。中央军委主席是由最高领导人就任的职位，最高领导人通过该职位指挥和控制军队。然而事实上，缺乏从军经历的政治领导人在军中树立权威需要很长时间，在此期间，由军人掌管中央军委。

习近平为了消除这一弊端，重新确立了中央军委主席负责制。这项原则的目的是确立主席在中央军委的绝对性地位和权威，不让军人掌握实权。

习近平在刚就任中共中央总书记和中央军委主席后的2012月11月，就修订《中央军委工作规则》，明确规定中央军委实行主席负责制。此外，2014年4月中央军委印发《关于贯彻落实军委主席负责制建立和完善相关工作机制的意见》，建立了请示报告、督促检查、信息服务三项工作机制¹⁶。

2014年在福建省古田召开全军政治工作会议之后，中央军委开始强调要贯彻落实中央军委主席负责制¹⁷。中央军委副主席范长龙在这次会议上发言表示“要坚定自觉维护和贯彻军委主席负责制”¹⁸。中央军委副主席许其亮也指出“要围绕贯彻军委主席负责制,完善和落实相关制度机制，确保全军一切行动听从党中央、中央军委、习主席指挥”¹⁹。

习近平通过反腐败运动排除军内异己，完成了以军队服从习近平为内涵的中央军委主席负责制。2017年11月，中央军委印发《关于全面深入贯彻军委主席负责制的意见》。该意见在要求贯彻习近平强军思想、党对军队绝对领导的根本原则和制度的同时，强调“从政治上、思想上、

组织上、制度上、作风上”保证贯彻中央军委主席负责制，确保全军听习主席指挥、对习主席负责、让习主席放心²⁰。这意味着要采取可以贯彻中央军委主席负责制的思想和制度性措施。于是，中央军委办公厅要求全军开展贯彻中央军委主席负责制所需的教育²¹。2017年的十九大成为了一届策划确立中央军委主席负责制的大会。中央军委主席负责制被正式写入修正过的党章中。

（2）强调党委的领导

习近平重视军队党委的领导，不断强调军队党组织建设的重要性。习近平出席2018年8月召开的中央军委党的建设会议时，强调要进一步加强军队各级党组织建设，并特别指出军队党委的重要性。习近平再次强调人民解放军要落实党委统一的集体领导下的首长分工负责制，“做到一切工作都置于党委统一领导之下，一切重要问题都由党委研究决定”。与此同时，他从提高战斗力的观点出发，指出军队党委要聚焦备战打仗主责主业²²。

习近平指出，要增强各级党组织的领导力、组织力、执行力，把党的政治优势和组织优势转化为制胜优势。他特别强调军级以上高层党委在军队党的组织体系中地位重要、责任重大，要求高层党委要提高备战打仗所需的五种能力，即战略谋划能力、真打实备能力、改革创新能力、科学管理能力、狠抓落实能力。

耐人寻味的是，根据各种报道可知，习近平在这次讲话中指出了“七个弱化”的军队党组织建设问题。“七个弱化”是指①政治意识、政治能力弱化、②党委集中统一领导弱化、③领导备战打仗本领弱化、④党组织原则性、战斗性弱化、⑤党管干部、党管人才弱化、⑥革命意志、奋斗精神弱化、⑦履行管党治党责任弱化²³。对此，习近平认为，加强部队党的领导和党的建设、提升战斗力，关键都在强化党委领导。

（3）军队监察部门的独立

习近平推动依法治军，通过授予监察部门权力，力求更加客观地加强控制。这被称为“治军方式根本性转变”²⁴。在以前的四总部体制下，纪律、法律、财务管理之类监察部门均为总政治部的下设机构，无法发挥独立的监察职能。在军改中，监察体系得到大力加强。

2015年2月，中央军委印发《关于新形势下深入推进依法治军从严治军的决定》²⁵。“依法治军、从严治军”是通过严格适用法律和党的纪律，实现稳定统治军队的目标。该决定强调了依法治军的战略地位，并确认了其



中央军委主席习近平在中国人民解放军建军90周年阅兵式上检阅部队（2017年7月）（照片出处：新华社／Kyodo News Images）

根本原则和目标任务。

为了切实有效地推进依法治军，中央军委进行了组织改革。即在国防和军队改革中，此前隶属于四总部的监察部门实现了独立。随着四总部的撤销，在中央军委下设置了中央军委纪律检查委员会、中央军委政法委员会、中央军委审计署。

中央军委纪委于1980年成立，后于1990年改为总政治部纪律检查部。通过2016年的组织重组实现了独立的中央军委纪委，建军以来首次向军委机关15个职能部门和各战区派驻10个纪检组，开始进行纪检活动²⁶。纪检的重点是①贯彻落实习主席和军委关于加强作风建设决策指示情况（着力查纠有令不行、有禁不止，落实规定打折扣、做选择、搞变通等问题）；②党员干部廉洁自律情况；③遵守厉行节约反对浪费有关规定情况；④军车管理使用情况²⁷。此外，各军兵种也设立纪委，纪委书记由过去的副政委兼职改为专职等，努力加强纪律检查体制²⁸。中央军委纪委副书记宋丹，强调监察工作在实战化训练中的重要性²⁹。

在战区级设立派驻机构。这并不是战区内的内部机构，而是中央军委纪委的派驻机构，纪检工作不是对战区负责，而是对中央负责。关于纪检工作的内容，2018年3月修订的《中国人民解放军纪律条令（试行）》中列出了10类纪律，即政治纪律、组织纪律、作战纪律、训练纪律、工作纪律、保密纪律、廉洁纪律、财经纪律、群众纪律、生活纪律³⁰。从中可知，纪检工作的内容范围极广，不仅包括政治忠诚，还涉及到作战和训练。

对训练的监察也得到加强。在建设一支能打胜仗的军队方面，实现训练标准化、获得中央预期的能力很重要。在此过程中，中央军委通过制定针对训练的监察条例等，加强监督。由中央军委训练管理部主管训练监察，实际监察时，由军委训练管理部会同军委联合参谋部、中央军委纪委、机关事务管理总局编成3个联合监察组进行监察³¹。这一事实表明，中央军委纪委也介入训练和作战。

中央军委政法委员会经历了更加微妙的变迁。1982年总政治部成立了政法领导小组。2007年，政法领导小组改为全军政法委员会，还是属于四总部下辖机构。通过2016年的组织重组，政法领导小组虽然独立成为军委政法委，但其权限可能比军委纪委小。根据规定，各战区和各军兵种分别设置政法委，但其书记由政治副职（副政委等）担任³²。战区与军兵种政法委职责不同。战区党委政法委员会重点负责战时和重大军事行动中的政法工作，牵头协调执法办案和区域协作；军兵种等其他单位党委政法委员会重点负责预防犯罪综合治理，维护部队纯洁巩固和安全稳定。

（4）实行巡视制度

中国共产党还通过实行巡视制度，谋求加强对各机关和各地方的直接监督。2018年1月中央军委印发《中央军委巡视工作条例》。根据该条例，巡视工作重点关注军级以上单位党委班子及其成员的纪律遵守情况。在中央级，成立中央军委巡视工作领导小组，领导巡视工作。

中央军委巡视工作领导小组组长由中央军委1名副主席担任，常务副组长由中央军委纪委书记担任，副组长由中央军委政治工作部主任、军委政法委员会书记担任，并在中央军委纪委设立办公室。巡视对象包括中央军委机关部门、战区、军兵种、军事科学院、国防大学、国防科技大学和武警部队党委班子及其成员。军兵种、武警部队也分别设立巡视工作领导小组，由本单位党委书记担任组长，由本单位纪委书记担任常务副组长，由本单位政治工作部主任担任副组长。这一级的巡视对象为所属军级以上和直属师级单位党委班子及其成员、军兵种和武警部队机关部门党委班子及其成员³³。从这种配置可知，巡视制度采取由军队党委的领导人担任负责人、由纪委主任负责具体事务的体制。

此外，2020年4月中央军委还印发了《关于军队开展巡察工作的意见》³⁴。领导小组的负责人解释说，“巡视”与“巡察”的区别在于，巡视以军级以上或军种等直属师级以上单位为对象，而巡察则是巡视向基层的延伸和拓展³⁵。

巡察工作的目的在于四个方面：①要看被巡察党组织在领导推进理论武装、实战实训、调整改革、规划攻坚等方面，落实得怎么样、效果好不好，督导党组织和党员干部坚定维护核心、坚决听从指挥；②坚持以党组织履行备战打仗主体责任为切入点，以练兵备战实际成效为检验尺度，督导部队把战斗力标准落到基层，把基层建设成为克敌制胜的“尖刀利刃”；③坚持官兵反对什么、痛恨什么，就重点巡察什么、纠治什么，严肃查纠处事不公、插手干预、吃拿卡要、跑找托送等“微腐败”和不正之风，通过纠治解决官兵关切的“小问题”，赢得凝聚军心士气的“大政治”；④坚持把巡察过程变成对基层党组织和干部队伍淬炼、锻造的过程，突出检视党组织政治功能和党员干部政治能力，着力查找和推动解决党委班子建设、选人用人、管党治党等方面问题，夯实强军事组织根基³⁶。

（5）政治工作部的职责范围缩小

中央军委政治工作部虽然继承了总政治部的主要职能，但其权限和职责范围大幅缩小。首先如前所述，军队的纪委和政法委已经独立。而且按照规定，政治工作的责任最终归属于中央军委，政治工作部的定位只是执行机关而已。

并且从战区级政治工作机关也可以看出，政治工作部的职能有所弱化。改革前的军区设有政治部，并由专职政治部主任负责。然而，改革后的战区虽然设立政治工作部，却由副政委兼任政治工作部主任，不再是专职的职位。

而且如前所述，同级党委对各级政治工作机关的领导得到加强。这一事实可能意味着政治工作机关的上下级协作关系有所减弱。因为以前总政治部对下级政治工作机关具有很强的领导力，现在却是同级党委的权威得到加强。

加强党对军队的控制，对于中国的对外行动具有何种意义呢？首先是加强党的控制被视为一种重要手段，用来推进军改，以建设一支能够实施联合作战、能打仗的军队。军队组织

主动推进改革是非常困难的。尤其是人民解放军这种贪污腐败泛滥成灾的组织，需要强大的外部力量介入，才能推进改革，习近平试图通过加强党的领导达到这一目的。

同样重要的是，加强党的领导也是可以协调军队与其他机关的手段。加强党的领导，对于了解中国在海上灰色地带、心理和认知领域开展的活动也很重要。

3. 成立战略支援部队

在人民解放军中，整合包括网络战、电子战、太空战在内的信息战的组织是2015年年底成立的“战略支援部队”³⁷。战略支援部队是作为习近平推进的军改一环而新成立的军种，可谓显示了习近平重视信息的姿态。

战略支援部队以信息收集、技术侦察、电子对抗、网络攻防、心理战为使命，涉及到信息技术的心理战，可能由战略支援部队负责。

根据各种报道等，战略支援部队在组织编成上，包括实施对一体化联合作战的支援、后勤保障和训练等工作的参谋部，负责政治工作和三战的政治工作部，管理设施和装备的装备部，查处组织内腐败行为的纪委，以及支援太空战的航天系统部和负责网络战的网络系统部这两个作战实施机关³⁸。网络系统部下属部队，除了61726部队（武汉）、61786部队（北京）等网络部队之外，还有电子对抗旅³⁹。另有实施三战的直属基地，即311基地。除此之外，战略支援部队还有直属院校，即战略支援部队信息工程大学 and 战略支援部队航天工程大学。

战略支援部队整合了网络、电磁频谱、太空相关的功能。网络空间、电磁频谱、太空，对于获得和传递信息来说不可或缺，因此成为争夺制信息权的战场。并且，控制信息还有影响心理和认知领域的效果。因此，战略支援部队也会深入参与到心理和认知领域的作战中。所以，三战相关的部分职能可能被移交给了战略支援部队。例如以专门从事三战的基地闻名的福建省311基地，可能就是从总政治部转移到战略支援部队的（见第2章）。

4. 人民武装警察部队与海警改编的结果

根据《中华人民共和国国防法》、《中华人民共和国人民武装警察法》等各项法律，中国人民武装警察部队（以下简称武警）与中国人民解放军（包括预备役）、民兵共同被定位为中国武装力量之一。在2015年年底启动的中国建国以来最大规模的军改中，武警的定位和编

制也大幅改变。本节关注武警及其下辖的海警，尝试掌握武警和海警重组的实际情况，同时还分析武警重组在军改中的定位。通过分析可知，武警重组的目的是将武警的主要职能规定为在平时维稳，同时使其变成在战时易于协助人民解放军联合作战的组织，并剥夺赋予国家的武装力量，将其重新划归中国共产党领导。

（1）武警由中央军委集中统一领导

军改前武警的主要特点可以概括为①接受双重领导的体制，即中央军委主要负责武警部队的组织编制、干部管理、指挥、训练、政治工作等，国务院主要负责武警部队的日常任务赋予、经费及物资支援等⁴⁰；②由于既有担负国家经济建设任务的警种部队，也有负责边防、重要人物警卫的公安系列部队，因此部队构成很复杂。武警之所以具备这一特点，是因为在1980年代，作为最高权力者的时任中央军委主席邓小平计划裁军，力图把公安任务和国家经济建设任务从人民解放军中分离出来，同时减轻解放军的负担，让其抓紧重组能够进行“现代条件下局部战争”的军队⁴¹。

武警在中央军委和国务院双重领导体制下，由公安部部长兼任第一政委的情况屡见不鲜。此外，在胡锦涛总书记时代，中共中央政治局常委周永康担任中央政法委书记，中央政法委属于公安部的上级组织，拥有调动武警和人民警察的权限⁴²。并且，地方各级公安部门负责人利用自己兼任武警地方总队、支队等的第一政委的地位，可以动用对武警的指挥权。因此，1990年代至2000年代，地方政府官员经常调动武警参与镇压大规模群体性事件之类的地方任务⁴³。让武警承担镇压民众的带头作用，也严重打击了武警部队的形象⁴⁴。

对于警种部队，比照由国务院水利部部长兼任水电部队第一政委，通过由国务院相关部委领导担任各警种部队的第一政委，发挥其影响力。

这种情况与2015年年底启动的军改如出一辙，开始大幅改变。2016年1月中央军委印发了《关于深化国防和军队改革的意见》。其中记载要加强中央军委对武装力量的集中统一领导，调整武警部队指挥管理体制，优化力量结构和部队编成⁴⁵。并且，在2017年10月召开的十九大上，习近平强调要深化武警部队改革，建设现代化武装警察部队⁴⁶。因此，比照军改进行武警改革的方针重新被提出来。同年12月27日，中共中央宣布了要调整武警部队领导指挥体制的决定，自2018年1月1日起，武警部队由中央军委集中统一领导，取消了与国务院的双重领导⁴⁷。同年1月10日，武警部队司令员和政治委员从中央军委主席习近平手中接过了武警部队旗⁴⁸。

中央军委对武警的集中统一领导，带来了巨大变化。首先，中央军委可以对武警行使人事上的绝对权限。公安部部长等公安单位的领导不再担任武警各级部队的第一政委。在晋升上将军衔警衔仪式上的变化，就是表明这一点的典型案例。此前虽然国务院总理从未出席晋升上将军衔警衔仪式，但在名义上按照国务院总理、中央军委主席的顺序列举任命权者名称，由于改为中央军委一元领导，国务院的名称消失了。经费运用也归中央军委管理，此外各省

政府不再拥有对武警部队的兵力指挥、调动权力。若中央和国家机关有关部门、地方各级党委和政府需要武警部队力量，需向中央军委申请⁴⁹。实现中央军委统一领导，对于从武警中清除公安派系、地方政府的影响力起到重要作用。

(2) 武警撤销警种部队和公安警卫部队精简编制

形成武警主要特点的警种部队和公安警卫部队，退出了武警部队序列。

武警部队由此变为三大警种编制，即内卫总队和后续的机动总队、海警总队。并且，自2017年1月起新修订的《军队审计条例》适用于武警。废除武警以前设立的审计机构，对武警部队所有单位和各级领导干部的审计，按照对军队单位和领导干部审计的规定执行⁵⁰。因此，中央军委对武警经费的掌握和管理更加严格⁵¹。

表1-1 改革后武警各类部队之归属

部 队	归属单位
内 卫	续留武警，并成为武警部队的主体。
黄 金	移交国家自然资源部，承担国家多金属矿产资源勘探等任务
森 林	移交国家应急管理部，承担森林灭火等应急救援任务
水 电	移交国务院国有资产监督管理委员会，承担水利工程建设等任务
交 通	续留武警，转为内卫部队编制
边 防	移交公安机关，现役编制全部转为人民警察编制
消 防	移交国家应急管理部，承担灭火救援和其他应急救援工作
警 卫	移交公安机关，现役编制全部转为人民警察编制

(出处) 根据谢游麟《析论中国大陆武警改革之意涵与发展》第133页编写而成。

(3) 撤销14个机动师并新组建机动总队

除香港、澳门外，内卫部队在各省、自治区、直辖市分别设立总队。其中，在北京市和新疆维吾尔自治区设立的总队为正军级，其他总队为副军级。北京总队是保卫首都的部队，新疆总队管理的是对维吾尔族的镇压成为火种，也可能在中国内地引发大规模骚乱的地区。重组前的武警，在各地部署了从步兵师转隶的14个机动师，2018年这些机动师均被撤销，重组为第一机动总队（总队本部：石家庄）、第二机动总队（同：福州）、各地内卫部队后部署。各总队分别下辖16个支队。武警第一机动总队下辖9个机动支队、3个特战支队、2个交通支队、1个直升机支队、1个工兵防化支队；武警第二机动总队下辖9个机动支队、2个特战支队、3个

交通支队、1个直升机支队、1个工兵防化支队⁵²。通常由武警少将担任总队长。支队下辖大队(或中队)、小队、分队。2021年3月习近平主席视察武警第二机动总队时,该部队正在进行反爆炸器材操作使用、防化侦察洗消、工程机械应用作业、桥梁架设等专业训练。习近平主席强调要“全面加强练兵备战”⁵³,从中可以看出武警在战时发挥作用的一个方面。



武警部队在新疆维吾尔自治区举行阅兵式(2017年2月)
(照片出处: Reuters / Aflo)

(4) 武警总部仿照人民解放军重组

2016年3月,武警部队机关由之前的司令部、政治部、后勤部改为参谋部、政治工作部、后勤部、纪律检查委员会,并于2017年新增了装备部。武警部队机关的重组与中央军委四总部的撤销和重组来源于同一逻辑⁵⁴。

由于纪委是从原政治部的一个部门升级设立的,因而被政治工作部赋予了更高的自主权⁵⁵。武警的原司令员王建平、原政委许耀元等多位最高干部因贪污而被逮捕、罢免。台湾学者林颖佑指出,武警部队内部腐败现象,主要原因是相较于军队,武警部队地方性强,与党政机关、地方政府、社会团体及人民群众关系复杂,常有利益交换的关系和机会⁵⁶。习近平主席以加强反贪腐为名,整肃江泽民时期、胡锦涛时期得到提拔重用的人物,在武警总部安插自己亲信,通过武警的维稳能力掌控国内局面变得容易了。而且,查处武警内部贪腐案件,还有可能在一定程度上起到恢复因在各地镇压民众而受损的武警形象的作用。

(5) 海警转隶武警

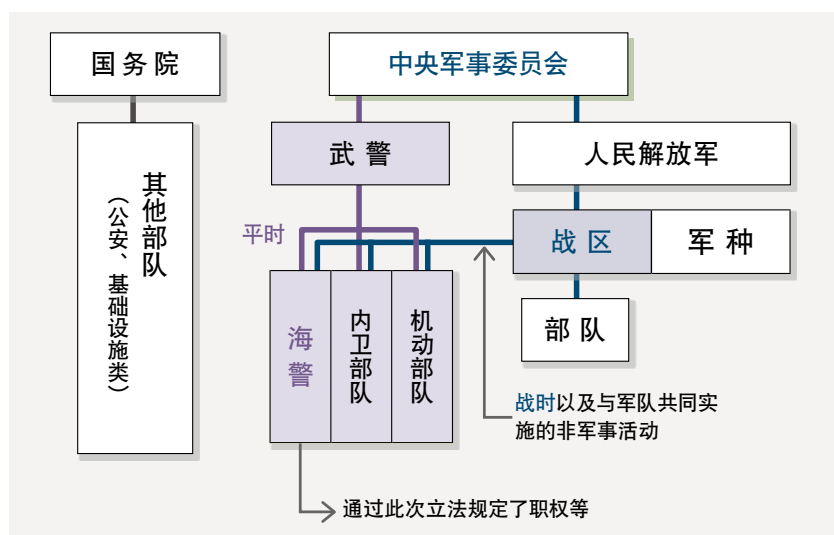
在武警改革过程中,组织重组方面的最大变化就是武警被赋予了“海上维权”这项新任务。关于武警担任“海上维权”任务,2017年11月在十二届全国人大常委会第三十次会议上通过的《关于中国人民武装警察部队改革期间暂时调整适用法律规定的决定》中,提到武警的新任务,不仅包括反恐、抢险救援等,还有“海上维权”和防卫作战⁵⁷。接着在2018年3月中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》中,明确表示海警队伍转隶武警部队⁵⁸。这意味着海警总队脱离了属于国务院组成部门的国家海洋局,归中央军委指挥⁵⁹。

