

共軍對臺軍演展現之封鎖意圖研析

研究員 楊宗新

提 要

今(2022)年8月，共軍在臺灣周邊海域進行了兩次軍演，演訓區域由以往的臺灣西岸海域，轉為環繞臺灣全島，這透露出一個警訊，即相較於直接入侵，共軍在未來更有可能透過封鎖方式，達到政治目的。長期以來，外界均將「登陸」視為共軍侵臺時，最主要的模式。登陸作戰的好處在於，侵略者本身無須擁有強大海軍，只要成功搶灘，就有機會掌握戰場主控權。當然，登陸作戰也必須付出極大代價，包括大量人員傷亡，及搶灘未成的風險，因此「封鎖戰」成為另一種選擇。執行封鎖時，侵略者必須擁有強大的海軍，始足以確保行動的有效。此外，這種戰術通常曠日廢時，侵略者必須具備足以支撐持久戰的經濟條件。最後，由於封鎖阻礙了國際航運，勢將激起他國不滿，侵略者必須承受相當的國際壓力。就此觀之，登陸與封鎖兩種作戰方式，可謂利弊互見，而從共軍近期軍演內容看，顯然正在思考對臺封鎖的可行性。促使共軍思維調整的原因可能有：共軍海權實力逐漸與美國拉近；物質條件提升，採用容易造成大規模死傷的登陸戰術，恐遭致人民不滿；俄烏戰爭後國際社會走向兩極化，使中共無須理會歐美航運強國的壓力。

關鍵詞：軍演、登陸、封鎖、禁航區

前 言

今(2022)年8月，共軍在臺灣周邊海域進行兩次軍演，第一次於美國眾議院議長裴洛西(Nancy Pelosi)率團訪臺前後進行，時間從8月2日持續到10日(分三階段

進行)；第二次於美國參、眾議院5位議員訪臺前後進行，時間從8月15日開始，因標榜為「常態化軍事演習」，故沒有明確停止時間。

這兩次軍演中，共軍公告6個演習區域，¹分別在臺灣本島北部、西南、東南

¹ 各區域詳細座標為-「1號區域」：北緯25°15′26″、東經120°29′20″，北緯24°50′30″、東經120°05′45″，北緯25°04′32″、東經119°51′22″，北緯25°28′12″、東經120°14′30″四點連線。「2號區域」：北緯26°07′00″、東經121°57′00″，北緯25°30′00″、東經121°57′00″，北緯25°30′00″、東經121°28′00″，北緯26°07′00″、東經121°28′00″四點連線。「3號區域」：北緯25°34′00″、東經122°50′00″，北緯25°03′00″、東經122°50′00″，北緯25°03′00″、東經122°11′00″，北緯25°34′00″、東經122°11′00″四點連線。「4號區域」：北緯22°56′00″、東經122°40′00″，北緯23°38′00″、東經122°51′00″，北緯23°38′00″、東經123°23′00″，北緯22°56′00″、東經123°09′00″

¹ 接續於下頁。

海空域進行聯合海空演訓，媒體將這兩次行動稱為「環島軍演」、「環臺軍演」或「鎖臺軍演」，美國著名兩岸問題研究學者葛來儀(Bonnie S. Glaser)則認為這是繼1954年九三砲戰、1958年八二三砲戰及1996年臺海飛彈危機之後的「第四次臺海危機」。²

本次軍演的特殊性在於，過往演訓區域，均在臺灣西岸海域，即臺灣海峽，且甚少觸及海峽中線，本次軍演，除3個區域位於臺灣海峽，另有2個區域位於東部外海、1個區域位於巴士海峽，且在西岸的3個區域操演時，多次突破海峽中線，搭配演習期間的公告「為了安全，在此期間有關船隻和飛行器不要進入上述海域和空域」，³及後續中共準官方智庫提出的「毀三線、建三區」說法，顯然有意將臺灣本島封鎖在演訓範圍內。美國《華爾街日報》採訪哈德遜研究所(Hudson Institute)、蘭德公司(Rand Corp)等多個智庫專家，咸認為這樣的作法，透露出一個警訊，即相較於直接入侵臺灣，共軍

在未來更有可能透過封鎖方式，達到政治目的。⁴

本文首先就共軍侵臺的兩種可能選項-登陸與封鎖-進行比較，接著說明封鎖的規範及曾在兩岸關係中的實踐，最後分析共軍未來在評估對臺採取封鎖手段時，可能遭遇的困境。

共軍侵臺選項：「登陸」與「封鎖」

在今年8月初共軍首度軍演時，英國國防安全智庫「皇家聯合軍種研究所」(Royal United Services Institute, RUSI)研究員Samuel Cranny-Evans指出，「中國」若想以武力取得臺灣，不外乎兩種方式：「登陸」或「封鎖」，前者係指將軍力運抵臺灣港口或淺灘，透過兩棲作戰方式登陸，然後與國軍展開會戰或城市戰；後者則指透過海空武力，阻絕臺灣四面海域航線，這對於仰賴貿易進出口的我國來說，很可能因物資不足，而逐漸消磨抵禦意志。⁵下文將闡述這兩種侵臺方式各自的

「四點連線」。「5號區域」：北緯21°14′00″、東經121°33′00″，北緯21°33′00″、東經121°18′00″，北緯21°07′00″、東經120°43′00″，北緯20°48′00″、東經120°59′00″
「四點連線」。「6號區域」：北緯22°43′00″、東經119°14′00″，北緯22°10′00″、東經119°06′00″，北緯21°33′00″、東經120°29′00″，北緯22°09′00″、東經120°32′00″
四點連線。

2 Bonnie S. Glaser, "Toward a Fourth Taiwan Strait Crisis?" CSIS, August 4, 2022, <https://www.csis.org/analysis/toward-fourth-taiwan-strait-crisis>.

3 「公告：中國人民解放軍將進行重要軍事演訓行動」，環球網，2022年8月2日，<https://china.huanqiu.com/article/4950H9FUvsk>。

4 Charles Hutzler, "China's Drills Around Taiwan Give Hint About Its Strategy-A blockade, not an invasion, could be a less risky way for Beijing to exert its will," *The Wall Street Journal*, August 4, 2022, <https://www.wsj.com/articles/chinas-drills-around-taiwan-give-hint-about-its-strategy-11659633265>.

優劣。

一、認為共軍傾向對臺登陸作戰的觀點

長期以來，外界均將「登陸」視為中共執行攻臺作戰時，最主要的模式，原因可以從實際作戰經驗、演習模擬內容、學者預測方向三層面說明。

(一)實際作戰經驗

自1949年兩岸分治以來，雙方共發生過5次大型軍事衝突，包括1949年古寧頭戰役、1950年海南島戰役、1954年九三砲戰、1955年一江山島戰役、1958年八二三砲戰，除2次砲戰外，其餘3場戰役，共軍均採取登陸作戰方式，其中古寧頭戰役的登陸部隊為我軍所殲滅，海南島戰役、一江山島戰役則成功登陸。由此觀之，從歷史經驗看，共軍並非沒有登陸作戰經驗，然而這些戰役畢竟時間久遠，臺灣海峽的海象及臺灣本島的地形地貌，也非過去的登陸戰役所可比擬，因此要推測共軍會對臺實施登陸，仍需從其他層面

解釋。

(二)演習模擬內容

共軍在演訓時的情境模擬，足以說明其確實長期將登陸做為侵臺主要選項。例如，俄、「中」自2005年開始，在上海合作組織框架下，進行「和平使命」聯合軍演，在當年度的軍演中，雙方即在山東半島模擬搶灘。由於「和平使命」系列軍演，係以「反恐」為訴求，但實際演練時，動員規模近萬人，項目包括海空聯合作戰、登陸作戰，顯然非打擊恐怖組織的格局，因此外界普遍認為，這很可能是在模擬侵臺時的作戰方式。⁶除跨國聯合軍演外，在共軍自行辦理的軍演中，登陸作戰也幾乎每年都會演練，項目包括陸軍在大陸東南沿海省分模擬搶灘登陸、海軍登陸艦及氣墊船在臺灣周邊海域操演、⁷徵召貨輪裝載登陸器械等。⁸即使在本次軍演中，仍不乏登陸作戰模擬。⁹這些足以說明，登陸作戰從過去到現在，一直是共