负责陆上维稳职能、海上维权执法的机关都归中央军委指挥,无疑会方便海警与人民解放军的合作。与武警的人事一样,由前海军将领担任海警总队司令员,也会有助于双方合作。

此外,2021年2月施行的《中华人民共和国海警法》第八十三条中,明确记载海警机构依照《中华人民共和国国防法》、《中华人民共和国人民武装警察法》等有关法律、军事法规和中央军事委员会的命令,执行防卫作战等任务⁶⁰。海军所属的护卫舰也被改装为海警公务船⁶¹,

可以看出海警与海军的关系得到加强（海警详情见第3章）。

图1-3 《中华人民共和国海警法》施行后的中央军委-武警-海警指挥体系



（出处）根据杉浦康之《中国安全战略报告 2022—中国人民解放军力求深化联合作战能力》防卫研究所，2021年，第38页和防卫省官网编写而成。

（6）武警以维护共产党统治为目的

武警部队和海警总队都归中央军委指挥，因此海警总队也必然成为中国武装力量的一个组成部分。习近平主席指示武警，要加快融入全军联合作战体系⁶²。武警和海警本来是以维稳为主要目的的机关，估计今后武警和海警将会配合人民解放军提高联合作战能力，承担其部分作用。让武警和海警归中央军委统一领导，这一重组显然是中国共产党剥夺国家武装力量的行为，是将其置于党的管理之下的工作。

此外，中国共产党政权力图加强掌控拥有维稳职能的武警和海警，原因在于其极为重视死守中国共产党政权，避免遭到国内势力威胁⁶³。为此不可或缺的国家机器就是武警和海警。今后武警和海警完全有可能大举参加大规模实战演习和解放军实施的联合演习等活动。

海警总队也有可能和现在的武警一样，会淡化其作为执法机构的一面，而强化其作为能够支援解放军的准军事组织的另一面。根据海警船的装备和大型船舶相继服役等情况，不难预见中国将继续加强武装力量。

中国安全战略报告 2023

中国力求
掌控认知领域和
灰色地带事态



第 2 章

中国的影响力行动 日益活跃

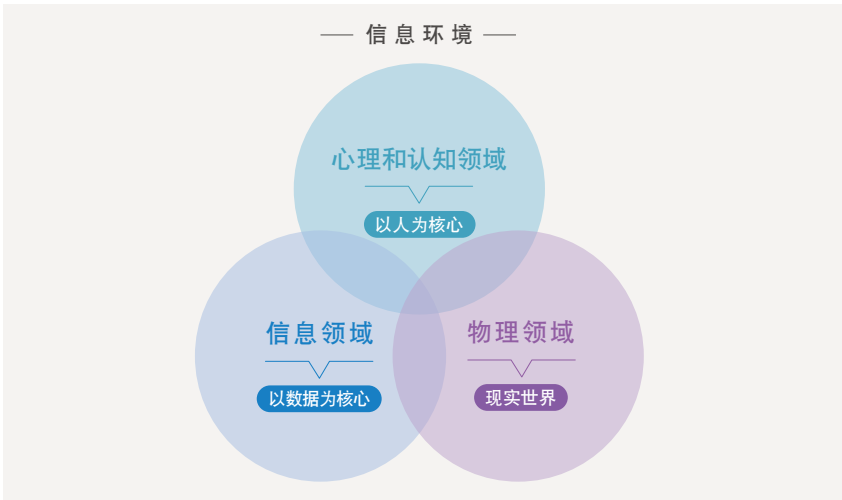
山口 信治、门间 理良

1. 中国的影响力行动

近年来，国家在心理和认知领域开展的影响力行动对安全的影响受到关注。在信息化高度发达的现代政治、社会、经济和军事上，控制信息不仅会在现实世界拥有巨大影响力，也有利于在人类的心理和认知领域拥有形成或控制心理和认知的影响力。

信息的收集、处理、散布和作用相关的系统（信息环境），由物理领域（物理层）、信息领域、心理和认知领域构成。物理领域包括报纸、书籍、电缆、电磁频谱、个人电脑、智能手机等传递并处理信息的物体。信息领域涉及到以数据为核心进行数据的收集、处理和散布。心理和认知领域则涉及到接受、传递信息，并作出反应或决定的个人、集团的认识（见图2-1）。

图2-1 围绕信息的系统



（出处）根据“Joint Publication 3-13: Information Operations,” Joint Chief of Staff, November 2014编写而成。

通过在物理领域和信息领域展开各种活动，可对心理和认知领域造成影响，搅乱或形成、控制认识，从而对决策造成影响。主要以国家为主体展开的此类活动被称为影响力行动。

中国被视为积极开展此类影响力行动的典型国家。中国确实重视宣传工作，人民解放军早就提出了“三战（舆论战、心理战、法律战）”¹。而且各国政策负责人一直都在关注这些作战行动，并提高警惕。

但实际上这些作战行动的具体内容并不明确。人们往往认为中国的行动都是三战，或者都是基于超限战这一概念，这种看法未必符合客观事实²。例如“三战”是军方的正式概念，而“超限战”却不是³。2004年三战被写入《中国人民解放军政治工作条例》，落实三战的组织、

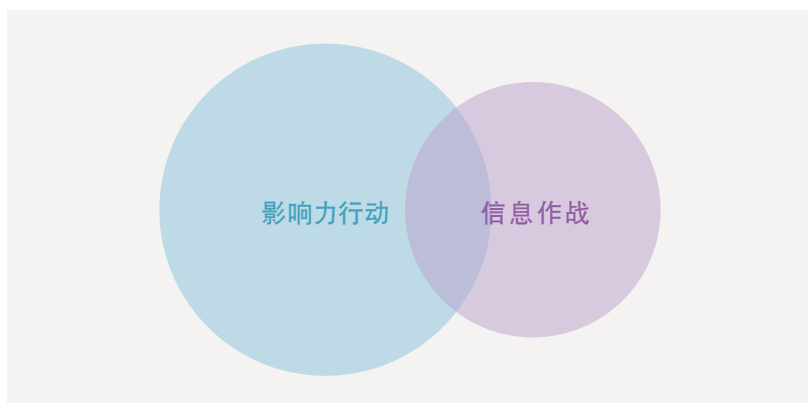
人事和教育也得到完善，显然军队已在开展相关活动。相比之下，超限战只是军方学者于1999年提出的概念而已。超限战既未被军队和国家提到过，也未在正式文件中出现过。

中国本身的概念和活动不乏模糊性和重复内容，难免会导致这种混乱状况。由于中国的活动涉及面广，而且跨越不同组织实施，加之在概念上并未得到充分梳理，对于外部观察者而言，更容易引起混乱。

至于对外扩大影响力的活动，中国并没有一个总称的概念，比如相当于影响力行动的概念。最近有人使用“认知战”的说法，这种说法只是作为一个笼统的概念使用，并未固定下来。

在分析上本来就有各种相关概念，需要梳理这些概念⁴。因此本报告将中国的活动划分为战略层次影响力行动和作战层次信息作战。本报告所说的战略层次影响力行动，是指通过影响国家的领导人和普通国民的心理、认知和决定，搅乱政治体制和政权，或者朝预期方向引导的活动，以及防御针对本国的此类活动。其中既包含军事活动也包含非军事活动⁵。而作战层次信息作战则是指通过影响敌方作战指挥官和兵士的心理、认知及决定，搅乱部队或朝预期方向引导的活动，以及保护己方军队决策的活动⁶。这两种活动往往无法明确分开，在目前的技术环境下，重叠的部分反而不断扩大。

图2-2 影响力行动与信息作战的关系



(出处) 由笔者编写而成。

根据这种划分，可将党国的影响力行动定位为战略层次影响力行动。党国开展的宣传工作和统一战线工作，目的是向目标国家的政治家和国民施加政治影响力。

而军方的相关活动所涉范围却很广。军方三战的涵盖范围相当广大。军队各级都设有实施三战相关的组织，也佐证了这一点。然而，军队活动并非都集中到三战上。尤其是围绕信息领域的作战会影响心理和认知领域，因此主要在网络、电磁频谱、太空进行的相关作战，也带有心理和认知的一面。这些活动会影响敌方作战指挥官和兵士的心理和认知，因此可能

承担着作战层次的信息作战任务。

另外，中国不太会将“网络战”单列为一类，而是将网络战与电磁频谱战和心理战统称为信息战。这一点与俄罗斯也很类似⁷。美国也开始讨论这种综合战法的必要性⁸。

2. 中国共产党围绕心理和认知领域的斗争

对于中国而言，围绕信息和影响力的斗争，是与美欧之间在意识形态领域的安全和优势之争。中国一直认为，美欧在全世界散布人权和民主主义等普世价值观，试图使中国这样的权威主义国家转变为对本国有利的体制⁹。

中国在意识形态领域展开斗争时，一个重要的概念是“话语权”。话语权 (Discourse Power或Discursive Power) 就是制造言论并使其得到国际社会广泛认可的权力¹⁰。

中国开始认为，在与欧美的斗争中，加强国内外的“话语权”不可或缺。也就是说，不仅要纠正欧美的“错误看法”，而且必须在国内外积极传播中国观点、中国叙事。在国外扩大影响力与在国内维稳直接相关。通过中国叙事控制国内外的讨论，可以对抗美欧意识形态渗透的尝试。因此，中国对内对外都在加强影响力行动。

影响力行动分为公开行动和秘密行动。公开的影响力行动与秘密的影响力行动并不能截然分开，而是随着信息传播来源的公开程度，像颜色渐变一样分出浓淡。

公开的影响力行动，包括宣传活动、政治宣传、散布虚假信息。其内容是传播中国的正面形象，并对批评中国的言论大加抨击。具体行动包括通过官方媒体加强全球性宣传、投资海外报纸、培养和收购亲中海外媒体、利用社交媒体进行官方宣传以及外交官活动等。

秘密的影响力行动，主要是以结合虚假信息和谍报的形式进行的信息战。具体行动包

括利用社交媒体散布虚假信息的活动，以及与高级网络攻击团伙进行的APT (advanced persistent threat, 高级持续性威胁) 网络攻击相结合的信息战。

(1) 宣传工作

首先看一下公开活动，特别是对外宣传工作。1980年代之后，中国一直重视对外宣传。对外宣传的目的是消除中国威胁论，提高中国的软实力。对外宣传的使命是①向全世界传



以“战狼外交官”著称的外交部发言人赵立坚 (2020年10月) (照片出处: ©Todd Lee / ZUMA Wire / Kyodo News Images)

播中国叙事、政府观点和中国文化；②反驳外国的政治宣传；③反驳台湾独立活动和相关支持活动；④宣扬中国的对外政策¹¹。

习近平政权提出“大外宣”，不断加强对外宣传。在2013年的全国宣传思想工作会议上，习近平强调意识形态领域斗争的重要性，根据这一指示，对外宣传工作得到了加强。

国际非政府组织“自由之家”的研究人员萨拉·库克 (Sarah Cook) 认为，习近平政权采用下列方式加强对外宣传工作¹²：

- a) 扩大国营媒体的存在感：随着中国的崛起，国营媒体的对外宣传工作逐渐受到重视。2016年，中央广播电视总台整合CCTV International以及其它非中文频道，成立了CGTN（中国国际电视台）。据说CGTN模仿的是俄罗斯国营新闻频道RT，CGTN被定位为中国对外传播的核心媒体。2019年，美国司法部将CGTN登记为外国代理人。
- b) 借助外国媒体传播本国观点：主要包括外交官发表评论文章 (op-ed)、通过投资主要报纸让其刊登中国新闻、由外国媒体传播新华社免费提供的内容。
- c) 培养亲中外国媒体：中国的外交官和媒体相关人员，通过加深与外国媒体相关人员的友好关系，让其撰写对中国友善的报道。
- d) 收购外国媒体：中国在墨西哥、匈牙利、意大利等国家和地区收购了广播电台。
- e) 在社交媒体上的传播与外交官活动

(2) 统一战线工作

统一战线工作是指以对抗主要敌人目标，从内部分化瓦解主要敌人，发展壮大友好势力的策略。中国共产党在夺取政权的过程中一直重视统一战线工作，高度评价其有效性，并称之为“法宝”。

习近平是特别重视统一战线工作的领导人。2015年之后，习近平提出“大统战”思维，试图在统一指挥下重振统一战线工作。习近平指出，统战工作是全党的工作，必须全党重视，大家共同来做；必须坚持党委统一领导，统战部牵头协调，有关方面各负其责的大统战格局，形成工作合力¹³。

统一战线工作的对象分为12类，包括民主党派成员；无党派人士；党外知识分子；少数民族人士；宗教界人士；非公有制经济人士；新的社会阶层人士；出国和归国留学人员；香港同胞、澳门同胞；台湾同胞及其在大陆的亲属；华侨、归侨及侨眷；其他需要联系和团结的人士。其中大多数都关系到国内的国家统一，而华侨和留学生却直接关系到海外，少数民族和宗教界也并非只局限于国内。而且随着中国经济全球化的发展，与私营企业家和新的社会阶层人士之间的统一战线工作也对海外造成影响。加之统一台湾是中国的夙愿，统一战线也是中国拉拢台湾的重要手段。

统一战线工作之所以开始在海外受到关注，是因为影响力行动显然已在海外的政界和教

育等领域发挥一定效力。最著名的事件发生在澳大利亚，中国企业家黄向墨勾结前工党参议员山姆·达斯提亚里 (Sam Dastyari)，通过提供资金获得影响力¹⁴，同样的事件也在新西兰等地发生¹⁵。

(3) 在社交媒体上的活动

在社交媒体上的活动，可谓是宣传工作、统一战线工作和军队活动相互重叠的新领域。据台北大学助理教授沈伯洋分析，中国在社交媒体上的活动可分为以下四类¹⁶：

- a) 外宣模式：由官方媒体传播。
- b) 粉红模式：由不受党国直接指挥的中国人进行的网络攻击和情报活动。
- c) 农场模式：大量制作、传播虚假信息和政治宣传内容的网站。这些网站，有的是由中央统战部相关企业制作的，有的是普通人运营的，后者的目的是增加访问人数，以获得广告收入，这些人并不知道相关网站是中国政治宣传的组成部分¹⁷。并且，最近视频网站受到重视。
- d) 协力模式：在台湾等地配合中国统战工作传播信息的亲中派人物、团体、政党。也有虚假信息的制作和传播均在中国境外进行的情况。

表2-1 在社交媒体上的中国媒体关注人数（截至2022年9月）

						
	语言	Facebook	Twitter	Instagram	YouTube	微博
CGTN	英文	1.1 亿	1,328 万	237 万	291 万	598 万
China Daily	英文	1.1 亿	422 万	146 万	5.33 万	
中国日报	中文	5.2 万				6,494 万
Xinhua	英文	9,317 万	1,223 万	155 万	5.6 万	
新华网	中文		131 万			9,567 万
新华社	日文		5 万			
People's Daily	英文	8,508 万	681 万	131 万	40.9 万	
人民日报	中文					1.5 亿
人民网	中文	276 万	80 万			8,313 万
人民网（日文）	日文	16 万				
Global Times	英文	7,005 万	190 万		7.96 万	
环球时报	中文	2,105 万				3,092 万
环球网	中文	5,581 万	0.6 万			2,675 万
环球网（日文）	日文		0.05 万			
CCTV English	英文	4,940 万	101 万	93.3 万	47.5 万	
CCTV 中文	中文	417 万		7.3 万	148 万	
China News	英文	135 万	63 万			
中国新闻网	中文	114 万	48 万		14.1 万	7,669 万

（出处）根据各大媒体在社交媒体上的官方账号关注人数（概数）编写而成。（单位：人）

中国在西方社交媒体上的宣传，虽然也在一定程度上用中文传播，但主要是用英文传播。这表明华侨和华人未必是中国格外重视的宣传对象。而且，用英文和中文以外的语言传播力度并不那么强。尤其是用日文传播的力度非常弱，从关注人数来看，可以说并不引人注目。

此外，外交官开始积极在西方社交媒体上用外语传播，并且经常使用过激言辞嘲讽外国政府，或者散布虚假新闻。外交官在社交媒体上传播，可能是与国营媒体和其他传播配合进行的。2019年是中国在欧美社交媒体上的活动非常活跃的一年¹⁸。其目的可能是对抗在香港频繁发生的抗议活动。当时注册的大量账户，围绕新冠肺炎（COVID-19）疫情，开始扩散中国的观点，指责西方的看法。外交官们则配合这些活动加强传播。例如在推特上，2017年、2018年、2019年，中国外交官分别注册了4个、3个、19个账户。与此同时，驻外使领馆分别也注册了3个、3个、13个账户¹⁹。据美国国务院下属的全球接触中心（GEC）披露，推特上的中国外交相关账户，仅在2019年9月至12月期间就增加了40多个²⁰。虽然这些数据的计算标准各不相同，但是至少可以表明2019年中国在推特上的外交活动大幅增加。

（4）秘密活动

此外还有秘密进行的虚假信息散布活动。例如使用社交媒体上的虚假账户和僵尸账户等，可谓是其中的一部分。

据美国的调查媒体ProPublica披露，疑似与中国政府相关的推特账户，可能大部分都是通过OneSight（一网互通）建立的。据信，OneSight是一家支持中国企业和中国政府在外国社交媒体上开展活动的市场调查公司，归中共中央统战部领导。这些账户原先大量发布抨击香港抗议运动的帖子，2020年1月29日之后，开始发布使中国对新冠病毒的立场正当化、抨击外国、病毒起源于中国境外说法的帖子²¹。

最后令人担心的是网络攻击与信息战相结合的活动。据台湾的TeamT5公司披露，已出现hack and leak行动与信息战活动相结合的“APT+信息战”模式，即中国的APT组织盗取并泄露秘密信息²²。可以看到APT组织非法入侵台湾政府下设研究机构的聊天软件，并在台湾的社交媒体上泄露其信息的案例。

（5）组织

那么，中国的影响力行动是以何种指挥关系、以何种方式实施的呢？从结论上来说，参与中国影响力行动的行为主体非常多，难以全部掌握，而且指挥关系也很复杂。这一点所暗含的意思是：中国的行动，虽然总方针是由党中央决定的，但在实施上很难做到充分协调，因此采用垂直管理模式实施。