5 Samuel Cranny-Evans, "How China could STARVE Taiwan into submission... or carry out the biggest, most unimaginably violent amphibious assault the world has ever seen as part of Beijing's bid for global dominance, according to military expert SAMUEL CRANNY-EVANS," Daily Mail Online, August 4, 2022, <https://www.dailymail.co.uk/debate/article-11080927/SAMUEL-CRANNY-EVANS-China-STARVE-Taiwan-submission-carry-amphibious-assault.html>.

6 郭壽禮，「中俄『和平使命-2005』軍演與臺灣海情勢」，俄羅斯學報，第五期(2006年12月)，頁135。

7 「共軍登陸艦於台灣東部外海演訓？國防部不評論」，自由時報，2021年11月24日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3747241>。

8 「攻臺的200萬部隊登陸要怎麼辦到？解放軍演習徵用萬噸民用滾裝船」，《美國之音》，2021年8月29日，<https://www.voachinese.com/a/china-presses-into-service-civilian-cargo-ship-during-taiwan-invasion-drill-20210829/6077944.html>。

9 「解放軍閩南演習『兩棲突擊登陸』 步兵、裝甲車搶灘畫面曝光」，東森新聞，2022年8月9日，<https://www.ettoday.net/news/20220809/2312890.htm>。

軍侵臺最主要的選項。

(三)學界預測方向

戰略學界中，對於共軍登陸作戰的討論，可謂不勝枚舉，其中近年公認對此領域研究最深入的，首推美國海軍智庫出身、長期旅居兩岸的美國戰略學者易思安(Ian Easton)。易氏認為，臺灣本島有14個沙灘可做為登陸的選項，¹⁰但這些沙灘延綿的海岸線過短，周邊又多被山丘圍繞，有利防禦部署，易守難攻，使得這些地方並不具備登陸作戰的條件。¹¹共軍如欲登陸臺灣本島，可能捨棄傳統的「搶灘」模式，改為先攻占港口，再將大型運兵船駛入。至於攻占港口的的方式，至少有兩棲攻擊等6種，¹²臺北港、臺中港、高雄港等3個吞吐量較大的港口，較有可能成為共軍的目標。¹³

二、將「封鎖」納入對臺作戰方式的推測原因

登陸作戰的好處在於，侵略者本身無須擁有強大的海軍，只要成功搶灘或奪取港口，即可能在較短時間內掌握戰場主控權。例如1950年海南島戰役發生時，中

共海軍建立未滿一年，幾無作戰能力可言，但登陸部隊仍憑搭乘漁船成功搶灘，在2個月內控制海南島。當然，侵略者在搶灘時，也必須付出極大代價，包括人員的大量傷亡，以及搶灘未成功的風險，因此「封鎖戰」就成為另一個選擇。

近期軍演期間，大陸中國政策科學研究會高級研究員王雲飛提出的「毀三線、建三區」觀點，呼應共軍可能將封鎖納入對臺作戰選項的觀點。王員認為，此次演習的目的，是為了摧毀「海峽中線、領海線、能源生命線」，並且建立「封控區、禁飛禁航區、常態化戰巡區」。以往共軍即使穿越海峽中線，考慮到維持臺海和平穩定的需要，絕大部分是在臺灣西南海域，在海峽中部、北部的行動並不多見，但在這次演習中，共軍機艦大舉越過中部、北部海域，往後穿越海峽中線將成家常便飯；此外，本次演習設定的演訓區，進入基隆、高雄自領海基線外推12浬之內，意味中共不接受臺灣所劃設的領海範圍；而演習的時間之所以設定為3天，則因臺灣的油氣儲量約可使用7天到10

10 分別位於桃園海湖，新北林口、金山南北側、翡翠灣、福隆，宜蘭頭城、壯圍、羅東，嘉義布袋，臺南港及黃金海岸，屏東林園、加祿。

11 Ian Easton, "Why a Taiwan Invasion Would Look Nothing Like D-Day," THE DIPLOMAT, May 26, 2021, https://thediplomat.com/2021/05/why-a-taiwan-invasion-would-look-nothing-like-d-day/?fbclid=IwAR11XbMRX6nM5S6_nl9RuLBEh6jOyR9EAWDA0tU46ry3lIsb7jQJoqaohlY.

12 包含直接兩棲攻擊(Direct Amphibious Attacks)、間接兩棲攻擊(Indirect Amphibious Attacks)、掠海突襲(Sea-Skimming Raids)、空襲(Air Assaults)、橫向攻擊(Horizon Attacks)以及特種部隊滲透(Special Forces Infiltration)。

13 Ian Easton, "Hostile Harbors: Taiwan's Ports and PLA Invasion Plans," PROJECT 2049 INSTITUTE, July 22, 2021, <https://project2049.net/2021/07/22/hostile-harbors-taiwans-ports-and-pla-invasion-plans/>.

天，補給頻率則是3天到4天一次，如在戰時加大封鎖，將對臺灣能源補給產生重大威脅；本次演習在臺灣周邊海域劃設6個演習區，構成相互兵力、火力支援態勢，形成對臺灣的全域封鎖，目的是阻絕臺灣與美國等外援的接觸，是謂「封控區」；演習期間雖未宣布禁飛禁航，但實際上沒有多少船艦或飛機敢於進出臺灣，達到設立臺灣全域「禁飛禁航區」的實際效果；最後，過去共軍常態化巡弋的範圍，均與臺灣保持一定距離，往後則可能大幅接近臺灣，且增加頻率，加強對臺灣海、空軍兵力活動的針對性，是為「常態化近臺戰巡區」。¹⁴

王雲飛的觀點之所以值得重視，原因在於其所任職的中國政策科學研究會，是一個由中共中央政策研究院、國務院研究室共同發起成立的「非營利社會組織」。這兩個發起單位，分別是中共黨內及政府機構中，最高層級的智庫。中央政策研究室近年備受高層肯定，曾擔任研究室主任的王滬寧(2002年至2020年)，在江澤民、胡錦濤、習近平三代領導人任內，分別設計出「三個代表」、「科學發展觀」、「中國夢」三套載入憲法的理論，被譽為「三朝國師」，在2012年中共18大進入政治局，更於2017年中共19大當

選政治局常委，擠身「國家級」領導人。因此，王雲飛的談話不能單純視為個人觀點，更可能帶有中共試圖向外「測風向」的意味。

採取封鎖戰術時，侵略者本身必須擁有強大的海軍實力，始足以確保封鎖的有效性。此外，由於封鎖通常曠日廢時，侵略者必須具備足以支撐持久戰的經濟條件。最後，由於封鎖行為將阻礙正常的國際航運，勢將激起其他國家不滿，甚至介入，侵略者必須承受相當的國際壓力。¹⁵就此觀之，登陸與封鎖兩種作戰方式，可謂各有利弊，而促使共軍近期將封鎖納入演訓操演項目的原因，可能有以下幾點：

(一)共軍海權實力日益增長

美國國防部2020年發布《中國軍力報告》，指出當年「中國」海軍艦艇總數已達350艘，首度超越美國(293艘)，且仍持續增加中，使得其擁有傲視全球的艦隊，得以在全球範圍進行武力投射。¹⁶今年1月，美國眾議院研究服務中心發布《中國海軍現代化：對美國海軍能力的意義》報告，指出「中國」海軍的活動範圍逐步擴大，在印太水域對美國海軍構成挑戰，已具備初步的「反介入/區域拒止能力」(Anti-Access/Area Denial, A2/AD)能力，且規模仍持續擴大，預計在2025年前

14 「談共軍軍演 中國軍事專家：毀三線建三區」，中央社，2022年8月8日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202208080122.aspx>。

15 楊宗新，「從登陸戰轉向封鎖戰」，自由時報，2022年8月22日，A14版。

16 Office of Secretary of Defense, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China (Washington DC: Department of Defense, 2020), p.44.