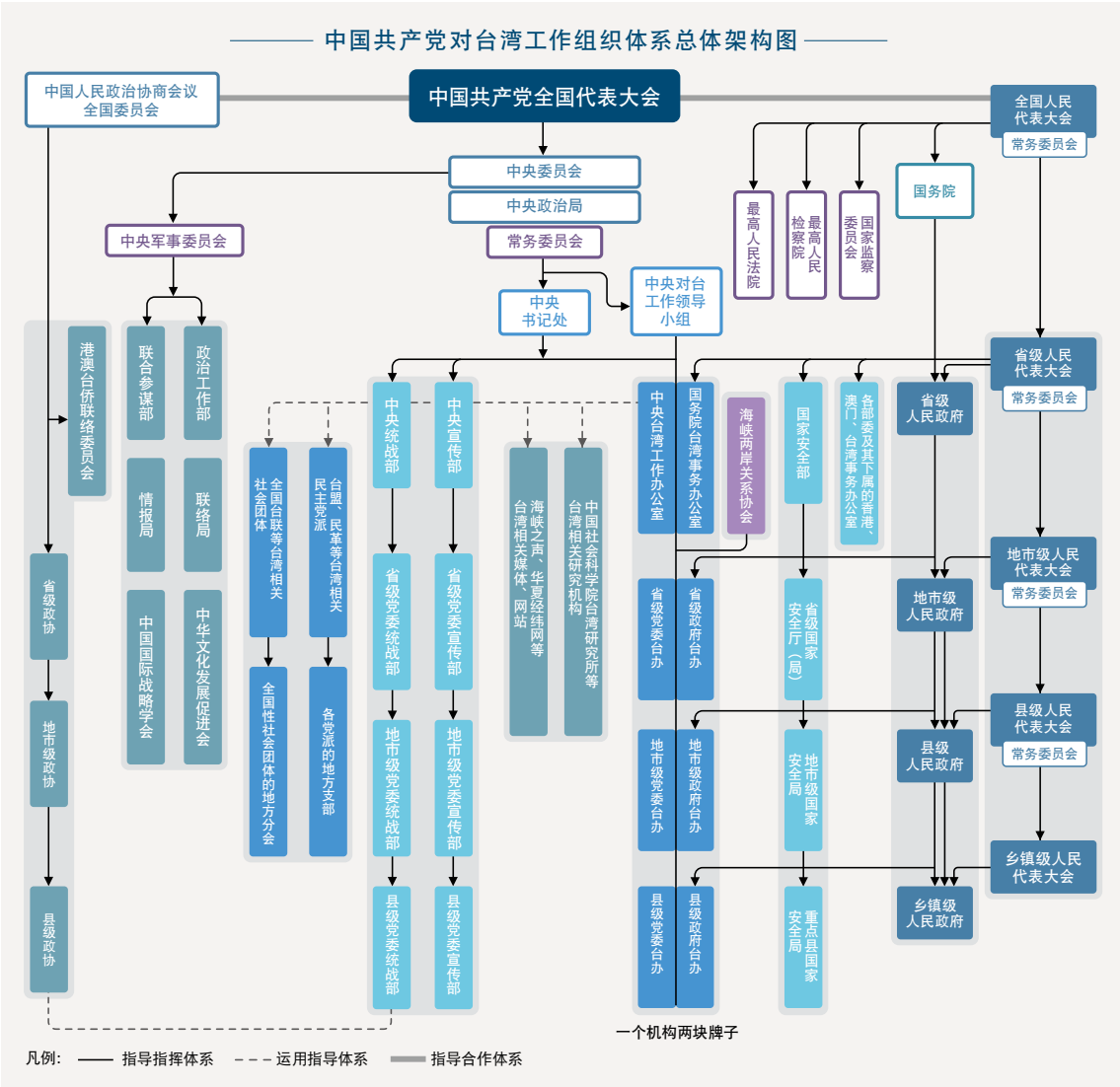
参与中国影响力行动的行为主体非常多，下面列举三个主要组织。

第一个组织是统战工作系统。为了高效领导习近平提出的大统战，中国努力加强组织建

设。2015年7月30日，中共中央政治局召开会议，决定在党内设立中央统一战线工作领导小组。该小组由中央政治局常委汪洋担任组长，由中央统战部部长尤权担任副组长，由肖捷（国务院秘书长）、夏宝龙（全国政协副主席兼秘书长、国务院港澳办主任）、巴特尔（全国政协副主席、中央统战部副部长、国务院国家民族事务委员会主任）、王作安（中央统战部副部长、国务院国家宗教局局长）等人担任成员，应该负责全面协调统战工作。

而且中央统战部的职能也得到大幅加强。2018年的党政机构改革，将此前列为政府内独立部门的国务院侨务办公室、国务院国家民族事务委员会、国务院国家宗教事务局归口中央统战部指挥，党的领导得到了加强。2015年之后，中央统战部新设立了新的社会阶层人士工

图2-3 中国的统一战线相关组织图



(出处) 根据下列资料编写而成：法务部调查局编,《中国大陆综览 2018年版》(新北市：展望与探索杂志, 2018年6月),第190页;陈德育“从中共‘组织战’探讨对我国之‘统战’作为”《海军学术双月刊》第56期第2期, 2021年4月1日, 第54页。

作局(六局)、新疆工作局(八局)、侨务综合局(九局)、侨务事务局(十局)、宗教综合局(十一局)、宗教事务局(十二局),中央统战部的组织机构明显扩大²³。华侨华人相关的政策被从外交部划归到中央统战部。

第二个组织是宣传系统。由中央宣传思想工作领导小组(王沪宁担任组长)全面领导和协调宣传工作。2018年的党政机构改革,也扩大了中央宣传部的权限。以前由国务院管辖的国家新闻出版广电总局的新闻出版管理职责和电影管理职责被划入中央宣传部,由中央宣传部统一管控意识形态。

第三个组织是军队系统。军队活动的详情,将在下一节之后论述。军队在这里举出的所有领域都开展活动,但是指挥系统与统战系统和宣传系统完全不同,而且与党和政府的活动之间进行协调的机制看来也并不那么强大。

除此之外还有大量组织参与。在负责党国总体网络安全的组织中,地位最高的是中央网络安全和信息化委员会。该委员会由习近平担任主任,由包括军队在内的主要部门的干部担任成员。其办事机构是中央网络安全和信息化委员会办公室,由中央宣传部副部长庄荣文担任主任,中央宣传部可能对日常工作有影响力。相关的党和国家的其他部门,还有国务院的国家安全部、外交部、台湾事务办公室、教育部、中共中央对外联络部、共青团等。

3. 人民解放军在心理和认知领域的斗争

(1) 人民解放军在信息化战争中的心理和认知领域

人民解放军的传统是不仅重视军事作战,而且重视让敌方产生心理和认知混乱、动摇信念。人民解放军历来重视政治工作。政治工作中包含了宣传己方立场、否定敌军正当性,并且通过虚假信息搅乱敌军的心理战要素。

在近几年实施的信息化战争中,夺取制信息权受到重视,与此同时,信息所具有的心理和认知的一面也开始受到关注。在近几年的信息技术发展过程中,有人认为在信息上占优势,可以影响敌方的心理和认知,使敌方的判断有利于己方²⁴。

中国在观察和分析美国的战争中增强了这种认识。1990年代的科索沃空袭和2003年的伊拉克战争,均凸显了信息化和心理战的威力。伊拉克战争时,中国更加迫切地认识到信息化的重要性,加快了对制信息权和心理战的研究²⁵。中国于2004年提出了“信息化条件下局部战争”的战略方针,开始探讨以信息为核心的军事准则²⁶。未来的战争可能是信息占据更重要地位的信息化战争。

中国的论证者认为信息化将促使战争形态改变。特别是初期的论证者认为,信息化将带

来不使用军事力量的全新战争时代。

信息化战争是不依赖军事力量、采用其他手段达到政治目的的“全新战争”吗?对此有两种论述,一种论述重视信息独具战略效能并决定战争胜负的新型战争形态;另一种论述则在强调信息重要性的同时,要求将其效能与火力结合起来,更加重视作战效能。

论述“全新战争”形态的著作之一是乔良和王湘穗合著的《超限战》(1999年)。论述超限战的出发点在于,现代科技创新使得区分传统战争的空间、手段、维度等壁垒逐渐降低,限制也逐渐消失。在传统战争中,明确存在前方与后方、军事与非军事、陆海空军之类的界限,战争是军队之间在战场上进行的。然而科技创新不断催生的变化突破诸多限制,在传统战争中看到的各种界限逐渐消失。

正是手段的多样化放大了战争的概念,而概念放大的结果则是战争活动领域的放大²⁷。战争是用一切手段,包括武力和非武力、军事和非军事、杀伤和非杀伤的手段,强迫敌方满足自己利益的行为²⁸。在当今世界,基于地缘政治概念的国家安全观已经过时,非国家行为主体在经济和金融领域采取的行动和恐怖活动等变得重要起来²⁹。

与之相对的是重视作战效能的论述,即戴清民提出的“网电一体战”理论。超限战之类的论述,只是军方学者进行的理论研究,人民解放军本身并未采纳这一概念。更重要的论述来自军队作战相关部门。总参四部(电子对抗雷达部)部长戴清民提出的“网电一体战”(2000年代初)就是这种论述。

“网电一体战”是一个作战概念,是指综合运用电子战和网络战手段,对敌网络化信息系统进行的一体化攻击,其目的是夺取电磁空间和网络空间的制信息权。

戴清民把重点放在对抗美国以信息优势为基础的战法,攻其漏洞。戴清民认为,在今后的战争中,信息和信息系统不仅服从、服务于火力,其本身也成为重要的斗争领域³⁰。由此看来,无形的信息领域由电磁领域、网络领域、心理领域组成,而且太空也日益成为围绕这些领域发生斗争的关键场所。夺取“制信息权”成为夺取制空权、制海权的基础和前提³¹。

戴清民一方面认为信息战将成为未来战争的主角,另一方面也论述了信息战与火力战相结合的重要性,这一点耐人寻味。戴清民认为,确实信息领域将在未来战争中发挥更加重要的作用,其地位也将得到进一步提高,并将逐步超越火力战而成为未来战争的主角,但是并非在未来战争中不再需要传统手段(火力)³²。在这个意义上,信息战并不能替代传统手段。戴清民认为“在无形的信息领域展开的斗争,最终胜负还是要在有形的物理空间中决出”,信息战是先导性作战,而且贯穿战争全程³³。

戴清民虽然指出在信息领域占据优势具有战略意义,可成为“不战而屈人之兵”的手段,但其论述的重点始终集中在支持军事作战,并增大其威力的一面³⁴。

戴清民的论述,对于在人民解放军的实际概念形成和后来的军改,比超限战的论述更为重要。这是因为戴清民处在总参四部部长这一关键职位,在形成人民解放军的信息化战争概

念方面发挥了核心作用。戴清民提出的综合手段，可谓促成战略支援部队成立的设想。

（2）三战（舆论战、心理战、法律战）

①何谓三战？

在信息化战争的心理方面采用的政治工作传统手段，是由舆论战、心理战、法律战组成的三战³⁵。三战被广泛用于从战略到作战的各个层次。

三战是被正式写入2003年颁布的《中国人民解放军政治工作条例》中的中国官方概念。2003年11月，中央军委主席江泽民接到人民解放军对伊拉克战争的总结报告后，指示要重视舆论战、心理战、法律战。鉴于此，中国加快研究三战。2004年7月28日，总政治部召开了“全军舆论战心理战法律战座谈会”。同一时期，军事科学院也举办了三战论坛。军事科学院在全军三战座谈会之后即成立专业团队，开展三战研究³⁶。

此后，军队加快了将三战纳入到作战中的步伐。2005年8月，中央军委颁发《中国人民解放军舆论战纲要》、《中国人民解放军心理战纲要》和《中国人民解放军法律战纲要》³⁷。2006年7月，总政治部颁发了《关于加强军事训练中政治工作的意见》，指出要把舆论战心理战法律战训练纳入部队训练体系和院校教学体系。2008年12月31日，四总部联合颁发《关于深入贯彻落实中国人民解放军舆论战、心理战、法律战〈纲要〉的意见》。该意见认为“三战”是配合国家政治、外交、军事斗争的重要形式，是信息化条件下一体化联合作战的组成部分，是战时政治工作的重要内容，强调其重要性，主张应当将其纳入到军事斗争准备中³⁸。

舆论战、心理战、法律战这三种非军事斗争手段，也可谓在任何时代都会出现的概念。也就是说，朝着对本国有利的方向引导舆论、影响敌方心理、利用法律进行斗争，相信这些手段在古代战争中也屡见不鲜。

可是，人民解放军却将三战定位为在信息化时代出现的信息化战争中的特殊作战形式。在信息化战争时代，交战双方围绕认知系统的对抗更为激烈。其中，舆论造势、心理攻击、法律斗争等行为，成为认知系统对抗的主要手段³⁹。在过去的战争中，心理战和宣传战的效能仅限于战术层次。但在信息化战争时代，其效能开始扩大到战略层次⁴⁰。开展舆论战、心理战、法律战，掌握政治主动，对于信息化战争已不可或缺。三战基本上不存在传统的前方与后方、战时与平时之分。

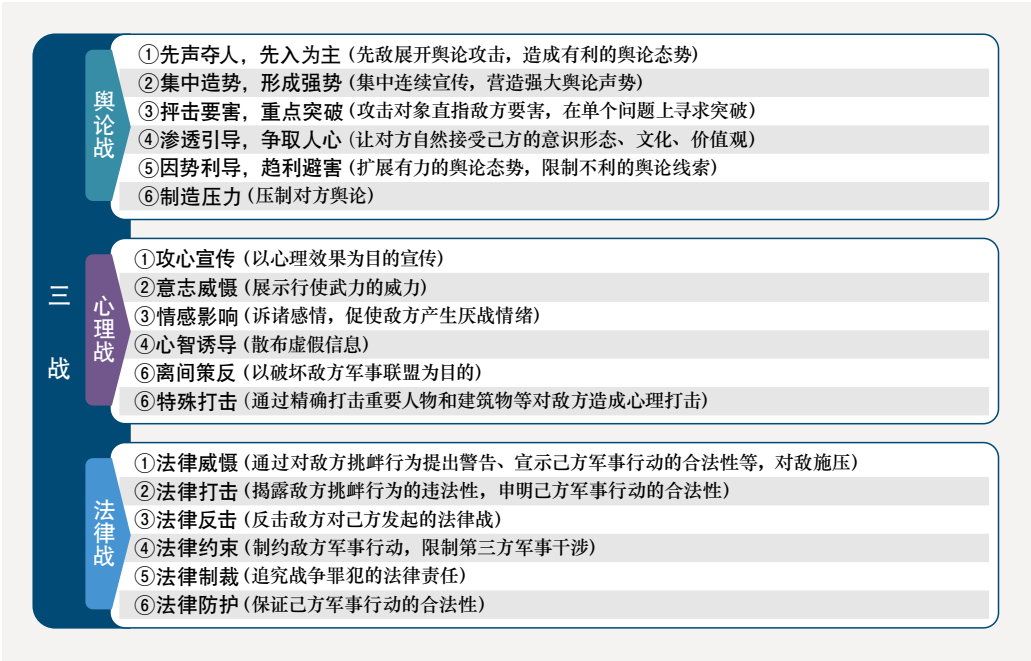
《中国人民解放军舆论战纲要》对舆论战的定义是：“舆论战是根据中央军委战略意图和作战任务，以舆论为武器，综合运用各种传媒手段和信息资源，激励我方战斗精神，影响敌方形势判断，削弱敌方战斗意志，为争取政治主动和军事胜利营造有利舆论环境的斗争行动”⁴¹。近年来出现了舆论斗争的说法，国防大学出版的2020年版《战略学》指出，“舆论斗争是政治影响力、精神杀伤力、军事威慑力的倍增器，是具有特殊威力的战争行动，对引导和控制社会舆论，营造有利于己、不利于敌的舆论态势具有重要的地位和作用”⁴²。

《中国人民解放军心理战纲要》对心理战的定义是：“心理战是根据中央军委的战略意图和作战任务，运用特定的信息和媒介，通过理性宣传、意志威慑和情感引导，对目标对象的心理及其行为施加影响，促进政治、军事斗争目标实现的作战行动”⁴³。2020年版《战略学》则采用心理攻防的说法，认为“心理攻防影响敌方国家及其军队的认识和决策系统，在精神上瓦解敌方”。心理攻防的主要任务是削弱瓦解敌方战斗力、影响分化敌方阵营、建立和巩固己方心理防线、为国家战略和军事行动决策服务等。心理攻防能够独立实施并发挥巨大的作战效能，也被视为“区别于陆、海、空战的第四种作战样式”⁴⁴。

《中国人民解放军法律战纲要》对法律战的定义是：“法律战是根据中央军委战略意图和作战任务，以法律为武器，通过法律威慑、法律打击、法律反击、法律约束、法律制裁、法律防护等方法 and 手段，为争取法理优势、赢得政治主动和军事胜利所进行的斗争行动”⁴⁵。2020年版《战略学》则采用法理斗争的说法，认为“法理斗争是通过法律手段，争取法理优势、赢得政治主动和军事胜利所进行的斗争行动”。并且认为法理斗争适用的法律包括国内法、国际法以及战争法，其中国内法中既有当事国或交战国的国内法，也涉及未介入冲突的国家或中立国的国内法⁴⁶。

设想三战会采用图2-4中的战法。

图2-4 三战的战法



（出处）根据程宝山主编《舆论战心理战法律战基本问题》第91-133页编写而成。

应当注意的是，三战强调同时实施军事手段打击以及暗示要使用军事手段的威胁。在信

息化战争中，虽然三战是不可或缺的要素，但却无法离开军事手段实施三战⁴⁷。三战被视为通过与联合作战配合起来发挥效能的信息化战争中的政治工作核心⁴⁸。因此，三战并未被认为会单独取代军事力量，而是始终与军事力量并举。

②实施三战相关的组织

由于总政治部职责范围涵盖法律、宣传、政治工作，所以由总政治部负责实施三战并不奇怪。可是，总政治部因军改而被撤销，三战相关职能也被分割。现在，三战可能在各种层次的各种军队相关组织中实施。既有专门实施三战的基地，也有在各部队实施的相关工作。

a. 中央军委政治工作部

现在由中央军委政治工作部负责的政治工作中依然包含“舆论法理斗争与心理攻防”，可见未必全部职能都被移交给了战略支援部队。

中央军委政治工作部可能负责对内对外都公开的宣传工作。《解放军报》等军队官方媒体隶属于中央军委政治工作部。该部的内设机构包括宣传局（局长：张玉堂）、网络舆论局（局长：徐云鹏⁴⁹）、人民解放军新闻传播中心。宣传局负责全军的宣传工作和思想建设，宣传局的人员也参与对外新闻发言人制度。网络舆论局可能主要负责军队的网络舆论引导工作。人民解放军新闻传播中心统管中央军委机关报《解放军报》，以及军队相关的电视台、网站、出版社。

b. 战略支援部队

战略支援部队是如何参与三战的？如前所述，战略支援部队全面操控信息领域，在心理和认知领域发挥作战效能也是其使命之一。

最有代表性的就是福建省的311基地。311基地成立于2005年，是针对台湾开展三战的最前线基地，可能是经过军改后变成了战略支援部队的直属基地。

311基地部队在总政治部领导下，2011年之后一直统管三战。后因2015年军改，从总政治部转隶战略支援部队，可能归口政治部或网络系统部指挥⁵⁰。

据法国军事学校战略研究所（IRSEM）发布的一份报告披露，311基地下设海峡之声广播电台、中国华艺广播公司、海风出版社等媒体，以及61070部队、61198部队、华信培训中心等部队。除此之外，据说该基地还通过相关团体实施心理战，特别是针对台湾⁵¹。



中央军委主席习近平视察战略支援部队（2016年8月）（照片出处：新华社／Aflo）

c. 战时政治工作与部队层次的三战

部队层次的三战是被作为战时政治工作的一环而进行的作战行动，更具实战性。负责这项工作的应该是党委和党支部、政治机关、政治干部、三战专业人员。

首先是军队的党委、基层党委、党支部。坚持军队党委对三战的统一领导⁵²。在团级以上部队设立党委，在营级部队设立基层党委，在连级以下部队设立党支部。这些党组织的内部结构不详，下面介绍党支部的组织结构。可以推测出其他级别党组织也有类似的结构。党支部通常设书记、副书记、组织委员、宣传委员、青年委员、纪律检查委员、保卫委员、群众工作委员，必要时可设敌军工作委员⁵³。其中与三战相关的是敌军工作委员和宣传委员。敌军工作委员的主要职责是：①进行瓦解敌军和舆论战、心理战、法律战的教育；②开展舆论战、心理战、法律战的训练和演练；③结合军事斗争准备制定单位瓦解敌军工作预案⁵⁴。其中明确包含了三战的教育和训练。宣传委员的主要职责是对内宣传。

其次是政治机关。政治机关的主要职责是负责收集、处理、传递和反馈各种政工信息；协助党委和联合指挥首长决策；制定三战政治工作计划并监督执行等⁵⁵。战时设立的战时政治机关，负责组织实施三战，但是三战并非全部都由部队实施。军队实施联合作战时使用的“一体化指挥平台”中，有“战时政治工作专业构件”，政治机关运用该构件实施战时政治工作。三战当中，心理战由各级部队广泛实施，而舆论战和法律战，则由军级以上的战时政治机关使用相关专业构件实施，师旅级部队不使用这些构件⁵⁶。

最后是政治干部。政委要实施三战的所有战法。而政治教导员和政治指导员则负责做好官兵的思想教育和心理服务工作⁵⁷。由此可见，政治干部中的高层干部参与三战的所有战法，而营级以下干部则以管理部队的思想和心理状况为核心任务。

此外在《中国共产党军队政治工作史》一书中，记载了从连队等基层单位挑选1~3名三战人员⁵⁸。尚不清楚现在是否仍给所有基层单位配备三战专业人员。

d. 民兵和预备役

中国也希望民兵和预备役在三战中发挥一定作用。例如在深圳市宝安区成立了民兵三战分队。据报道，该三战分队共有78名队员，分别由律师、记者、心理医生、老师、军人、公务员、基干民兵组成，其中硕士8人，学士27人⁵⁹。此外，中国民航大学党委与天津陆军预备役高射炮兵师第一团协商决定后，组建了该校三战分队。具体包括舆论战分队16人、法律战分队6人、心理战分队66人⁶⁰。中国可能希望这些组织在战时起到安抚民心的作用，尚不清楚其对攻击性作战起到多大作用。