可望達到420艘，2030年前將達到460艘。¹⁷當然，這些報告很可能是為了爭取國會或民意支持，而刻意高估中共的海軍實力，但仍有一定參考價值。質言之，在中共海軍實力增強，於臺灣周邊水域具備「反介入/區域拒止能力」後，對臺灣實施封鎖的條件，已初步具備。

(二)中共內部經濟形勢的改變

在「打仗就是打錢」亙古不變的道理下，經濟實力不足的國家，只能謀求速戰速決，而經濟實力的增強，將使國家擁有更多能力進行持久戰。另一方面，「光腳的不怕穿鞋的」，過去中共在經濟發展落後時期，敢於頻頻參與戰爭，包括50年代的朝鮮戰爭、60年代的印「中」戰爭、70年代的「懲越」戰爭，然而自改革開放後，人民生活條件獲得顯著改善，中共自1979年以後，不再出現對外使用武力行為。登陸作戰容易造成大規模死傷，在經濟狀況較差、人命較不值錢的過去，是較可能被採用的戰術；而在大陸人民逐漸享受富裕生活後，如攻臺需以犧牲大量人命

為代價，勢將激起民怨，因此中共政權在有足夠經濟條件後，開始將「封鎖」納入對臺作戰選項。¹⁸

(三)國際社會日漸朝向兩集團化發展
俄烏戰爭後，以歐美為首的西方國家，積極制裁俄羅斯、援助烏克蘭，在固有的北約組織，及川普任內提出的「印太戰略」、拜登上任後提出的「全球民主同盟」等框架下，逐漸形成一個團結的集團。另一方面，以俄、「中」為首的多個發展中國家，則自2021年7月開始，在聯合國框架下籌建「捍衛聯合國憲章小組」，目前成員有16國，¹⁹搭配既有的上海合作組織、俄羅斯號召成立的歐亞經濟聯盟、中共的「一帶一路」倡議簽署國，成為另一個較鬆散的集團。²⁰在這種國際體系呈現兩集團化的發展態勢下，由於傳統的航運強國，多為歐、美、日等西方或親西方國家，中共在以往如欲執行對臺封鎖，可能需要顧及西方國家群起撻伐；然在今日與西方國家矛盾日趨檯面化情況下，則可更加無視西方國家的不滿。

17 Congressional Research Service, China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities-Background and Issues for Congress (Washington DC: Congressional Research Service, 2022), p.2.

18 楊宗新，「從登陸戰轉向封鎖戰」。

19 「捍衛聯合國憲章小組」的成員國包括：中共、俄羅斯、阿爾及利亞、白俄羅斯、玻利維亞、伊朗、敘利亞、巴勒斯坦、柬埔寨、朝鮮、寮國、安哥拉、赤道幾內亞、厄立特里亞、古巴、尼加拉瓜、聖文森、格林納丁斯群島。

20 美國為首的西方國家集團，將北約作為同盟的核心，以價值取向作為向外擴散的依據，無論在歷史發展上(北約始建於1949年)、結盟目標上(北約是軍事同盟)、制度化程度上(北約採用共同的武器研發及供應平臺)、價值凝聚力上(多數為民主國家)均較為緊密；相較下，以俄、「中」為首的國家集團，發展歷史較短、同盟的目標也非軍事性、沒有共同的武器研發及供應平臺、彼此所持的價值觀也未必一致(例如中共是共產政體、俄羅斯是徒具民主形式的寡頭政體、伊朗則是政教合一政體)，同盟關係較為鬆散。