图2-5 人民解放军的三战实施机制



（出处）由笔者编写而成。

③教育和训练

影响力行动相关的教育和训练，在军队相关组织是如何进行的？对于人民解放军而言，保障和培养人才成为一大课题。可能是因为影响力行动离开高度的知识就无法实施，所以培养此类人才成为一项重要课题。

从三战的教育训练中可以看出，中国一直重视培养承担三战任务的人才。2009年施行的《军事训练与考核大纲》中，明文规定要将三战纳入到教育训练中。也就是说，总部和军区级机关，主要进行战略战役层次的三战组织指挥训练，着力提高军事与政治攻势相互融合的筹划组织能力；军以下部队，主要进行三战基本知识教育、基本技能训练，重点搞好心理防护训练和心理行为技术训练，着力提高官兵的舆论信息识别能力、心理适应能力和战场涉法问题处理能力；三战专业部队（可能指311基地），主要进行专业基础训练、使命课题战法训练和装备器材操作技能训练，着力提高三战进攻能力；舆论战、法律战专业力量，主要进行专业基础和实战技能训练，着力提高舆论较量、法理争夺的能力。可见，由四总部统一制定编发三战教育培训通用教材，三战被纳入到教育训练中⁶¹。但是，尚不清楚经过军改之后，现在的教育训练是如何进行的。未能确认2018年颁布的新军事训练大纲的内容中是否包含了三战相关项目。

（3）认知域作战

近年来，随着人工智能等新兴技术的发展，可能需要向运用这种技术的智能化战争转变⁶²。

在此进程中出现了认知域作战这一概念⁶³。认知域作战是传统心理战的延续，目的在于形成或控制敌方的认知、思维和决策。《解放军报》刊登的一篇论文认为，认知作战由抑制、塑造和控制三个层次组成。认知抑制是指通过隐蔽己方行动或者削弱甚至剥夺敌方的态势感

知能力。认知塑造是指在充分掌握作战对手思维习惯、作战能力、作战目标、作战决心和精神状态的前提下，将定制虚假态势信息对其实施靶向推送，促使其按照我方预想决策和行动。认知控制是指改变敌方决策机制，甚至直接篡改其决策结果的认知作战⁶⁴。

在未来战争中，认知空间的渗透与反渗透、攻击与反攻击、控制与反控制，将会比物理空间和信息空间的争夺更为激烈。认知空间的军事对抗，主要通过文化传播、舆论引导、生物武器等手段，破坏对方的认知能力，保护己方的认知能力，获得作战认知空间对抗的主导权、控制权和话语权，进而获得影响作战指挥的信息并控制决策⁶⁵。国防科技大学研究人员曾华锋和石海明，将这种认知域优势称为“制脑权”⁶⁶。

认知控制被认为是智能化战争时代出现的新作战样式，也是认知域作战的最高形式。随着新兴科技的崛起，在战争中应用人工智能等先进技术的趋势也日益明显，中国的智能化战争也初现端倪。智能化战争是“基于物联网信息系统，使用智能化武器装备及相应作战方法，在陆、海、空、天、网络电磁空间及认知领域进行的一体化战争”。最近用控制智能化领域的“制智权”一词取代“制脑权”的情况逐渐增加⁶⁷。

认知域作战相关的论述，显然是我们过去一直看到的信息化战争和三战相关论述的延续。也有人认为，实际上认知域作战主要体现在三战方面。换言之，既然认知域作战的目的是打击敌方的认知、情绪和意志，三战就会成为这方面的有效手段⁶⁸。

认知域作战及其相关的制脑权等概念，是在人民解放军的未来战争构想中出现的论述，在这个意义上很重要。但是，军方既未将这些论述作为正式概念采纳，也未在作战和组织方面采取相应措施。

4. 案例研究：中国在台湾展开影响力行动

对于中国而言，台湾是构成其“核心利益”的不可分割的领土。中国认为，必须统一台湾才能实现“中华民族伟大复兴”的“中国梦”。而台湾则认为，如果美军在台湾海峡爆发战争时介入，预计人民解放军发起的攻台作战会非常困难，因此中国谋求“不战而屈人之兵”的作战，将“认知战”作为其手段之一对台实施。据台湾国防部分析，解放军在实施认知战时，采用的手段是通过散布虚假新闻、瘫痪台湾重要目标、加强军事活动、调整兵力部署、举行演习、海军舰艇在台湾本岛毗连水域内航行等，在台湾引起心理恐慌，搅乱并压制民心⁶⁹。本节将尝试介绍并分析具体案例，以便了解中国、解放军针对台湾发动了哪些影响力行动。

(1) 网络攻击案例

网络攻击的形式复杂多变，包括非法入侵目标网络系统后破坏数据、从目标内盗取信息、散布有害信息搅乱对方等。2019年9月至2020年8月，台湾的政治、经济和军事重要机关遭到超过14亿次网络攻击⁷⁰。此外，2020年3月脸书（Meta公司）披露，已关闭60多个向台湾散布新冠病毒虚假信息的中国网络部队账户。中国网络部队使用的账户，大部分采用繁体字网名，伪装成台湾用户。尚不清楚这些账户是否与中国政府有直接关系⁷¹。台湾国防部通资次长室次长曾在立法院答辩时表示，台湾中油和台塑化等台湾企业也遭到越来越多恶意网络攻击，攻击来自中国 and 俄罗斯⁷²。

也有可视为利用网络空间间接攻击台湾的案例。2020年4月，世界卫生组织（WHO）秘书长谭德塞（Tedros Adhanom Ghebreyesus），指控过去3个月以来，台湾持续对他进行涉及种族歧视的人身攻击⁷³。不过台湾法务部调查局查出，攻击谭德塞的实际上就是伪装成台湾人的中国网军⁷⁴。也能解读为这种攻击手段包含了控制秘书长谭德塞思维的影响力行动要素。

台湾法务部调查局宣布，70%的虚假信息来自中国，且在2020年2月底至3月期间大量散布⁷⁵。后来演变为网上大量出现“台湾人”向谭德塞“道歉”发帖留言的事态，不过调查局发现，实际上这也不是台湾而是中国的网民散布的流言⁷⁶。而且，台湾法务部调查局也曾被推上虚假新闻的风口浪尖。据报道，脸书和推特等社交平台曾流传过“法务部调查局致函总统府研讨与美国共推泰国革命”的假公文。调查局追查发现，假讯息源于曾在中国受过训练的台湾男子，其目的是破坏台湾的国际形象⁷⁷。

(2) 利用媒体报道施压

在2022年2月俄罗斯侵略乌克兰之前，美国总统拜登就急忙宣布不会向乌克兰派遣美军。俄罗斯开始侵略乌克兰之后不久，《人民日报》旗下的《环球时报》即报道称，台独派依靠美国的做法行不通，煽动台湾民众的恐慌情绪⁷⁸。2022年3月台湾民意基金会实施的民调结果显示，55.9%的台湾人不相信中共武力犯台时美军会协防台湾。该基金会实施同样的民调结果，2020年9月为33.4%，2021年10月则为28.5%，由此可见，台湾民众看到这次俄罗斯侵略乌克兰时美国的表现之后，对美国的信任度明显下降⁷⁹。虽然未到可以断言台湾民众直接被《环球时报》社论动摇的地步，但是中国极其善于利用这种情况。

还有中国企图利用COVID-19疫情蔓延状况打击蔡英文政权的案例。COVID-19疫情刚开始蔓延时，中国报道“台湾禁止陆客和陆生入境，暂停小三通，阻挠滞留湖北的台商返台”之类真假参半、刻意歪曲事实的讯息⁸⁰，贬低台湾形象。

中国还有积极散布虚假图像信息的手段。也有人民解放军发布轰-6K轰炸机似乎在以台湾最高峰玉山为背景飞行的虚假图像，以及中国的电视台播放2019年在内蒙古自治区实施的演习中，人民解放军兵士朝着模拟台湾总统府的建筑物进攻影像等案例⁸¹。

表2-2 中共认知战讯息操作形式分析

操作阶段	操作对象	操作层次	讯息形式	操作手段	操作目的
平时	敌方群众	· 国家战略 · 军事战略 · 战役战术	1. 选择性传播真实讯息 2. 假讯息 3. 真假混合讯息	· 主导舆论	1. 制造敌方矛盾对立
	国内群众			· 网路渗透	2. 维持国内稳定
	国际社会				3. 争取国际舆论支持
战时	敌方精英			· 认知干扰	1. 指挥官错误决策
	战场部队			· 电战攻击	2. 制造战场心理压力
	敌方群众			· 网路渗透	3. 唤起民众反战意识

出处：根据林正愷“中共认知战操作策略与我国因应作为”《国防杂志》第10页制作。

图2-6 台湾国防报告中记载的“认知战”手段示意图



（出处）根据中华民国 110 年国防报告书编纂委员会编《中华民国 110 年国防报告书》国防部，2021 年，第 44 页制作。

中国可能对台湾媒体造成严重影响的事态也在发生。中国一直在向台湾的传统媒体进行影响力渗透⁸²。特别是通过在中国开展业务的台湾企业家收购大众媒体并干预报道。此外中国政府与媒体公司直接沟通也已成为常态。台湾中天电视台的新闻频道“中天新闻台”，因未获准更换牌照，于2020年12月12日凌晨0时关台。“中天新闻台”的母公司是被认为亲中的旺旺中时媒体集团。“中天新闻台”早就因为报道内容而多次受到监管通讯传播事业的“国家通讯传播委员会”处罚，并在2018年选举高雄市长时，关于提出亲中路线的候选人韩国瑜的内容超过90%等，被指报道姿态偏向中国⁸³。

此外，2019年5月10日全国政协主席汪洋在“第四届两岸媒体人北京峰会”上指出，“两岸媒体肩负着维护和推动两岸关系和平发展的社会责任，希望两岸媒体为实现中华民族伟大复兴贡献力量”⁸⁴。另据被曝光的录音资料显示，汪洋表示“美国不会为台湾出兵”、“我们要实现和平统一和一国两制，要靠媒体界朋友们的共同努力”等⁸⁵。该峰会由台湾的旺旺中时媒体集团协办、中国的北京日报报业集团主办，在北京饭店召开。有两岸近百家媒体及相关机构200多名代表与会。旺旺集团董事长蔡衍明和副董事长胡志强等人参加⁸⁶。

台湾国安局副局长陈文凡指出，发现部分台湾媒体的宣传内容、报道方式、途径及口吻，与中国对台的威胁言论相呼应⁸⁷。

(3) 利用台湾人开展影响力行动

中国通过台湾人抨击民进党政权的手段也层出不穷。包括亲中派演艺界人士在媒体上发布支持统一的言论，新党和中华统一促进党等台湾的统一派政党干部发表亲中言论、举行示威游行等等，不胜枚举。2020年12月，社团法人中华妇女联合会理事长何建华等人，因涉嫌接受中国情报机关资助，发展收集台独派信息的组织等，被台北地方检察署以违反《国安法》的罪名起诉。被告何建华在2020年1月举行的立法委员选举中，名列支持台湾与中国大陆统一的中华统一促进党第三顺位不分区立委候选人。当时，何建华因涉嫌以低价招待选民到金门和厦门旅游，被指控违反选举法，后来又被发现与中国情报机关有联系。据检方调查，被告何建华自2017年5月起开展了一连串工作。她配合中方，在台湾成立中华妇女联合会，主要会员为陆配，不仅宣传中国提出的“两岸统一、一国两制”等，而且据说还接受中方指示，收集有台独理念的台湾人前往中国的资料。检方还指出，被告何建华散布对力争在2020年1月的总统大选中再次当选的蔡英文不利的虚假信息。她积极举办抗议蔡总统博士学位造假的负面宣传活动，作为回报，接受了中国“台湾同学会”副会长黄信瑜3万元人民币金援⁸⁸。

这种人有可能从内部瓦解台湾，例如向外部求援等，构成中国发动统一台湾军事行动的借口，并在现政权被推翻后成为接替政权。

(4) 策反跨国企业和军队相关人员

据报道，中共党员也在外国的产学研政界发展中共党支部。根据该报道，发现至少有十个国家在上海的总领事馆雇用共产党员，包括渣打银行、辉瑞药厂、波音公司、台达电子和台塑等台湾大企业也都有中共党员，并设有中共党支部（共计7.9万个党支部）。有学者指出，如果一家企业里面有3~4个党员，就必须成立党支部，随着两岸关系、美中关系紧张，这些党支部有可能变成统战工作或对台政治活动的外围，反向渗透企业⁸⁹。

中国也策反军队相关人员。预备役陆军中将刘德良，退休前曾担任国防部军情局局长，退休后至某天然气分装公司任总经理，上任不久便接到中国企业寻求在台合作伙伴的信函。刘德良一看便知，这是典型谍报手法，随即上报国家安全局与法务部调查局。台湾方面也相当重视这一事态，调查局和军中反情报总队调查后发现，寄件地址、门牌果然是假的，接触手段等也是典型的谍报人员手法⁹⁰。刘德良曾是台湾谍报活动的关键人物，在台湾，退役后被限制10年不得去中国的独此一人。

中国安全战略报告 2023

中国力求
掌控认知领域和
灰色地带事态



读卖新闻／Aflo

第 3 章

中国在海面上展开的 灰色地带事态

八塚 正晃、山口 信治

1. 中国展开的灰色地带事态

“灰色地带事态(或作战)”的说法是针对中国的海洋维权活动使用的,但中国政府并未使用这一表述¹。2010年左右,这种说法开始频繁出现在日美的政策文件中²。在2010年12月发布的《防卫计划大纲》中,将灰色地带事态表述为围绕领土、主权、经济权益的“不至于发生武力攻击的对立和争端”,因此起初就是指围绕中国扩大权益主权行动的事态³。灰色地带事态基本上是由改变现状的一方采用的战略,其目的是在不至于发生武力争端的情况下,损害敌方的力量、正当性、意志。美国国防大学研究人员弗兰克·霍夫曼(Frank G. Hoffman),将引发灰色地带事态的作战称为“略低于行使攻击性军事力量的门槛,由国家行为主体有意进行的多层面行动”⁴。

因俄罗斯发动的克里米亚作战而变得脍炙人口的混合战争,与灰色地带作战不同。混合战争是为了达到政治目标,在战场上将常规武器、非正规战术、悲惨的恐怖活动、犯罪行为组合起来同时进行的战争⁵。混合战争的目的在于,将军事手段与“政治、经济、信息、人道、以及其它手段”等非军事手段组合起来,可以进一步提高行使效果⁶。灰色地带事态指争端的升级形态,而混合战争则强调手段的多样性。而且,混合战争包含武力争端烈度的战斗,往往被列入烈度高于灰色地带的争端领域。

中国的准灰色地带作战的战略指导方针,见诸习近平政权和人民解放军的半官方文献。习近平政权于2015年发布的中国国防白皮书《中国的军事战略》,表示要重视“整体运筹备战与止战、维权与维稳、威慑与实战、战争行动与平时时期军事力量运用,注重深远经略,塑造有利态势”⁷。此外,在国防大学编写的2020年版《战略学》中,列举了中国作为战略思想提出的积极防御战略的要点,即“积极营造有利的战略环境”、“高度重视管控危机、遏制战争”和“更加注重维护国家发展利益”⁸。也就是说,中国的战略指导方针,要求在平时和争端的前一个阶段,既兼顾规避战争和营造有利的战略环境,又扩大国家发展利益。

若将上述中国的战略指导方针移到海洋领域的行动上,可以得出以下结论:为了规避战争并塑造有利态势,中国在利用海军作为威慑力的同时,也通过利用执法机构海警甚至海上民兵等组织,既将争端烈度控制在不至于发生武力冲突的范围内,又向对方施压,逐渐扩大本国的权益。中国试图通过运用海警和海上民兵,引起不至于发生武力争端的低烈度危机,同时按照本国的愿望改变现状。

可想而知,这种通过低烈度争端改变现状的尝试,虽然无法像包括高烈度军事作战在内的战争那样在短期内大幅改变局势,却能通过长期作战来取代由此产生的军事和政治成本,让局势逐渐朝着自己希望的方向发展。中国进行的扩大权益行动之所以被称为“切香肠战略”或“渐进式扩张”,原因就在于此。

习近平政权以建设“海洋强国”为目标,在加强维护海洋权益的同时,立足于综合运用

党政军警民“五位一体”这一行为主体的设想，谋求实现并加强人民解放军的海军、作为执法机构的海警以及海上民兵的合作⁹。此外，还通过将海警和海上民兵组织的指挥体系整合到军队指挥体系中、增强相关装备等措施，提高在争议地区遂行灰色地带作战的能力。

2. 海上民兵的组织化不断发展

(1) 海上民兵的组织、指挥体系、与党的关系

2013年4月，国家主席习近平视察了海南省的海上民兵部队。此后，中国政府加快支持海上民兵的组织化，可以看到海上民兵的活动开始扩大。在中国向海洋扩张的过程中，海上民兵活动日益频繁，越来越引起周边国家的担忧和关注，但是关于海上民兵组织的实际情况，仍有诸多不明之处。

2020年12月修订的《中华人民共和国国防法》，规定中国的民兵“在军事机关的指挥下，担负战备勤务、执行非战争军事行动任务和防卫作战任务”。此外，《中华人民共和国民兵工作条例》第2条规定“民兵是中国共产党领导的不脱离生产的群众武装组织，是中华人民共和国武装力量的组成部分，是中国人民解放军的助手和后备力量”。也就是说，中国的民兵是作为人民解放军辅助机关的正式武装组织¹⁰。

另外据推算，1978年中国有75万名（14万艘）海上民兵，不过目前中国尚未公布正式人数¹¹。根据中国2010年度版国防白皮书，当时全国有基干民兵800万人；据说截至2016年，包括江河流域在内，在中国从事渔业的人口达到948万人¹²。而且，在广东省（湛江市、台山市）、海南省（三沙市）、广西壮族自治区（北海市）、福建省（宁德市、福州市马尾区）、浙江省（舟山市、宁波市、玉环县、象山县）、山东省（日照市岚山区、威海市、乳山市）、河北省（秦皇岛市）等濒临南海、东海、黄海等海域的广大沿海地区，都组建了海上民兵组织¹³。

关于指挥体系，《中华人民共和国民兵工作条例》第5条规定“全国的民兵工作在国务院、中央军委领导下，由中国人民解放军总参谋部（注：军改之后为中央军委国防动员部）主管”，“省军区、军分区、县人民武装部，是本地区的军事领导指挥机关，负责本区域的民兵工作”。也就是说，虽然在指挥体系上由中央军委国防动员部指挥，但在更加具体的命令体系上则由主管战时动员的省军区、军分区、县人民武装部等部门负责。

中国的海上民兵不仅要接受军队指挥，也要接受来自政府的指令。中央政府和地方政府负责民兵建设工作，包括补助海上民兵的船舶修理费用、燃料费、训练费等。而且，可能地方政府还可以将此类补助作为交换条件征集民兵¹⁴。

并且除军队和政府外，中国共产党也对海上民兵造成影响。与中国的其他社会部门一样，

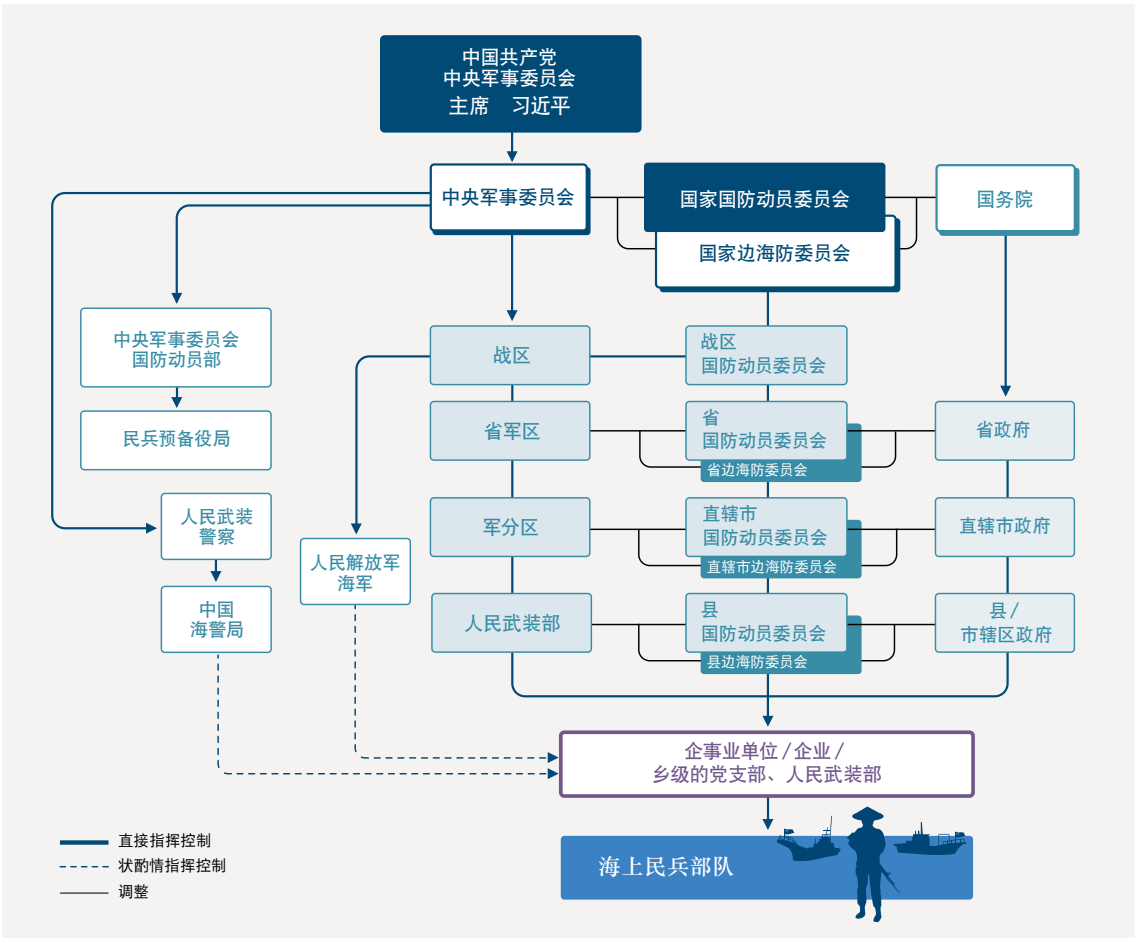
在海上民兵中也成立了贯彻落实中国共产党领导的党组织。例如，有中共党员身份的浙江省乐清市卫生局干部兼任该地区海上民兵救护分队的党小组组长，该分队党小组共编配4名党员¹⁵。习近平考察过的海南省潭门的海上民兵连副连长王书茂，2021年6月被中共中央授予“七一勋章”，而王书茂兼任琼海市潭门镇潭门村党支部书记¹⁶。综上所述，由共产党和政府的相关人员担任海上民兵组织的干部，其目的可能是将来自共产党、军队、海警等执法机构的指令和命令传达到所属渔民。



海南省三沙市民兵正在训练（2015年7月）（照片出处：新华社／Afla）

除此之外，为将上级指令有组织地传达给各渔船，海上民兵拥有功能不同的多个指挥系统。海上民兵组织，在组织中按照功能分别成立侦察分队、应急分队、海上支援分队等，并

图3-1：针对海上民兵的指挥系统



（出处）根据 Erickson 与 Martinson 合编「中国の海洋强国戦略」第 18 页编写而成。

分派职责。而且,某军队相关人员建议,在各组织按照班、排、连、营的组织结构(以单船为班。上级单位由3~5个下级单位组成),实施层级指挥¹⁷。另外,加入海上民兵组织的中国渔民,大部分受雇于各地区的渔业相关企业(渔业、食品加工、造船、港口建设等),这些企业成为有组织地管理(招聘、动员、提供渔船等的装备和补偿)渔民们的基层单位。近年来,地方政府还在促进招聘退伍军人¹⁸。并且,中国军方希望渔民不仅平时从事渔业,而且侦察海外渔船在争议海域作业及外国海军的动向,因此也有人建议,不仅要让渔船遂行侦察任务,还要将大量的海钓船、公务船、远洋商船等编入报情队伍¹⁹。可见,海上民兵并不只是由渔民临时拼凑起来的,而是由水产加工业、造船业、港口建设业的从业人员,以及医疗工作者、退伍军人、地方政府和中国共产党的相关人员等各种背景的人才组成的。

综上所述,可将中国海上民兵定义为平时从事渔业相关产业,必要时有组织地接受人民解放军、政府以及党的指挥,参与各种海洋维权活动的武装力量。

(2) 海上民兵的职责

海上民兵组织有哪些具体职责?根据中国发布的2013年度版《国防白皮书》,关于接受军事训练等的基干民兵组织的职责,规定“编有应急队伍,联合防空、情报侦察、通信保障、工程抢修、交通运输、装备维修等支援队伍,以及作战保障、后勤保障、装备保障等储备队伍”。关于海上民兵在海洋维权中履行的职责,浙江省舟山警备区司令员王治平列举了以下3类²⁰:

- ①支援现役部队行动:(a) 参与包括佯动在内的信息作战;(b) 运输军用物资;(c) 担负抢修武器装备、医疗等勤务保障;(d) 配合防卫作战
- ②支援地方执法力量行动:(e) 通过在争议海域作业创造对海洋维权活动有利的形势;(f) 扰乱他国船只并收集情报
- ③独立执行海上维权行动:(g) 在日常渔业生产活动中、在争议海域对不明目标进行监控、报情;(h) 战时执行海洋维权任务

上述职责当中,关于支援人民解放军的职责,军方相关人员列举了海上民兵在海上作战中的4项任务。①开展海上游击作战(海上侦察预警、海上伪装防护、海上低强度阻滞、海上捕俘)、②配合部队海上作战(协助部队实施检查验证、掩护部队行动、协助部队侦潜、协助部队布雷)、③支援部队海上作战(海上搜救、医护、维修、消防灭火、拖运、物资输送、油水补给、兵员补充)④组织海上“三战”行动²¹。由于要考虑到配合军事作战,中国主要在休渔期间定期实施包括实弹演习在内的救险、侦察、后勤等各种演习训练,加强针对海上民兵的指挥体系²²。不过也有人指出,尽管海上民兵的大部分属性和特点都对灰色地带作战非常有用,但是不适合在高烈度战争和战时作战中与海军协作²³。

从上述特点中可以看出,中国设想了海上民兵配合政府和军队双方的多项任务。但在实际作战中,由于各种机关参战,指挥系统和协作体系会变得相当复杂。例如,另有一名军队

干部，就海上民兵组织在各种活动中如何与其他机关协作，提出了如下建议²⁴：

海上民兵组织①独立遂行海上情报搜集、侦察警戒等任务时，由省军区系统指挥；②参加应急救援时，由海上搜救机构（可能指海警）或地方政府统一组织，省军区系统参与；③遂行维权任务时，在地方党委、政府统一领导下，由省军区系统会同地方有关部门组织指挥；④配合执法行动时，在地方党委、政府统一领导下，由海警部门指挥，省军区系统配合；⑤支援保障海军行动时，由海军统一指挥，省军区系统配合。这些任务也可能根据各自的事态随机应变地进行，在海上民兵组织内部似乎也组建了分队、进行了分工。例如，海南省三亚市的海上民兵组织，在各个地区组建了侦察分队、应急专业分队等²⁵。

由于海上民兵平时作为渔民活动，因此难以准确判断其是否为民兵，但是自从1974年中国从南越夺取西沙群岛，即所谓的西沙海战，海上民兵就在海洋争端中得到运用，后来也可看到海上民兵在各种海上争端中活动。表3-1中梳理了海上民兵可能参与的事件、地区、海上民兵活动。

表3-1：海上民兵可能参与的海上争端事件

时期	事件与地区	目标国家与目标船舶	活 动
1974	西沙海战	南越	在岛屿周边作业、登岛、安装设施、向敌军开炮
1978	东海（尖阁诸岛）	日本	共计 357 艘渔船入侵尖阁领海
1985	南海	菲律宾	5 艘渔船的民兵登上斯卡伯勒礁（黄岩岛）
1999	南海	菲律宾	在斯卡伯勒礁威胁菲律宾渔船
2002	黄海	美国海军（USNS Bowditch）	撞击拖曳声呐
2009	黄海	美国海军（USNS Victorious）	跟踪
2009	南海（海南岛附近）	美国海军（USNS Impeccable）	妨碍航行
2011	南海	挪威调查船	妨碍石油天然气勘探
2012	南海	菲律宾	在斯卡伯勒礁附近作业，与中国海警船进行救援训练
2013	南海（斯普拉特利群岛（南沙群岛））		利用疏浚船建造人工岛
2014	南海	越南	保护中国的钻井平台，撞击越南渔船
2015～	南海（斯普拉特利群岛）		以人工岛为基础在南海作业的中国渔船急剧增加
2016	东海（尖阁诸岛）	日本	200 ～ 300 艘中国渔船聚集到尖阁周边海域
2018	南海（中业岛）	菲律宾	中国渔船聚集到周边，撞击菲律宾渔船
2021	南海（牛轭礁）	菲律宾	220 艘中国渔船聚集



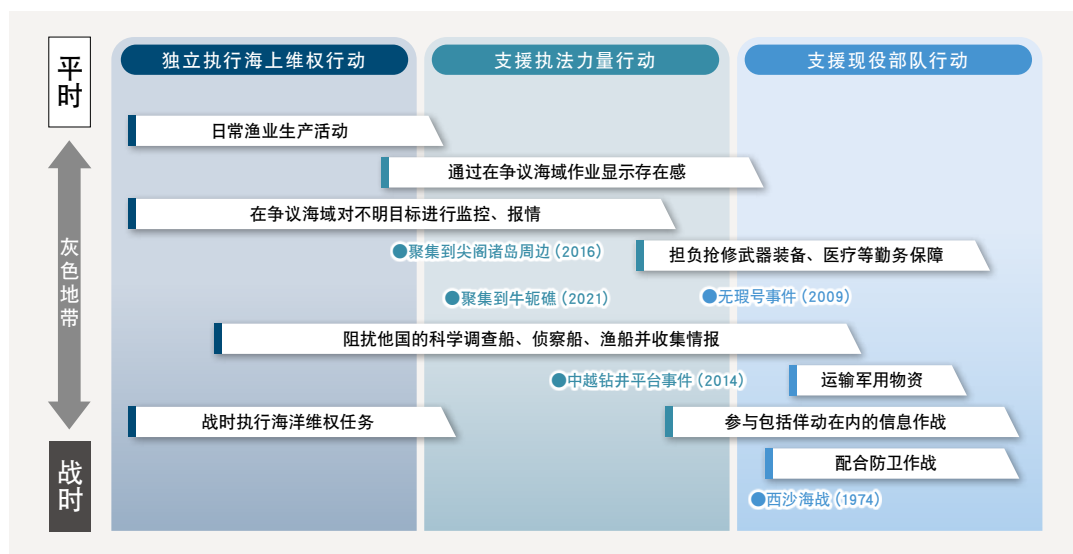
(出处) 由笔者参考各种资料制作

从与其他海洋行为主体的关系来看海上民兵的具体任务时(见图3-2),可以看出以下特点。第一、海上民兵发挥其人数和装备优势,主要承担各行为主体难以进行合作和活动的海上维权行动任务。换言之,这种任务可想定为:由军队进行有可能导致危机升级,由执法机构进行则成本太高,并且从装备和管理等角度来看,普通渔民难以做到的大范围准军事活动。海上民兵组织利用其“亦兵亦民”的独特身分,平时通过在争议地区从事渔业等进行主权宣示活动,力求加强实际控制,同时在战时通过与军队联络、参与伴动作战,作为军队的辅助组织活动。

第二、海上民兵可能承担军队与行政组织、民间的中介职责。海上民兵虽然在指挥体系上被规定为武装组织,但在具体任务上也可能与行政机关合作。关于围绕海上民兵建设的课题,浙江省军区司令员傅怡少将指出,应当构建海上民兵连部(单船)、人武部(海洋与渔业局)、军分区(警备区)、海军部队之间的指挥信息链路,实现军地互联互通²⁶。并且应当注意的是,海上民兵合作的组织,可能因危机情况而异。如图3-2所示,海上民兵与政府公务船的合作,主要是在烈度较低的灰色地带进行海洋维权活动,包括在争议地区作业的相关联络、对他国渔船和调查船的监视等;与军队机关的合作,不仅是在灰色地带向军队提供情报、妨碍他国军舰之类的活动,还包括在战时承担向军队提供支援和补给、参与军事作战等烈度较高的准军事作战。

此外,海上民兵部队与中国海警局和人民解放军相比,不仅能够在浅海域履行职责、运用更加小型机动的船舶,还可以通过大量渔船实施更广泛的预警活动。因此,也有人从对海外渔船在争议海域的作业、外国海军的动向进行预警、监视和侦察的角度出发,建议不仅渔船,远洋商船等也要编入搜集情报的海上民兵队伍²⁷。

图3-2：海上民兵组织的任务



(出处) 笔者制作

中国政府有可能认为,通过动员海上民兵,可以实现控制危机升级、牵制敌对国家、避免军事冲突、扩大实际控制范围。例如,据报道,发生2009年的“无瑕号事件”、2015年的“航行自由行动”之际,中方不是运用中国海军,而是动员在其附近的中国渔船妨碍美国海军作战。此举可以理解为中方通过运用海上民兵,既传递中方妨碍和牵制美军行动意图又避免军事升级的案例。

假如对方是美国海军以外的小国,中方也可能主动拉高军事紧张气氛,比如通过海上民兵的过度挑衅行为,诱使对方国家军队采取军事行动,使己方军事行动正当化等。其实,1974年1月中国从此前实际控制的南越夺取并占领帕拉塞尔群岛(西沙海战)之际,被怀疑是海上民兵的中国渔船,不仅从军事冲突前就开始在附近海域反复进行挑衅行动,在战时也有可能参与预警和情报作战,支援军队登陆作战等,承担了重要职责。

中国政府可能是通过运用海上民兵进行介于战时与平时之间的活动,试图给外国判断对策造成负担,使其无法迅速应对,同时让自己掌握主导权、保护并扩大权益。

而且,海上民兵在国际法上的地位并不明确。《联合国海洋法公约》第29条规定“‘军舰’是指属于一国武装部队、具备辨别军舰国籍的外部标志、由该国政府正式委任并名列相应的现役名册或类似名册的军官指挥和配备有服从正规武装部队纪律的船员的船舶”。海上民兵混进普通渔船时,难以从外侧立刻区别,在争议地区作业的民兵的法律地位也不明确。这种模糊性有可能既给中国运用海上民兵组织留下余地,也成为让外国执法机构等在应对时延误判断的负担。

此外,美国国防大学教授詹姆斯·克拉斯卡(James Kraska)等人指出,阻挠在公海和周边各国EEZ内进行的合法活动(海洋调查、渔业),违反国际海事组织(IMO)制定的《1972年国际海上避碰规则公约》(1972年COLREG公约)各项规则²⁸。例如,中国渔船和海上民兵故意在南海和东海实施不安全作业,制造碰撞的危险性,违反《COLREG公约》第8条“避免碰撞的行动”的规定²⁹。

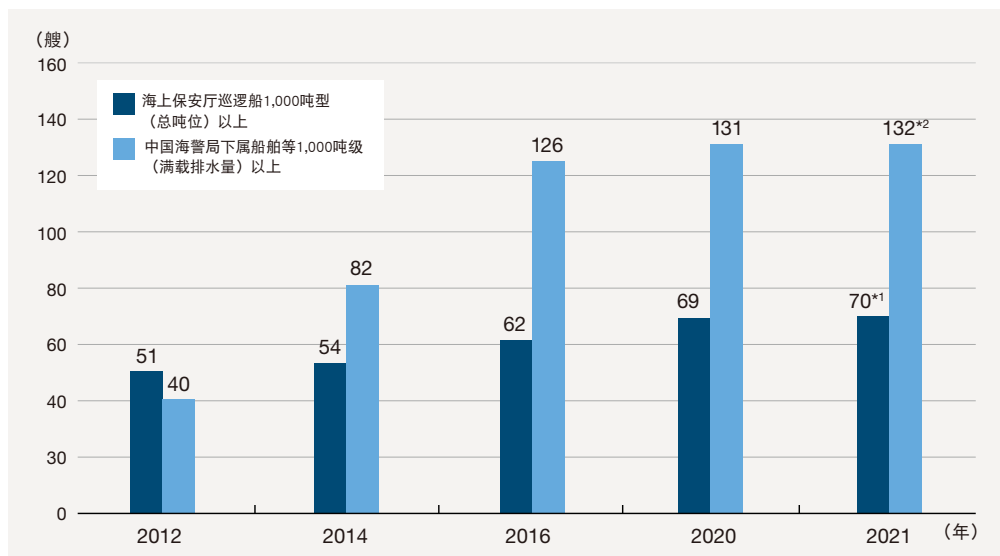
3. 海警与海上民兵的活动日益加剧

(1) 海警加强装备并扩大活动

2010年代,在海洋强国方针指导下,中国加快重组成立中国海警局,中国海警装备采购计划的整合也取得显著进展,海警所属船舶不断大型化³⁰。尤其是可在外海长期进行维权活动的排水量500吨级以上船舶急剧增加,并且可以看到在新造的船舶上搭载直升机、高速拦截艇、舰载炮、大容量高压水炮³¹。根据海上保安厅发布的数据(图3-3),近10年来,中国海警

局下属的可在远洋长期航行的1,000吨级以上船舶猛增至3倍以上，大幅超过日本海上保安厅的增长率³²。此外，中国海警在2015年、2017年相继开始运用两艘万吨级的Zhaotou级大型巡逻船，并且在中国交通运输部负责海上交通管理的中国海事局也于2021年10月配备了首艘万吨级海事巡逻船³³。中国海警已经成为全球最大的海上执法机构部队³⁴。

图3-3：中国海警局下属的1,000吨级以上船舶



*1 2022年3月底的艘数

*2 截至2021年12月底的艘数。根据公开信息推算 (今后有可能变化)

(出处) 根据海上保安厅《海上保安レポート2022》(日经印刷株式会社, 2022年) 第16页编写而成。

而且，除了新造海警舰艇之外，中国还将改装后的海军舰艇移交给海警，加快其武装化。中国海军移交舰艇，从海警局整合之前就开始了，为了弥补当时的执法机构欠缺的巡逻能力，海缆敷设舰、布雷舰、情报搜集船等辅助舰艇是在几乎所有的火炮和电子设备都被拆除的状态下移交的³⁵。也有报道称，近年来，中国海军的十几艘护卫舰等虽然拆除了导弹，改装后却仍保留了76毫米炮、30毫米机枪、火控雷达等装备³⁶。

不仅装备，在海上作战和训练方面，海警也在深化与海军的合作。例如，2012年在东海举行“东海协作-2012”军地联合海上维权演习，当时的海监、渔政部门在海军东海舰队指挥所支援下，联合巡航东海³⁷。2018年5月，军舰、海警船、地方综合执法船在西沙群岛展开了历时5天的联合巡航等活动，军队与海警和地方政府进行了配合沟通³⁸。并且，据说2020年7月上旬海警局与中国海军在帕拉塞尔群岛的伍迪岛（永兴岛）举行联合演习时，中国海军的071型登陆舰等参加，并进行了登陆作战训练³⁹。

在南海，海警2018年转隶武警之后，更加积极地作为扩大权益的先锋开展活动。据美国

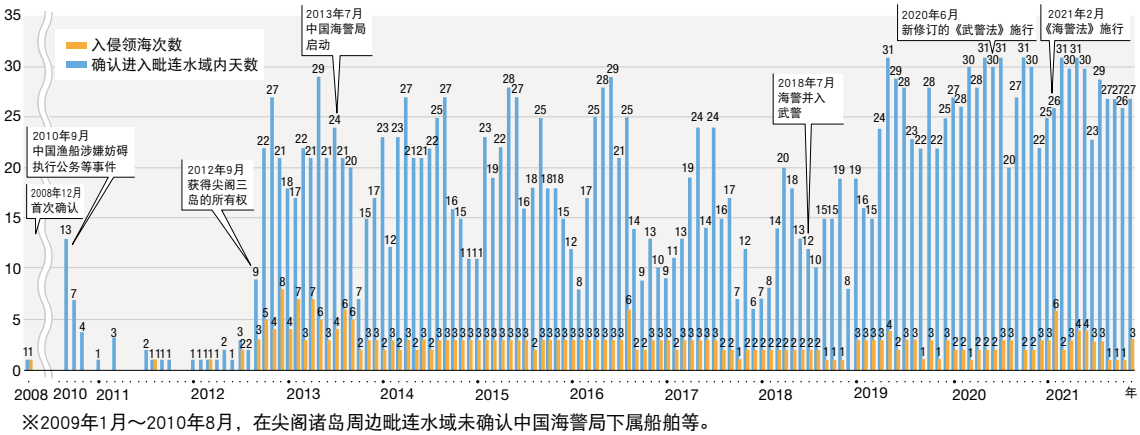


在斯卡伯勒礁（黄岩岛）周边巡逻的中国海警船与在周边作业的菲律宾渔民（2017年4月）（照片出处：Reuters／Aflo）

智库战略与国际问题研究中心（CSIS）发布的报告披露，中国海警船护卫在越南的EEZ内进行地震调查的中国科学考察船、骚扰在马来西亚的EEZ内进行调查的马来西亚钻探船和补给船等等，采取在争议海域确保垄断权益的行动⁴⁰。此外，据说从2010年代中期开始，中国通过修建斯普拉特利群岛（南沙群岛）的人工岛，建设军事设施等活动基地，中国的海军、海警定期停靠永暑礁、渚碧礁、美济礁等，结果向该海域定期出航的海上民兵船只数量飞跃增长⁴¹。可能由于海军和海警在该海域的活动不断扩大，作为海上民兵在争端海域作业的中国渔船不再担心被他国执法机构扣押，开始积极参与维权活动。