從臺灣人民對於裴洛西訪臺期間共軍軍演反應觀察，顯然並未達到預期的政治目的。相較於1996年臺海飛彈危機期間，共軍試射飛彈行為，造成臺灣股匯市、房價下跌，同時引起一波移民潮。此次軍演，無論在動員規模、展示武器、演練區域上，均遠過之，然而臺灣人對此似早已「見怪不怪」，日常生活絲毫不受影響，共軍所欲達到的恫嚇效果，可謂微乎其微，只有徒增臺灣民眾對於中共政權的反感。共軍在經此一役後，仍然於8月中旬進行二度軍演，目的很可能就是為了藉機演練對臺封鎖。畢竟，裴洛西做為美國總統的第三順位繼承者，層級確實相當高，共軍反應激烈，外界尚可理解，然而二次軍演，來臺者身分包括參、眾議員，而這種層級的官員，過去來臺案例甚多，共軍反應似有「小題大作」之嫌。推究可能原因，或許是封鎖的演練相較於登陸，更難找到實際演訓場域，才選擇利用難得契機，再度進行模擬。²¹當然，也有不少人認為軍演與中共內部情勢有關，即習近平試圖爭取軍方支持，以便在年底召開20大時順利連任。²²

封鎖之規範及在兩岸關係中的實踐

在解釋共軍侵臺的兩種選項後，下

文將闡述封鎖的規範，及在兩岸關係中的實踐。

一、封鎖的規範

封鎖係指透過軍事手段，圍困對手的交通及運輸補給，切斷其人員流通及物資進出口，試圖違反者，即予以攻擊或拘捕。共軍將封鎖定義為：「以兵力、火力和障礙物控制某一地區或地點，不讓敵人通過，切斷其內外聯繫的作戰行動。有地面封鎖，海上封鎖、空中封鎖等。」²³由此可知，軍事封鎖的方式包含陸、海、空三種，而一般人更常以「包圍」稱呼地面封鎖，國際法對於「包圍」亦無具體規範，加以共軍對臺的封鎖型態，必定是海上或空中封鎖，因此以下將介紹這兩種封鎖方式的規範。

(一)海上封鎖

國家之間，以阻絕對方海上交通路線做為施壓方式的歷史，可追溯自古希臘時期。近代關於封鎖的規範，則是在16世紀海權時代來臨後，才逐漸形成的。

對於封鎖的成文規範，首見於1856年克里米亞戰爭後的《巴黎宣言》：執行封鎖前，必須公告封鎖的日期及被封鎖的區域，執行過程中，必須維持足夠軍事力量，實際阻止他國船舶進出。後世常以「封鎖必須有效」簡述前述規定。²⁴之所以這樣規定，是因為過去許多國家在採取

21 楊宗新，「從登陸戰轉向封鎖戰」。

22 「習近平想藉對臺大軍演謀二十大連任！專家：恐是一招臭棋 小心『雙面刀』」，Newtalk，2022年8月9日，<https://www.newtalk.tw/news/view/amp/2022-08-09/798480>。

23 中共中央軍委會，中國人民解放軍軍語(北京：軍事科學出版社，2011年)，頁82。

24 於下頁。

封鎖時，並未派出足夠武力加以落實，導致中立國商船因不敢進入封鎖區域，無端損失經濟利益，一般將這種封鎖稱為「虛擬封鎖」或「紙上封鎖」。至於部署的軍艦密度究竟應達多少，才稱得上「足夠的軍事力量」，則沒有明確標準。²⁵

1909年，歐洲列強在「倫敦海軍會議」通過的《海戰法規宣言》，對於封鎖做出更嚴格的規範，包括將封鎖的區域限制於敵對國的港口或海岸；進行封鎖的軍隊，在氣候惡劣時暫時撤離，不影響封鎖效力；封鎖必須公平適用於各國船舶，不得對某些國家的船舶網開一面；封鎖必須經由執行國的海軍當局正式發布，並且通知中立國；中立國船舶如因未收到封鎖通知，而進入封鎖區域，執行國有必要向其告知。²⁶該宣言最後雖未生效，但其規定可視為將過去慣例法予以成文化，在國際法發展史上仍具重要意義。

1945年，《聯合國憲章》通過之前，封鎖被認為是一項在平時或戰時均可執行的手段，然因《聯合國憲章》第2條規定「會員國在交往時不得使用威脅、武力或其他與聯合國宗旨不符的任何方式，侵害他國領土完整及政治獨立」，無異對

平時封鎖設下限制。此外，《聯合國憲章》第42條規定，為因應侵略行為，「得採取必要之空海陸軍行動，以維持或恢復國際和平及安全。此項行動包含聯合國會員國之空海陸軍示威、封鎖及其他軍事舉動」，這就更容易讓人認為，封鎖只有用於戰時，才符合聯合國宗旨。1974年，聯合國大會通過「3314號決議」（又稱「侵略定義決議案」），明確指出當「一個國家的武裝部隊封鎖另一國家的港口或海岸」，即屬於「侵略行為」，²⁷自此平時封鎖，只有在經由聯合國授權的行動下，或執行封鎖國並非聯合國會員，方屬合法行為。²⁸

除以上條約外，其他規範封鎖的國際法文件，還包括國際法研究院在1913年提出的《海戰法手冊》、人道法國際研究院近年召集專家學者起草的《聖雷莫國際海上武裝衝突法手冊》（最近一次修訂時間在2021年），但這兩個機構都屬於非政府組織，所提出的建議也未能形成國際條約。

（二）空中封鎖

相較於海上封鎖規範的源遠流長，空中封鎖在國際法上的規範甚少。

24 丘宏達，現代國際法（臺北：三民書局，2021年），頁563。

25 周鑫辰，「論海上封鎖規則的國際法演進」，兵團黨校學報，04期（2020年），頁13。

26 「倫敦海軍會議文件」，紅十字國際委員會，1909年2月26日，<https://www.icrc.org/zh/doc/resources/documents/misc/finalprotocol-navalconference-london-26021909.htm>。

27 張怡菁，「臺海危機中中共對臺軍經封鎖之國際法理研究」，展望與探索，第五卷第二期（1996年），頁44-45。

28 宋燕輝，「中共對臺灣實施海上封鎖之可能與國際法相關問題」，問題與研究，第35卷第4期（1996年），頁6-7。

空中封鎖的做法，主要有三種：一是封鎖敵方機場，使飛行器無法進出。最著名、也是迄今唯一的案例，是1948年至1949年蘇聯對於西柏林的封鎖，史稱「柏林危機」。當時蘇聯之所以能夠封鎖該城對外交通，係因西柏林位於東德境內，任何欲出入滕普爾霍夫機場(Tempelhof Airport)的飛行器，飛行時必須經過東德領空。這使得各國航班在遭遇蘇聯砲擊威脅下，全數停止飛行，成為史上絕無僅有的一次對他國機場封鎖。

另一種做法，是在他國領空劃設禁航區(No-Fly Zone，或稱禁飛區)，未經允許的飛行器通過時，劃設方可將其擊落。案例有：1991年，波斯灣戰爭後，英、美、法在伊拉克領空劃設禁航區，直到2003年推翻海珊(Saddam Hussein)政權為止；1993年，南斯拉夫內戰期間，聯合國決議在波士尼亞上空劃設禁航區，禁止未經授權的軍用飛機經過；2011年，利比亞內戰期間，聯合國安理會再度通過劃設禁航區決議；目前進行中的俄烏戰爭，烏克蘭也屢次提議在其領空劃設禁航區，以防止俄羅斯軍機轟炸。²⁹從這些案例可知，禁航區的概念，並沒有國際條約做為依據，各別國家在他國領空劃設，係侵犯他國主權，唯有在聯合國授權下設置的禁航