海警在东海的尖阁诸岛海域的活动，自从2008年12月入侵日本领海之后，开始零星出现。此外，也开始出现挑衅性行为，例如2010年5月，当时的中国海监在距离奄美大岛西北部320km处跟踪海上保安厅测量船等。2012年9月日本政府获得尖阁三岛的所有权，中国以此为借口使尖阁诸岛海域的“海洋维权活动”常态化。从那时起，每月都有2~4艘海警船入侵毗连水域约30次，每次数小时，入侵领海3次左右。中国使此类活动常态化，同时逐渐增加入侵该海域海警船的数量、频率、常驻天数⁴²。而且，如图3-4所示，要求中国海警在管辖海域开展海洋维权活动的《中华人民共和国海警法》于2021年2月施行后，海警在东海的尖阁诸岛周边海域进行的活动，虽然增加幅度并未脱离常规，但是需要关注其今后的动向。

图3-4：中国海警局下属船舶等的确认进入毗连水域天数、入侵领海次数



（出处）根据海上保安厅《海上保安レポート2022》（日经印刷株式会社，2022年）第16页编写而成。

中国政府可能利用得到海军支援的海警，谋求在避免武力冲突危险的同时，通过执法加强并扩大本国的维权活动。其代表性案例就是2012年中国利用海上执法机构夺取了菲律宾实际控制的斯卡伯勒礁（黄岩岛）⁴³。2012年4月，停泊在斯卡伯勒礁的中国渔船涉嫌违法作业，菲律宾海军护卫舰要拘捕中国渔民时，中国海上执法机构的公务船（当时的海监及渔政）横加阻拦，此后与菲律宾海岸警卫队的公务船持续对峙。中国政府在要求菲律宾公务船撤离的同时，还对菲律宾香蕉进行事实上的进口管制等，施加经济压力，逼退菲律宾公务船，从菲律宾手中夺取了斯卡伯勒礁的控制权。此举成为在不至于发生战争的灰色地带单靠执法机构就可以扩大本国权益的成功体验，也为中国政府加快增强中国海警能力埋下了伏笔。

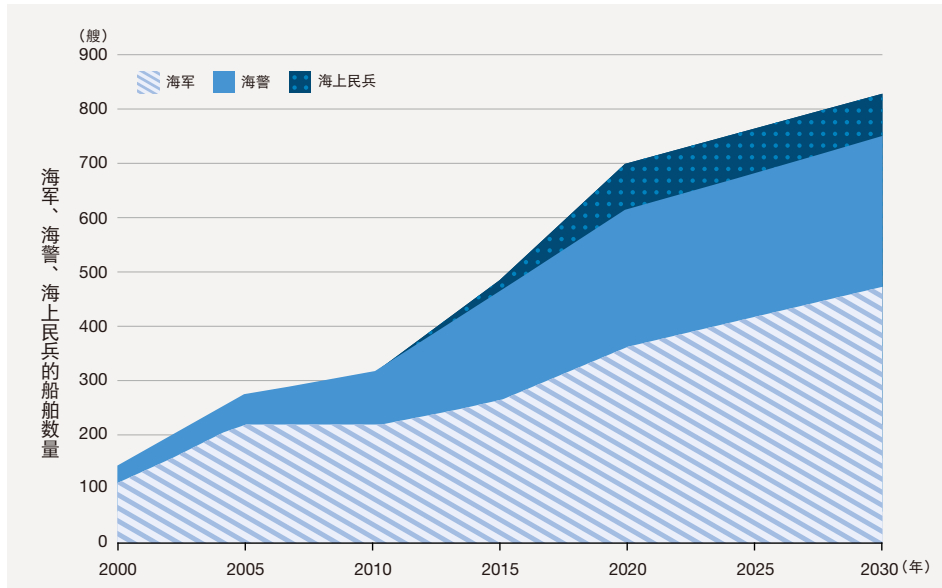
近年来中国海警的大型化和武装化，也可能对灰色地带事态的形态造成影响。在《中华人民共和国海警法》中明确规定海警可以比照“警察权”使用警械和武器，而由海军护卫舰改装的船舶是按照海军标准设计建造的，搭载72毫米炮，作为军舰在战时能够经受一定程度的炮击和导弹攻击，已开始拥有能够在与他国执法船的小规模冲突中占优势的装备⁴⁴。中国加强海警的这一方针，促使要应对此举的其他国家执法机构的大型化和武装化，结果不断提高不至于发生“武力攻击”的“警察权”行使范围的烈度，换言之，很可能会导致灰色地带的上部不断延伸。

此外，从《中华人民共和国海警法》的制定可以明确看出，海警平时依照《中华人民共和国海警法》行使警察权，战时则被要求在中央军委和武警指挥下，依照《中华人民共和国国防法》作为武装力量执行防卫作战等任务。但在何种情况和背景下中国海警局的职权由《中华人民共和国海警法》中规定的海上维权执法任务变更为《中华人民共和国国防法》中要求的防卫作战任务，其程序和条件等并不清晰⁴⁵。海警身分的这种双重性和模糊性，可能起到对周边国家的执法机构和海军施压的作用。

（2）对海上民兵的支援和组织化

自从2013年习近平视察海南省海上民兵之后，中国政府加强支援在南海作业的海上民兵。CSIS研究人员格雷戈里·波林（Gregory B. Poling）等人指出，中国政府发放①在斯普拉特利海域作业渔船的燃料补贴、②在斯普拉特利海域作业渔船的建造和维修补贴、③海上民兵活动船舶的建造补贴、④用于渔船搭载的通信、航海、安全装置的安装和改造补贴，除此之外，还发放针对海上民兵人员的各种补贴、招聘退伍军人所需的补贴等⁴⁶。地方政府也通过向海上民兵组织提供船舶维修费和燃料费，并且通过发放住岛补贴，力图扩大在远洋的存在感。例如，2014年8月海南省三沙市投入280万元实施渔民住岛作业津贴政策，每年在帕拉塞尔群岛住岛满180天者，每人每天可获发放“住岛补贴”35~45元；而位置偏远的斯普拉特利群岛，只需住满150天，就有每天80元补贴⁴⁷。据中国国家统计局统计，2015年（当时）在城市私营企业工作的农、林、牧、渔业劳动者的日均工资约为80元，所以这种居住补贴对渔民而言，作

图3-5：中国海军、海警、海上民兵船舶数量变迁



（注）2020年以后为预测数值

（出处）根据 U.S. Marine Corps, U.S. Navy and U.S. Coast Guard, *Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power*, December 2020, p. 4 编写而成。

为副业收入，可能起到一定的鼓励作用。

而且此前的海上民兵组织以征借的形式运用渔民拥有的船舶，此后出现了新造专用海上民兵船的案例⁴⁸。据美国海军等于2020年发布的报告（图3-5）披露，如上所述，2010年代之后中国海警船骤增，同时海上民兵专用船舶也猛增，已有80艘之多⁴⁹。

然而，中国政府也面临如何管控海上民兵的课题。例如，2015年中国国内实施的调研发现，46%的海上民兵只追求民兵身分带来的政治待遇，但对民兵的职责使命不知道、不清楚，甚至不履行⁵⁰。为了加强管控海上民兵，中国政府加快在中国渔船上安装北斗卫星导航系统（BDS）。加之地方政府发放BDS终端装备相关的补助等，据说已有7万艘渔船和海警船等执法船安装了BDS终端。向中国渔船普及BDS，有助于实现海上民兵的组织化和活跃化，并加强与海军和海警的合作。BDS帮助渔船的航行、管理监督和进出港管理，并且提供短报文通信功能（最新机型可发送约1,200个字符）⁵¹。另一方面，这些功能对于中国向海洋扩张越来越不可或缺。例如，在海上救援活动中，据说安装BDS的船舶已经搜救了1万多人。此外，管辖大部分南海的海南省，装备BDS终端的渔船在休渔期未经许可禁止关闭BDS功能，并对违规船舶处以每艘5,000元罚款等，BDS也被积极用于渔船管理。

并且，2015年中国将军民融合发展战略作为一项国家战略之后，力求充分运用民间资源，但是如何依法保护民众的身分、财产、信息，一直成为人们讨论的重点。关于这一点，2020年8月国防部介绍军事政策制度改革，表示已出台58项政策制度，在中央军委深化国防和军

队改革领导小组统筹指导下,在2022年前健全各领域配套政策制度,包括制定颁布军事法律和重大法规⁵²。在此过程中,2021年8月中国对《中华人民共和国民兵工作条例》的上一级法律,即规定了民兵身分等的《中华人民共和国兵役法》进行了修订,删除了其中有关民兵的规定⁵³。在全国人民代表大会上提到了将专门出台法律规范民兵活动,可见在中国提出军民融合发展战略的情况下,军民关系的法定形态尚处于摸索阶段⁵⁴。

(3) 海洋行为主体的协调

这些海洋行为主体之间的协调,从胡锦涛政权后期就开始进行,在习近平政权时期,进一步加快了协调机制的构建。

在最高层,国家边海防委员会是最重要的协调机构⁵⁵。国家边海防委员会作为国家边防委员会设立于1991年,是在国务院、中央军委领导下的,聚集了负责边海防工作组织的机构⁵⁶。其负责具体事务的办公室设在总参谋部作战部,由军队掌管日常工作,而组织的最高领导——主任一职,却由中央政法委书记兼任。2008年由国防部部长梁光烈担任国家边海防委员会主任之后,开始由国防部部长担任主任⁵⁷。此举,一方面降低了该组织的等级,因为兼任国家边海防委主任的中央政法委书记罗干和周永康都是中央政治局常委会委员,而梁光烈连中央政治局委员都不是;另一方面,通过改变主任一职,使国家边海防委员会由军队掌管的事实更加明确,尤其可谓深化海军与其他机关合作的契机。

军改后,事务机构可能设在中央军委国防动员部边防局。经确认,以前主管事务机构的总参谋部作战部边防局转隶中央军委国防动员部,国防动员部部长盛斌兼任国家边海防委员会副主任⁵⁸(已退役,自2021年12月起由国防动员部部长刘发庆兼任国家边海防委员会副主任)。而且国家边海防委员会办公室副主任蒋咸知是中央军委国防动员部边防局局长⁵⁹。

中国试图推广党政军警民五位一体合力治边机制。在声称管辖大部分南海的海南省三沙市(2012年成立)开展的军警民三位一体联防联控机制进一步发展,演变为加强党的领导的党政军警民五位一体合力治边机制⁶⁰。

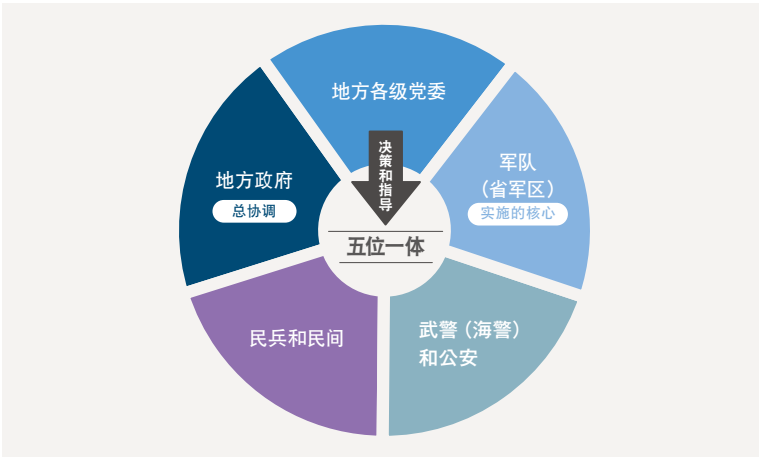
2014年6月27日,第五次全国边海防工作会议召开。习近平在接见会议代表时强调,边海防工作是治国安邦的大事,要发挥军警民联防的特色和优势⁶¹。

在2018年4月23日召开的中央政治局会议上,党政军警民合力强边固防被正式列为边防手段。会议指出,党政军警民合力强边固防是中国边海防的独特优势,对于加强党对边海防工作集中统一领导、实现建设强大稳固现代边海防战略目标具有十分重要意义⁶²。2018年12月,国防部部长、国家边海防委员会主任魏凤和,就各个组织在党政军警民合力强边固防中的职责,强调党委把方向、政府总协调、军队当骨干、警方抓治理、民众为基础⁶³。

总之,党政军警民五位一体合力治边机制,可以理解为以军队为核心与执法机构和民兵协调的机制发展后,中国根据发展需要加强了党的领导和政府的协调职能。

虽然尚不清楚战时如何进行协作，但是战区的相关人员可能是国家边海防委员会成员，平时就有协作关系。国防大学出版的战区联合作战参考书认为“战区联合作战是军警民协作与陆海空天电网全域联动的综合作战”，指出军警民协作是联合作战的构成要素⁶⁴。因为军队在平时、灰色地带的边海防中起到核心作用，所以在战时的战区联合作战中，也会有一定程度的军警民协作。

图3-6：五位一体合力治边机制



（出处）由笔者编写而成

这些各种各样的机关要采取协调行动，就必须共享信息。中国海警和海上民兵，采用各种通信工具与人民解放军之间保持联系。例如采用船舶自动识别系统（AIS）、北斗卫星导航系统、超短波无线电台、智能手机⁶⁵。在人民解放军看来，海警和海上民兵的职责中，特别重要的是侦察监视，尤其是频繁的巡视活动⁶⁶。

现在受到重视的是信息基础设施建设。关于边海防工作，早就被指出存在基础设施建设和信息化发展不平衡等问题⁶⁷。2021年10月14日至15日，全国边海防基础设施建设工作会议召开。会议强调，边海防工作要着力提升科技控边水平，推进数据融合共享等⁶⁸。边海防的信息化不断发展，中国运用监视摄像头网络、区块链等信息网络技术打造了军警民合作平台，使得各机关可以更加顺利地进行合作⁶⁹。

4. 在东海与南海的灰色地带作战差异

中国的海洋行为主体进行的海洋维权活动中，可以看出东海与南海存在差异。在南海，

海军、海警、以及被怀疑是海上民兵的中国渔船广泛开展活动。特别是2010年中期通过修建人工岛在斯普拉特利群岛海域建设活动基地之后，海军、海警、海上民兵等各行为主体的维权活动日益频繁。而且，中国在南海的海洋维权活动，不仅要显示本国的存在感，还倾向于通过海警管制和海上民兵威胁来限制该地区各国利用EEZ内的资源⁷⁰。此外，海上民兵阻挠美国海军“航行自由行动”的行为也屡见不鲜。并且据说，此前为了避免与美国海军发生偶发性军事冲突，对于在南海和东海航行的美国海军舰艇，中国海军只是进行跟踪和监视而已，但如今已开始采取更加积极的行动，比如要求美国海军离开中国管辖海域等⁷¹。

相比之下，在尖阁诸岛附近海域，虽然海军停留在周边海域，通过海警反复入侵毗连水域和领海进行维权活动，但在尖阁诸岛周边海域以外的日中中间线日本一侧EEZ限制渔业和调查活动的案例比南海少。此外，虽然1978年和2016年发生了大量中国渔船聚集到尖阁诸岛周边海域的事件，但是除了此类突发案例之外，海上民兵被怀疑参与的中国渔船挑衅性作业并未经常进行。另一方面，中国不顾日中协议，在日中中间线中国一侧海域单方面进行自然资源开发活动，加快进行开采设施的建设、调查以及石油和天然气的开采⁷²。

产生这一差异的原因之一可能是两个海域的环境差别。在东海，由于海上保安厅的应对和海上自卫队的巡逻活动在尖阁诸岛周边海域有效，有可能因此减少了中国政府可以采取灰色地带作战的选项。也有人指出，在东海维持《日中渔业协定》框架，使得海上民兵的活动可能性缩小⁷³。并且奥巴马政权启动之后，日美政府反复确认规定美国对日防卫义务的《日美安全保障条约》第5条适用于尖阁诸岛，此举也对中国让东海的灰色地带作战升级为军事冲突的挑衅性行动有抑制作用。因此，中国可以采取的灰色地带作战，就是长期保持并加强以中国海警为主体的存在感，力图弱化日本在尖阁诸岛周边海域的行政权。

相比之下，南海的争议海域范围广泛，中国与东南亚周边国家的执法机构之间存在巨大能力差距。而且中国普遍认为，在南海，东南亚各国对无人岛的控制加强以及美军进行的“航行自由行动”，使中国的权益受到挑战（或受到损害）。基于这一认识，中国内部可能要求中国的海洋行为主体采取更加强硬的应对措施。对于美军，中国一方面避美锋芒，避免中美直接冲突，另一方面强化海警、海军在南海的常态化巡逻、监控，增强南海维权和应对突发情况的实力⁷⁴。中国在这种场合下的灰色地带作战，就是既在争议海域推进本国的经济活动又妨碍东南亚各国的经济活动，其手段是海警、海上民兵甚至中国民间船只的多样化活动。

因此，就灰色地带的形态而言，在东海，优先采取以海警为主体，在尖阁诸岛周边海



尖阁诸岛周围的日本海上保安厅巡逻船与中国海警局所属船舶（2013年9月）（照片出处：Kyodo）

域保持和加强行政方面存在感的做法；在南海，则倾向于由海警和海上民兵双方在争议海域向外国船只施压，加大将中国的管辖权和特权强加于他国的力度。此外，在南海，实际控制情况变动不居，而在东海，可以说维权行动已常规化，可预测性相对较高。

中国安全战略报告 2023

中国力求
掌控认知领域和
灰色地带事态



结束语

山口 信治

结束语

以上就是本报告对军事组织改革与非军事手段斗争之间关系的观察。从中可以得出以下几个结论：

第一、通过习近平启动的军改，中国的军事组织加快重组，在此过程中党的领导得到加强。以前党对军队的控制主要由军队的政治工作机关和政治干部进行，现在却更加强调中国共产党对军队的直接控制。尤其重视贯彻落实中央军委主席负责制和军队党委，而且强调依法治军。党的领导不仅在人民解放军中，在其他军事组织中也得到加强，军队与其他的政府行为主体之间的协调机制不断发展。这也是为了应对积极运用非军事手段的现代争端形态。

关于武警及其下辖的海警，本报告也尝试掌握武警与海警重组的实际情况，同时还分析了武警重组在军改中的定位。结果发现，武警重组的目的是将武警的职能规定为在平时维稳，同时使其变成在战时易于协助人民解放军联合作战的组织，并剥夺赋予国家的武装力量，将其重新划归中国共产党领导。

第二、作为在心理和认知领域的斗争手段，与全党的影响力行动相关的军队活动日益活跃。人民解放军具有重视心理战的传统，并且近年来重视“三战”，即舆论战、心理战、法律战。但是，从党和国家总体的举措来看，这些军队活动只是其中的一部分。军队活动可以看作是全党的影响力行动生态系统的一部分，但是军队未必是其核心。中国历来重视宣传工作和统战工作。近年来，此类党的活动与军队活动重叠的部分不断增加。党的影响力行动主要是战略层次的活动，而军队活动既有战略层次的也有作战层次的。军队与其他党政组织之间的协调关系并不那么明晰，党政军未必是在一贯的指挥关系下齐心协力实施的，而是在党的总方针指导下各自活动，可能这才是现实情况。

在心理和认知领域的斗争，表现得最为显著的就是对台湾的影响力行动。党和人民解放军在广泛领域开展影响力行动，对台湾构成严重威胁。

第三、习近平政权为了建设“海洋强国”并保持和扩大海洋权益，立足于“军警民”和“五位一体”等综合运用的设想，谋求海军、海警、海上民兵等各个海洋行为主体进行合作。特别是在习近平上台之后，海警和海上民兵不断加快融入全军指挥体系。然而，中国领导层的目的在于，通过让此类海洋行为主体融入全军指挥体系，在避免与他国发生军事冲突的同时，经常挑起灰色地带事态，向对方施压，既限制他国的主权权利又逐渐扩大本国权益。为了提高灰色地带事态下的作战能力，中国推进扩大争议海域的活动基地、海警船的大型化和武装化、增强海上民兵活动能力等措施。

从本报告的结论中可以得出如下启示：

第一是在思考中国对外行动时党的领导的重要性。习近平政权在各个领域都加强党的领导，对于军队等参与对外行动的机关也加强党的领导。此举可能不仅是统治的需要，也是采

取更具战略性的对外行动的需要。可以说，习近平政权通过加强党的领导，在一定程度上成功地缓和了“前言”中所述的“碎片化权威主义体制”问题。

但是，有的领域依然存在协调职能本来就薄弱的问题。影响力行动就是一个典型例子，党政军与其说在一贯的指挥关系下齐心协力实施，不如说更像是在党的总方针指导下各自活动。这是因为党内的宣传工作部门和统战工作部门、军队的政治工作部门都是自成一体发展的，而且这些部门受到近几年科技发展的影响才发生了内容类似和重复的现象，协调的必要性从来都不大。

而在海洋方面，协作机制却不断发展。海洋的各个行为主体只有采取协调行动，才能使用在灰色地带施压的手段。假如灰色地带事态得不到完全控制，意外升级的可能性就会升高。可是，对于周边国家而言，现在的课题恐怕是中国的海警和海上民兵被进一步整合为作战的一部分。也许海警作为执法机构的一面也已淡化，而作为支援人民解放军的准军事组织的一面却在逐渐强化。

第二，那么中国使用非军事手段的问题和弱点何在？中国一直在加强党对军队和政府各部门的领导，发展协调机制，但是有一个问题，就是党本身一旦弱化、混乱，这些机制就不起作用。在这个意义上，中国共产党既是中国对外行动的一大武器，也是一个弱点。而且中国共产党误判时，纠错机制非常薄弱。正因为党的领导得到加强，所以才没有人报告反对其意图的信息。

影响力行动往往特别有可能被夸大。影响力行动本来就存在其效能难以判明的问题。各部门之间也未必保持协调，效能测定更加困难。各相关部门倾向于夸大其效能，不报告与之相反的信息。这种做法不但使得产生反面效果之类的宣传和传播一直得不到纠正，并持续进行，而且导致人们对中国的反感加剧。

第三，耐人寻味的是俄乌战争对中国的思考造成何等影响。中国从开战伊始就关注俄军如何展开认知域作战。国防大学国家安全学院教授李明海认为，现代战争的实质是认知域作战，俄乌战争充分表现出这一性质。也就是说，应当关注的是战争爆发后双方都在努力扩散己方叙事、在混合战争中认知域作战很重要、人工智能等新兴技术如何得到运用¹。

可是总的看来，俄罗斯在与乌克兰和美欧进行的认知域作战中未能占优势。乌克兰和美欧认真研究过俄罗斯的信息战手段，并采取了相应对策。可以说此举发挥了效力。例如美国通过公布俄罗斯准备发动战争的信息，并持续就入侵发出警告，既降低了俄军突袭的效果，也在信息上比俄罗斯占优势。而且乌克兰开展信息战时小心谨慎，避免被俄方夺取叙事主导权。此外还看到高科技企业协助乌克兰。谷歌（Google）和油管（YouTube）阻止俄罗斯散布虚假信息，企业家埃隆·马斯克（Elon Musk）提供星链卫星互联网服务，保证了乌克兰的互联网连接。并且这些服务对乌克兰陆军的空中侦察部队运用无人机大有帮助。除此之外，在推特等社交媒体上，形成了只分析和传播俄军部队信息、不传播乌军部队情况的共识。在社

交媒体上盛行分析卫星图像，实时确认信息。因此，特别是俄方发布的虚假信息被立即否定，未能奏效。

俄罗斯在影响力行动中处于劣势，中国对此感到震惊，美国在信息上的优势可能给中国留下了深刻印象。中国的影响力行动与俄罗斯相似之处不少，其有效性令人怀疑。

俄罗斯在影响力行动上未能获胜，因此在并未做好充分准备的军事作战上陷入困境。可以说，战局的发展会让中国看到运用非军事手段的局限性。中国如何观察和分析俄乌战争、进行何种军事作战方面的探讨，这一点值得关注。

最后，还有一个关注点是科技创新会给影响力行动和海洋灰色地带活动带来何等影响。人民解放军与其他政府机关，已经开始运用人工智能和大数据，今后可能会更加广泛地应用。在影响力行动中，今后深度伪造等技术很可能会得到更加广泛而巧妙的应用。在海洋灰色地带，科技创新也会被广泛用于态势监控、信息的共享和分析。另一方面，防御方也需要应用此类科技。在这一点上，科技竞争将越发重要。

【前言】

- 1 关于运用非军事手段的大国间竞争，参见 Thomas J. Wright, *All Measures Short of War: The Contest for the Twenty-First Century and the Future of American Power*, New Haven and London: Yale University Press, 2017; 志田淳二郎『ハイブリッド戦争の時代—狙われる民主主義』並木書房、2021 年。
- 2 小泉悠『現代ロシアの軍事戦略』筑摩書房（ちくま新書）、2021 年；Oscar Jonsson, *The Russian Understanding of War: Blurring the Lines between War and Peace*, Washington D.C.: Georgetown University Press, 2019.
- 3 山本吉宣「言説の対抗と米中関係—歴史、理論、現状」PHP 総研、2021 年 3 月；長沼加寿巳「認知領域における戦い：物語（ナラティブ）、感情、時間性」『NIDS コメンタリー』第 163 号、2021 年 3 月 14 日、<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary163.pdf>.
- 4 防卫研究所編：《中国安全战略报告 2011》，防卫研究所，2012 年；アンドリュー・S・エリクソン、ライアン・D・マーティンソン編『中国の海洋強国戦略—グレーゾーン作戦と展開』原書房、2020 年。
- 5 Paul Charon and Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, “Chinese Influence Operations: A Machiavellian Moment,” Institut de Recherche Stratégique de l’École Militaire, October 2021.
- 6 Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley: University of California Press, 1992; 林載桓『ばらばらな権威主義』の終焉？—軍民融合政策の政策過程—日本国際フォーラムコメンタリー、2021 年 1 月 31 日。
- 7 关于习近平时代的军队改革，参见杉浦康之：《中国安全战略报告 2022—中国人民解放军力求深化联合作战能力》，防卫研究所，2021 年；Joel Wuthnow and Phillip C. Saunders, *Chinese Military Reform in the Age of Xi Jinping: Drivers, Challenges, and Implications, China Strategic Perspectives 10*, Washington D.C.: National Defense University Press, 2017; Phillip C. Saunders, Arthur S. Ding, Andrew Scobell, Andrew N.D. Yang, and Joel Wuthnow, eds., *Chairman Xi Remakes the PLA: Assessing Chinese Military Reforms*, Washington D.C.: National Defense University Press, 2019。

【第 1 章】

- 1 徐才厚主编：《当代中国军队的政治工作》（下），当代中国出版社，1994 年，第 337-339 页。
- 2 出处同上，第 337-339 页。
- 3 Amos Perlmutter and William M. LeoGrande, “The Party in Uniform: Toward a Theory of Civil-Military Relations in Communist Political Systems,” *American Political Science Review*, Vol. 76, No. 4, December 1982, pp. 778-789.
- 4 Isaac B. Kardon and Phillip C. Saunders, “Reconsidering the PLA as an Interest Group,” in Phillip C. Saunders and Andrew Scobell, eds., *PLA Influence on China’s National Security Policymaking*, Stanford: Stanford University Press, 2015, pp. 33-57.
- 5 Andrew Scobell, “China’s Evolving Civil-Military Relations: Creeping Guojiahua,” *Armed Forces and Society*, Vol. 31, No. 2, Winter 2005, pp. 227-244.
- 6 Kardon and Saunders, “Reconsidering the PLA as an Interest Group.”
- 7 Xiaoting Li, “Cronyism and Military Corruption in the Post-Deng Xiaoping Era: Rethinking the Party-Commands-the-Gun Model,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 26, No. 107, 2017, pp. 696-710.
- 8 Andrew Scobell, “Is There a Civil-Military Gap in China’s Peaceful Rise,” *Parameters*, Vol. 39, No. 2, Summer 2009, pp. 4-22.
- 9 Andrew Scobell, “Testimony: The J-20 Episode and Civil-Military Relations in China,” Written Testimony Submitted to the U.S. China Economic and Security Review Commission on March 10, 2011.
- 10 Peng Wang, “Military Corruption in China: The Role of Guanxi in the Buying and Selling of Military Positions,” *China Quarterly*, Vol. 228, December 2016, pp. 970-991; Li, “Cronyism and Military

Corruption in the Post-Deng Xiaoping Era.”

- 11 Li, “Cronyism and Military Corruption in the Post-Deng Xiaoping Era,” pp. 703-705.
- 12 Wang, “Military Corruption in China” ; Peng Wang and Jingyi Wang, “How China Promotes Its Military Officers: Interactions between Formal and Informal Institutions,” *China Quarterly*, Vol. 234, June 2018, pp. 399-419.
- 13 《中国国防报》2019 年 3 月 20 日。
- 14 中央军委政治工作部：“毫不动摇坚持党对人民军队的绝对领导—纪念古田会议胜利召开 90 周年”，《求是》2019 年第 24 期，2019 年 12 月。
- 15 Phillip C. Saunders and Joel Wuthnow, “Large and In Charge: Civil-Military Relations under Xi Jinping,” in Phillip C. Saunders, Arthur S. Ding, Andrew Scobell, Andrew N.D. Yang, and Joel Wuthnow, eds., *Chairman Xi Remakes the PLA: Assessing Chinese Military Reform*, Washington D.C.: National Defense University Press, 2018, pp. 519-555.
- 16 《解放军报》2017 年 11 月 6 日。
- 17 古田是毛泽东确立党指挥枪原则之地，因此重点在于习近平给这次会议赋予的象征意义。
- 18 中央政府门户网站，2014 年 11 月 3 日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-11/03/content_2774196.htm.
- 19 《人民日报》2014 年 11 月 4 日。
- 20 《人民日报》2017 年 11 月 6 日。
- 21 新华网，2017 年 2 月 26 日，http://www.xinhuanet.com/mil/2017-02/26/c_1120532105.htm.
- 22 新华网，2018 年 8 月 20 日，http://www.xinhuanet.com/mil/2018-08/20/c_129935640.htm.
- 23 军队党的生活，2018 年 11 月 7 日，http://www.81.cn/2018zt/2018-11/07/content_9345004.htm.
- 24 新华网，2017 年 1 月 10 日，http://www.gov.cn/zhengce/2021-01/10/content_5578659.htm.
- 25 《解放军报》2015 年 2 月 27 日。
- 26 中国军网，2016 年 5 月 5 日，http://www.81.cn/jmywyl/2016-05/05/content_7036411.htm.
- 27 国防部网，2016 年 2 月 2 日，http://www.mod.gov.cn/topnews/2016-02/02/content_4639775.htm.
- 28 财新网，2016 年 9 月 27 日，<https://china.caixin.com/2016-09-27/100991796.html>.
- 29 《解放军报》2016 年 8 月 9 日。
- 30 《解放军报》2018 年 4 月 18 日。
- 31 《解放军报》2019 年 12 月 27 日。
- 32 《北京青年报》2016 年 7 月 26 日。
- 33 《解放军报》2018 年 1 月 17 日。
- 34 《人民日报》2020 年 4 月 13 日。
- 35 《解放军报》2020 年 8 月 31 日。
- 36 出处同上。
- 37 关于战略支援部队，参见八冢正晃：“第 2 章 中国的网络战略”，防卫研究所编：《中国安全战略报告 2021—新时代的中国军事战略》，防卫研究所，2020 年，第 21-24 页；John Costello and Joe McReynolds, *China's Strategic Support Force: A Force for a New Era, China Strategic Perspectives 13*, Washington D.C.: National Defense University Press, 2018。
- 38 据 John Costello 研究，可能移交了原总参谋部第三局，而且合并了以前由中央军委直接管辖的信息通信局。John Costello, “The Strategic Support Force: Update and Overview,” *China Brief*, Vol. 16, No. 19, December 21, 2016, pp. 6-14.
- 39 经确认，战略支援部队电子对抗旅卫生队队长出席了人民解放军内部的工作会议。中国军网，2017 年 5 月 16 日，http://www.81.cn/zghjy/2017-05/16/content_7603928.htm.
- 40 谢游麟：“析论中国大陆武警改革之意涵与发展”，《展望与探索》第 17 卷第 2 期，2019 年 2 月，第 124 页。
- 41 关于改革前武警的实际情况和历史，参见门间理良：“第 2 章 人民武装警察部队的历史及未来发

- 展”，防卫研究所编：《中国安全战略报告 2014》，防卫研究所。
- 42 林韦呈：“武警改革对习近平巩固政权之探讨”，《宪兵半年刊》第 91 期，2020 年 12 月，第 23 页。
- 43 Joel Wuthnow, *China's Other Army: The People's Armed Police in an Era of Reform*, *China Strategic Perspectives* 14, Washington D.C.: National Defense University Press, 2019, p. 7.
- 44 谢游麟：“析论中国大陆武警改革之意涵与发展”，第 130 页。
- 45 新华网，2016 年 1 月 1 日，http://www.xinhuanet.com/mil/2016-01/01/c_1117646695.htm.
- 46 新华网（日文版），2017 年 10 月 28 日，http://jp.xinhuanet.com/2017-10/28/c_136711568.htm.
- 47 新华网，2017 年 12 月 27 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-12/27/c_1122175909.htm.
- 48 文汇报，2018 年 1 月 11 日，<http://pdf.wenweipo.com/2018/01/11/a06-0111.pdf>
- 49 谢游麟：“析论中国大陆武警改革之意涵与发展”，第 133 页。
- 50 《解放军报》2016 年 12 月 23 日。
- 51 林韦呈：“武警改革对习近平巩固政权之探讨”，第 26 页。
- 52 Wuthnow, *China's Other Army*, p. 14.
- 53 新华网，2021 年 3 月 26 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-03/26/c_1127260328.htm.
- 54 谢游麟：“析论中国大陆武警改革之意涵与发展”，第 125 页。
- 55 Wuthnow, *China's Other Army*, pp. 10-11.
- 56 林颖佑：“大陆观察—近期中共武警部队的调整”，观策站，2017 年 10 月 17 日，<https://www.viewpointtaiwan.com/columnist/%E4%B8%AD%E5%85%B1%E6%AD%A6%E8%AD%A6%E9%83%A8%E9%9A%8A%E5%B0%87%E5%9B%9E%E6%AD%B8%E5%B0%88%E6%A5%AD/>.
- 57 出处同上，第 134 页。
- 58 新华网，2018 年 3 月 21 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm.
- 59 在 2018 年 3 月的国务院机构改革中，国家海洋局被撤销，其职能被整合到新成立的自然资源部中。
- 60 防衛省「中華人民共和國海警法について」2021 年 3 月 16 日，https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/ch_ocn.html.
- 61 Ryan D. Martinson, “China Maritime Report No. 2: The Arming of China's Maritime Frontier,” *CMSI China Maritime Reports*, June 2017, p. 12.
- 62 文汇报，2018 年 1 月 11 日，<http://pdf.wenweipo.com/2018/01/11/a06-0111.pdf>.
- 63 松田康博「第 2 章 習近平政権における『政治安全』と国内安全保障法制」『習近平政権が直面する諸課題』公益財団法人日本国際問題研究所、2021 年 3 月、7 页。

【第 2 章】

- 1 Elsa Kania, “The Ideological Battlefield: China's Approach to Political Warfare and Propaganda in an Age of Cyber Conflict,” in Christopher Whyte, A. Trevor Thrall, and Brian M. Mazanec, eds., *Information Warfare in the Age of Cyber Conflict*, London: Routledge, 2020, pp. 42-53.
- 2 例如，Robert Spalding, *Stealth War: How China Took Over While America's Elite Slept*, Portfolio, 2019.
- 3 Josh Baughman, “‘Unrestricted Warfare’ is Not China's Master Plan,” China Aerospace Studies Institute, April 25, 2022, <https://www.airuniversity.af.edu/CASI/Display/Article/3004313/unrestricted-warfare-is-not-chinas-master-plan>.
- 4 栞原響子「『人間の認知』をめぐる介入戦略—複雑化する領域と手段、戦略的コミュニケーション強化のための一考察」ROLES REPORT No.12、2021 年 7 月。
- 5 关于更具体的定义，参见 Eric V. Larson, Richard E. Darilek, Daniel Gibran, Brian Nichiporuk, Amy Richardson, Lowell H. Schwartz, and Cathryn Quantic Thurston, *Foundations of Effective Influence Operations: A Framework for Enhancing Army Capabilities*, Santa Monica: RAND Corporation, 2009, pp. 2-4.
- 6 根据“Joint Publication 3-13 Information Operations,” U.S. Joint Chiefs of Staff, November 2014 编写。

- 7 俄罗斯也未将网络战单列为一种作战样式，只是将其视为由“信息技术战”和“信息心理战”组成的信息战或信息冲突的一部分。Oscar Jonsson, *The Russian Understanding of War: Blurring the Lines between War and Peace*, Washington D.C.: Georgetown University Press, 2019, pp. 94-123.
- 8 Martin Libicki, “The Convergence of Information Warfare,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 11, No. 1, Spring 2017, pp. 49-65; Michael Senft, “Convergence of Cyberspace Operations and Electronic Warfare Effects,” *Cyber Defense Review*, January 4, 2016; “Convergence of Cyberspace Operations and Electronic Warfare,” Congressional Research Service, August 13, 2019.
- 9 山口信治「中国・習近平政権のイデオロギーをめぐる闘争—和平演変・カラー革命への対抗と国際的言語権—」ROLES REPORT No.17、2022年1月21日。
- 10 关于话语权，参见高木誠一郎「中国外交の新局面：国際『言語権』の追求」『青山国際政経論集』第85号、2011年、3-19页；江藤名保子「普遍的価値をめぐる中国の葛藤」『アジア研ワールド・トレンド』No.266、2017年12月、26-33页；加茂具樹「制度性言語権と新しい五カ年規劃」『中国政観』霞山会、2020年8月20日。
- 11 David Shambaugh, “China’s Propaganda System: Institutions, Processes and Efficacy,” *China Journal*, No. 57, January 2007, pp. 25-58.
- 12 Sarah Cook, “Beijing’s Global Megaphone: The Expansion of Chinese Communist Party Media Influence since 2017,” Freedom House, January 2020.
- 13 习近平：“深刻认识做好新形势下统战工作的重大意义”，中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编（中）》，中央文献出版社，2016年，第556-563页。
- 14 クライブ・ハミルトン（山岡鉄秀監訳、奥山真司訳）『目に見えぬ侵略』飛鳥新社、2020年、83-130頁。
- 15 Anne-Marie Brady, “Magic Weapons: China’s Political Influence Activities under Xi Jinping,” Wilson Center, September 18, 2017, <https://www.wilsoncenter.org/article/magic-weapons-chinas-political-influence-activities-under-xi-jinping>.
- 16 沈伯洋：“中国认知领域作战模型初探：以2020台湾选举为例”，《远景基金会季刊》第22卷第1期，2021年1月，第1-66页。
- 17 New Bloom, January 6, 2020, <https://newbloommag.net/2020/01/06/puma-shen-interview/>.
- 18 *Axios*, August 23, 2019, <https://www.axios.com/2019/08/23/social-media-platforms-reveal-chinas-disinformation-reaching-the-west>.
- 19 BBC News, December 29, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-50832915>.
- 20 U.S. Department of State, May 8, 2020, <https://2017-2021.state.gov/briefing-with-special-envoy-lea-gabrielle-global-engagement-center-update-on-prc-efforts-to-push-disinformation-and-propaganda-around-covid/index.html>.
- 21 ProPublica, March 26, 2020, <https://www.propublica.org/article/how-chinabuilt-a-twitter-propaganda-machine-then-let-itloose-on-coronavirus>.
- 22 Che Chang and Silvia Yeh, “China’s Social Manipulation outside the Great Firewall,” Team T5, October 15, 2020.
- 23 Alex Joske, “The Party Speaks for You: Foreign Interference and the Chinese Communist Party’s United Front System,” *Policy Brief Report*, Australian Strategic Policy Institute, No. 32, 2020, pp. 10-11.
- 24 Dean Cheng, *Cyber Dragon: Inside China’s Information Warfare and Cyber Operations*, Santa Barbara and Denver: Praeger, 2017.
- 25 M. Taylor Fravel, *Active Defense: China’s Military Strategy since 1949*, Princeton: Princeton University Press, 2019, p. 228.
- 26 Fravel, *Active Defense*, p. 225.
- 27 喬良、王湘穗『超限戦』劉琦訳、KADOKAWA（角川新書）、2020年、73頁。

- 28 出处同上，第 66 页。
- 29 出处同上，第 1、47 页。
- 30 戴清民：《求道无形之境》，解放军出版社，2009 年；戴清民：《战争新视点》，解放军出版社，2008 年；戴清民主编：《直面信息战》，国防大学出版社，2002 年。
- 31 戴清民主编：《直面信息战》，第 160 页。
- 32 出处同上，第 163 页。
- 33 戴清民：《求道无形之境》，第 41 页。
- 34 出处同上，第 96-97 页。
- 35 Cheng, *Cyber Dragon*, pp. 44-53; Kania, “The Ideological Battlefield.”
- 36 其成果就是程宝山主编的《舆论战心理战法律战基本问题》军事科学出版社，2004 年。
- 37 肖裕声主编：《中国共产党军队政治工作史》（下卷），军事科学出版社，2011 年，第 1020 页。
- 38 出处同上，第 1022-1023 页。
- 39 程宝山主编：《舆论战心理战法律战基本问题》，第 15 页。
- 40 出处同上，第 50 页。
- 41 肖裕声主编：《中国共产党军队政治工作史》（下卷），第 1020 页。
- 42 肖天亮主编：《战略学（2020 年修订）》，国防大学出版社，2020 年，第 240 页。
- 43 肖裕声主编：《中国共产党军队政治工作史》（下卷），第 1021 页。
- 44 肖天亮主编：《战略学（2020 年修订）》，第 241 页。
- 45 肖裕声主编：《中国共产党军队政治工作史》（下卷），第 1021 页。
- 46 肖天亮主编：《战略学（2020 年修订）》，第 241 页。
- 47 程宝山主编：《舆论战心理战法律战基本问题》，第 3 页。
- 48 马平主编：《联合作战研究》，国防大学出版社，2013 年，第 346 页。
- 49 《解放军报》2021 年 3 月 8 日。
- 50 Paul Charon and Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, “Chinese Influence Operations: A Machiavellian Moment,” Institut de Recherche Stratégique de l’École Militaire, October 2021, p. 99.
- 51 Charon and Vilmer, “Chinese Influence Operations,” p. 89.
- 52 程宝山主编：《舆论战心理战法律战基本问题》，第 219 页。
- 53 刘显邦主编：《军队党支部工作指南》，军事科学出版社，2009 年，第 28 页。
- 54 刘显邦主编：《军队党支部工作指南》，第 60-61 页。
- 55 程宝山主编：《舆论战心理战法律战基本问题》，第 221 页。
- 56 杉浦康之：《中国安全战略报告 2022》，第 69 页。
- 57 出处同上，第 75 页。
- 58 肖裕声主编：《中国共产党军队政治工作史》（下卷），第 1022 页。
- 59 《南方日报》2016 年 7 月 5 日。
- 60 中国民航大学党委组织部，2015 年 7 月 8 日，<https://www.cauc.edu.cn/zzb/info/1164/1168.htm>。
- 61 肖裕声主编：《中国共产党军队政治工作史》（下卷），第 1024 页。
- 62 防卫研究所编：《中国安全战略报告 2021》，防卫研究所，2020 年。
- 63 飯田将史 中国が目指す認知領域における戦いの姿『NIDS コメンタリー』第 117 号、2021 年 6 月 29 日。
<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary177.pdf>。
- 64 《解放军报》2020 年 9 月 17 日。
- 65 《解放军报》2020 年 1 月 28 日、2020 年 2 月 20 日。
- 66 《解放军报》2013 年 12 月 31 日。
- 67 八塚正晃「人民解放軍の智能化戦争—中国の軍事戦略をめぐる議論」『安全保障戦略研究』第 1 卷第 2 号、2020 年 10 月、15-34 页。

- 68 吴达、刘力、刘与堂等编著：《信息化战争导论》，科学出版社，2019年，第65-66页。
- 69 門間理良「台湾による中国人民解放军の対台湾統合作戦への評価と台湾の国防体制の整備」『安全保障戦略研究』第2巻第2号、2022年3月、9頁。
- 70 出处同上，第9頁。
- 71 『フォーカス台湾』2020年3月17日；Insikt Group, “Chinese Influence Operations Evolve in Campaigns Targeting Taiwanese Elections, Hong Kong Protests,” Recorded Future, April 2020.
- 72 自由时报电子报，2020年5月6日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3156420>.
- 73 NHK NEWS WEB、2020年4月11日、<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200411/k10012381581000.html>.
- 74 自由时报电子报，2020年4月10日，<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/3129078>.
- 75 《中央通讯社》2020年4月6日。
- 76 『フォーカス台湾』2020年4月10日。
- 77 自由时报电子报，2020年12月12日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1418413>.
- 78 《环球时报》2022年2月24日。
- 79 财团法人台湾民意基金会：“俄乌冲突、两岸危机与台湾民主”，2022年3月22日。
- 80 林正愷：“中共认知战操作策略与我国因应作为”，《国防杂志》，第36卷第1期，2021年3月，第13页。
- 81 門間理良「台湾による中国人民解放军の対台湾統合作戦への評価と台湾の国防体制の整備」11頁。
- 82 川上桃子「台湾マスメディアにおける中国の影響力の浸透メカニズム」『日本台湾学会報』第17号、2015年9月、91-109頁。
- 83 『フォーカス台湾』2020年12月12日。
- 84 新华网，2019年5月10日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-05/10/c_1124478643.htm.
- 85 风传媒，2019年5月11日，<https://www.storm.mg/article/1274352>.
- 86 工商时报，2019年5月11日，<https://readers.ctee.com.tw/cm/20190511/a08aa8/979273/share>.
- 87 『フォーカス台湾』2019年5月2日。
- 88 『フォーカス台湾』2020年12月8日；风传媒，2020年12月9日，<https://www.storm.mg/article/3280067>.
- 89 自由亚洲电台，2020年12月16日，<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/gangtai/jt-12162020162738.html>.
- 90 中时新闻网，2021年8月9日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20210809000348-260118?chdtv>.

【第3章】

- 1 中国学者也使用“灰色地带”的说法，但是只在分析日本政府的防卫政策时使用。最近，美国的“航行自由行动”虽然不至于行使武力，却被视为一种挑战中国维权的方法。前者如高兰：“日本‘灰色地带事态’与中日安全困境”，《日本学刊》，2016年第2期，第12-28页。后者如刘美：“海上军事活动的界定与美国南海‘灰色地带行动’”，《国际安全研究》，2021年第3期，第102-131页。
- 2 在2010年美国发布的《四年防务评估报告》（Quadrennial Defense Review, QDR）中，表述为“the ambiguous gray area that is neither fully war nor fully peace”。Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, p. 73.
- 3 「平成23年以降に係る防衛計画の大綱について」2010年12月、2頁、<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1217boueitaikou.pdf>。以及 Michael J. Mazarr, *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*, Washington D.C.: U.S. Army War College Press, 2015.
- 4 Frank G. Hoffman, “The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War,” The Heritage Foundation, October 5, 2015, p. 26.
- 5 Hoffman, “The Contemporary Spectrum of Conflict,” p. 29.
- 6 ローレンス・フリードマン（奥山真司訳）『戦争の未来』中央公論新社、2021年、346頁。

- 7 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的军事战略》，2015年5月26日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2015/document/1435161/1435161.htm>。
- 8 肖天亮主编：《战略学（2020年修订）》，国防大学出版社，2020年，第32页。
- 9 中共中央、国务院、中央军委印发：《关于经济建设和国防建设融合发展的意见》，中华人民共和国中央人民政府网站，2016年7月21日，http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/21/content_5093488.htm。
- 10 山本勝也「中国の海上民兵（ミンビン）」2017年3月9日、海上自衛隊幹部学校、<https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/navcol/mcc/col-088s.html>。
- 11 Andrew S. Erickson and Conor M. Kennedy, “China’s Maritime Militia,” Center for Naval Analyses, March 7, 2016, https://www.cna.org/cna_files/pdf/chinas-maritime-militia.pdf。
- 12 “Number of people engaged in fishing and aquaculture in China from 2005 to 2016,” Statista, <https://www.statista.com/statistics/248770/number-of-fishers-and-fish-farmers-in-china/>。包括养殖企业在内，约有1,450万人之多。而且，根据中华人民共和国国务院新闻办公室发布的《2010年中国的国防》（2011年3月），每年组织9万多民兵参加守护桥梁、隧道和铁路线，20多万民兵参加军警民联防巡逻，90多万民兵参与重大自然灾害应急救援，近200万民兵参加城乡社会治安综合治理。中华人民共和国国务院新闻办公室：《2010年中国的国防》，2011年3月，http://www.gov.cn/zhengce/2011-03/31/content_2618567.htm。
- 13 佐藤考一「中国の海洋攻勢：海警・漁船の活動をめぐる諸問題」『アジア太平洋討究』No. 30、2018年1月、11页。
- 14 Conor M. Kennedy and Andrew S. Erickson, “China Maritime Report No. 1: China’s Third Sea Force, The People’s Armed Forces Maritime Militia: Tethered to the PLA,” CMSI China Maritime Reports, March 2017, p. 3.
- 15 《解放军报》2015年11月30日。
- 16 中国检察网，2022年1月10日，https://www.12309.gov.cn/llzw/fengcai/202201/t20220110_541332.shtml。
- 17 周洪福：“适应海洋强国要求 加强海上民兵建设”，《国防》，2015年6月，第47页。
- 18 Gregory B. Poling et al., “Pulling Back the Curtain on China’s Maritime Militia,” Center for Strategic and International Studies, November 18, 2021, pp. 15-20.
- 19 周厚江：“坚持实战牵引 问题倒逼落实 推进海上民兵情报信息工作深入发展”，《国防》，2018年第1期，第50页。
- 20 王治平、汪勇健：“民兵参加海上维权斗争的几点思考”，《国防》，2013年第6期，第54-55页。
- 21 刘自力、陈青松：“海上民兵参加海战的任务与行动”，《国防》，2018年第11期，第50-51页。
- 22 例如，八塚正晃「中国の海洋進出と海上民兵組織」『NIDS コメンタリー』第53号、2016年7月15日、<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary053.pdf>。
- 23 モーガン・クレメンズ、マイケル・ウェーバー（大野慶二訳）「権益擁護対戦闘—平和と戦争のための海上民兵の組織化」エリクソン、マーティンソン編『中国の海洋強国戦略』174页。
- 24 徐海峰：“适应新形势 全面规范海上民兵建设”，《国防》，2014年第2期，第65-66页。
- 25 中国军网，2012年5月24日，http://chn.chinamil.com.cn/jwj/2012-05/24/content_4874247.htm。
- 26 傅怡：“适应形势任务发展 大力提升新形势下海上民兵建设质量”，《国防》，2013年第10期，第59页。
- 27 周厚江：“坚持实战牵引 问题倒逼落实 推进海上民兵情报信息工作深入发展”，《国防》，2018年第1期，第50页。
- 28 James Kraska and Michael Monti, “The Law of Naval Warfare and China’s Maritime Militia,” *International Law Studies*, Vol. 91, 2015, pp. 450-467.
- 29 第8条“避免碰撞的行动”：(a) 为避免碰撞所采取的任何行动，应按照本章的规定进行，并且，如当时环境许可，应积极地，及早地进行和注意运用良好的船艺。日本国外務省、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S52-0125_1.pdf。

- 30 ジョシュア・ヒッキー、アンドリュー・S・エリクソン、ヘンリー・ホルスト（五島浩司〔訳〕）「中国の海上法執行海上プラットフォーム—兵力組成、能力、および動向」エリクソン、マーティンソン編『中国の海洋強国戦略』136-137頁。
- 31 出处同上，第129頁。
- 32 海上保安庁『海上保安レポート2022』日経印刷株式会社、2022年5月。
- 33 中华人民共和国交通运输部，2021年10月25日，https://www.mot.gov.cn/tupianxinwen/202110/t20211025_3622918.html。
- 34 Office of the Secretary of Defense, “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2018,” May 16, 2018, p. 71.
- 35 ヒッキー、エリクソン、ホルスト（五島浩司〔訳〕）「中国の海上法執行海上プラットフォーム——兵力組成、能力、および動向」エリクソン、マーティンソン編『中国の海洋強国戦略』136頁。
- 36 NHK News Web、2022年2月1日、<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220201/k10013460371000.html>。
- 37 中央政府门户网站，2012年10月19日，http://www.gov.cn/jrzq/2012-10/19/content_2247473.htm。
- 38 新华网，2018年5月4日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-05/20/c_1122858765.htm。
- 39 Radio Free Asia, June 1, 2020, <https://www.rfa.org/english/news/china/exercise-southchinasea-07012020194330.html>。
- 40 “Update: China Risks Flare-up over Malaysian, Vietnamese Gas Resources,” Asia Maritime Transparency Initiative, Center for Strategic and International Studies, December 13, 2019, <https://amti.csis.org/china-risks-flare-up-over-malaysian-vietnamese-gas-resources/>; “China and Malaysia in Another Staredown over Offshore Drilling,” Asia Maritime Transparency Initiative, Center for Strategic and International Studies, November 25, 2020, <https://amti.csis.org/china-and-malaysia-in-another-staredown-over-offshore-drilling/>; Ryan D. Martinson, “Early Warning Brief: Introducing the ‘New, New’ China Coast Guard,” *China Brief*, Vol. 21, No. 2, January 25, 2021.
- 41 Poling et al., “Pulling Back the Curtain on China’s Maritime Militia,” p. 7.
- 42 海上保安庁『海上保安レポート2022』
- 43 关于中国政府在斯卡伯勒礁（黄岩岛）事件中的决策过程，参见飯田将史「スカボロー礁への支配拡大をめぐる中国の政策過程」日本国際フォーラム、2021年1月31日、https://www.jfir.or.jp/studygroup_article/5883/。
- 44 Ryan D. Martinson, “Deciphering China’s Armed Intrusion near the Senkaku Islands,” *Diplomat*, January 11, 2016, <https://thediplomat.com/2016/01/deciphering-chinas-armed-intrusion-near-the-senkaku/>。
- 45 金永明：“论我国《海警法》的实施、影响与完善”，《人民论坛·学术前沿》，2021年11月，第129頁。
- 46 Poling et al., “Pulling Back the Curtain on China’s Maritime Militia,” pp. 15-20.
- 47 《信报》2014年8月9、10日，2015年7月31日。
- 48 Office of the Secretary of Defense, “Annual Report to Congress,” p. 72.
- 49 U.S. Marine Corps, U.S. Navy and U.S. Coast Guard, *Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power*, December 2020, p. 4, <https://media.defense.gov/2020/Dec/16/2002553074/-1/-1/0/TRISERVICESTRATEGY.PDF>。
- 50 杨建波：“紧贴南海权益斗争实际 做好海上民兵政治工作”，《政工学刊》，2015年第3期，第44頁。
- 51 八塚正晃「『北斗』利用で脅威増す海上民兵」『Wedge ONLINE』2021年6月14日、<https://wedge.ismedia.jp/articles/-/23152>。
- 52 “国防部：军事政策制度改革有序推进”，国防部网，2020年8月27日，http://www.mod.gov.cn/jzhzt/2020-08/27/content_4870220.htm。
- 53 山本勝也「台湾海峡有事と自国民保護～海上民兵としての中国商船～」国際情報ネットワーク分析IINA 笹川平和財団、2021年11月15日、https://www.spf.org/iina/articles/yamamoto_09.html。

- 54 “关于《中华人民共和国兵役法(修订草案)》的说明”，全国人大网，2021年8月23日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202108/8d263150fd9fd63825551f9b75d32cb.shtml>.
- 55 防卫研究所编：《中国安全战略报告2012》，防卫研究所，2012年，第27-29页。
- 56 《大公报》2012年5月8日。
- 57 新浪，2012年5月3日，<http://mil.news.sina.com.cn/2012-05-03/1055689404.html>.
- 58 广西壮族自治区人民防空和边海防办公室，2021年4月19日，http://rfbhf.gxzf.gov.cn/xwzx_46927/dflz_59663/yw_38879/t8596910.shtml.
- 59 中华人民共和国驻蒙古国大使馆，2019年9月7日，<https://www.mfa.gov.cn/ce/cemn//chn/sghd/t1695512.htm>.
- 60 关于三位一体联防联控机制，参见 Shinji Yamaguchi, “Strategies of China’s Maritime Actors in the South China Sea: A Coordinated Plan under the Leadership of Xi Jinping?” *China Perspectives*, March 2016, pp. 23-31。关于三沙市的发展，参见 Zoe Haver, “China Maritime Report No. 12: Sansha City in China’s South China Sea Strategy: Building a System of Administrative Control,” *CMSI China Maritime Reports*, January 2021。
- 61 《人民日报》2014年6月28日。
- 62 新华网，2018年4月23日，http://www.xinhuanet.com/2018-04/23/c_1122727588.htm.
- 63 新华网，2017年2月26日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/12/c_1123843999.htm.
- 64 刘伟：《战区联合作战指挥》，国防大学出版社，2016年，第164页。
- 65 Andrew S. Erickson and Conor M. Kennedy, “China’s Maritime Militia,” in Michael McDevitt, ed., *Becoming a Great “Maritime Power”: A Chinese Dream*, Arlington: CNA Corporation, June 2016, pp. 62-83.
- 66 Ibid.
- 67 新华网，2018年12月12日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/12/c_1123843999.htm.
- 68 中华人民共和国中央人民政府，2021年10月15日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2021-10/15/content_5642879.htm.
- 69 《解放军报》2021年10月13日。
- 70 Lyle J. Morris, “Gray Zone Challenges in the East and South China Sea,” *Maritime Issues*, January 7, 2019, <http://www.maritimeissues.com/politics/gray-zone-tactics-and-their-challenge-to-maritime-security-in-the-east-and-south-china-sea.html>.
- 71 Ryan D. Martinson and Conor Kennedy, “Using the Enemy to Train the Troops: Beijing’s New Approach to Prepare its Navy for War,” *China Brief*, Vol. 22, No. 6, March 25, 2022.
- 72 山本勝也「東シナ海 将来の動向、シナリオ、および対応」エリクソン、マーティンソン編『中国の海洋強国戦略』249-250页。
- 73 エリクソン、マーティンソン編『中国の海洋強国戦略』189页。
- 74 胡波、张良福、吴士存、朱锋、李卫海、金永明：“‘中国海洋安全的现状与前景展望’笔谈”，《中国海洋大学学报》，2022年第1期，第7页。

【结束语】

- 1 《环球时报》2022年3月17日。

作者简介

山口 信治 地域研究部中国研究室主任研究官

负责撰写：前言、第1章第1～3节、第2章第1～3节、第3章第3节(3)、结束语

主要出版物：『毛沢東の強国化戦略 1949-1976』（慶應義塾大学出版会、2021年、アジア・太平洋賞大賞）、「中国の目指す覇権と国際秩序とはなにか」川島真・小嶋華津子編『習近平政権の目指す中国——理念・政策・課題』（東京大学出版会、2022年）、「米国の対中認識の変化—中国の政治体制・イデオロギーに対する認識を中心に—」『国際安全保障』第49巻第2号（2021年9月）。

八塚 正晃 地域研究部中国研究室主任研究官

负责撰写：第3章第1～3节(2)、第4节

主要出版物：「人民解放軍は暴走しないのか」川島真・小嶋華津子編『習近平政権の目指す中国——理念・政策・課題』（東京大学出版会、2022年）、「人民解放軍の智能化戦争——中国の軍事戦略をめぐる議論」『安全保障戦略研究』第1巻第2号（2020年10月）、「『中国の特色ある大国外交』と中東」『米中関係を超えて：自由で開かれた地域秩序構築の『基軸国家日本』のインド太平洋戦略 「中東・アフリカ」研究報告』（2022年3月）。

门间 理良 地域研究部長

负责撰写：第1章第4节、第2章第4节

主要出版物：『台湾をめぐる安全保障』共編著（慶應義塾大学出版会、2016年）、『戦略論大系7 毛沢東』共編著（芙蓉書房出版、2004年）、「台湾の動向」『東亜』（2010年9月号より毎号連載中）。

编辑部：相田 守輝、石原 雄介、岩本 広志、瀬戸 崇志、竹内 俊雅、中川 美佐、长谷川 雄之、林 浩一、山添 博史

中国安全战略报告 2023

中国力求掌控认知领域和灰色地带事态

防卫研究所

Copyright © 2022 by the National Institute for Defense Studies, Japan

All rights reserved.

No part of this publication may be reproduced in any form without written, prior permission from the publisher.

This publication is a translation of the Japanese version originally published in November 2022.

出版发行：防卫研究所

作 者：山口 信治、八塚 正晃、门间 理良

地 址：东京都新宿区市谷本村町5番1号

邮 编：162-8808

网 址：<http://www.nids.mod.go.jp>

翻 译：INTERBOOKS

版 次：2022年11月第1版

ISBN978-4-86482-116-2

Printed in Japan