區，始具有合法性。

最後是劃設航空識別區(Air Defense Identification Zone, ADIZ)，這可視為一種較軟性的空中封鎖。此制度的濫觴，始於1950年代，美國認為蘇聯的戰略轟炸機威脅其本土，與加拿大共同在領空外圍，劃設5個航空識別區。發想理念是，飛機的航速遠快於船舶，如比照海洋法制度，在敵機進入領海上空時才予以驅逐，為時已晚，故對於飛機，應該要有更廣泛的空域，才能辨別來意。由於航空識別區並非國際法上的制度，對於違反者無法處罰，目前各國實務做法，是採取對敵機尾隨監控方式，遏止其進一步前行。³⁰中共於2013年，在東海劃設第一個航空識別區，與日、韓的識別區有多處重疊；如日後中共有意對臺實施類封鎖行為，也可能在臺海劃設航空識別區，再配合增大威脅力度，藉以對往來航班施加壓力。

二、封鎖在兩岸關係中的實踐

依據學者歸納，自1949年兩岸分治以來，中共方面共對臺灣實施過4次類似封鎖的行為(因中共從未正式做出封鎖公告，不符合國際法意義上的封鎖，故以「類似」稱之)，分別出現在1954年到1955年之間的古寧頭戰役、1958年到1959年之間的八二三砲戰、1995年到1996年之

29 "What Is a No-Fly Zone and Why Has NATO Rejected Ukraine's Calls for One?" The Wall Street Journal, March 18, 2022, <https://www.wsj.com/articles/what-is-no-fly-zone-ukraine-russia-nato-us-11646783483>.

30 楊宗新，「中國大陸軍機擅闖我國空域之法律適用問題淺析」，空軍學術月刊，第672期(2019年)，頁128。

間的臺海飛彈危機、1999年到2000年之間的大型軍演。

在這4個案例中，依據共軍封鎖做法的不同，可細分出「點(港口)、線(航線)、面(海域)」3種形式：以禁止進入特定港口為目的的「關閉港口」、以斷絕補給線為目的的「海上隔絕」，以禁止進入特定水域為目的的「排他區」。「關閉港口」曾發生在臺海飛彈危機時，當時共軍鎖定在基隆港、蘇澳港、高雄港外海試射飛彈，迫使我政府宣布關閉近海漁船作業。「海上隔絕」則曾在古寧頭戰役、八二三砲戰時上演，共軍以砲擊方式，試圖切斷金門唯一對外通道料羅灣，直到美國與蘇聯協商後，共軍始同意在美國軍艦護航下，讓金門獲得適度補給，臺灣本島與金門之間的航線才得以恢復；「排他區」在前述4個案例中，均曾發生，包括在古寧頭戰役、八二三砲戰時，共軍將整個臺灣海峽視為「排他區」，除在美國軍艦護航下的民船得以行駛，其他船舶皆不得進入。八二三砲戰爆發伊始，曾發生8位外國記者試圖前往金門採訪，搭乘船舶遭共軍擊沉案例，震驚國際。³¹在臺海飛彈危機及1999年到2000年之間的大型軍演中，共軍則透過在臺灣海峽試射飛彈，迫使外國船舶繞道而行。³²

共軍之所以在這4次行動中，均未使

用封鎖字眼，原因在於，封鎖是一個國際法上的概念，通常只有在兩國交戰時，才會做出宣告。例外狀況則是國家發生內戰，當交戰雙方實力勢均力敵時，合法政府承認對手為交戰團體(belligerent community)，且彼此均願意在交戰時遵守戰爭法規範，才會出現封鎖宣告。例如1860年代美國「南北戰爭」時期，聯邦政府即承認南方各州為交戰團體，並宣告封鎖各州海岸。³³在兩岸關係中，由於中共與臺灣實力懸殊，國共自內戰以來，也從未承認對方為交戰團體，因此即使實際上有封鎖行為，也未曾做出過封鎖的宣告。

就這4次行動的軍事意涵而言，古寧頭戰役、八二三砲戰係為斷絕臺灣到金門之間的交通線，臺海飛彈危機、1999年到2000年間的大型軍演，則是為了政治恫嚇，顯然均屬於戰術性手段，而非以封鎖做為迫使對方投降的戰略性方針。在戰術性封鎖下，時間、範圍均可彈性調整；在戰略性封鎖下，時間將持續到對方投降或做出政治讓步為止，範圍則儘可能涵蓋對方所有對外交通之區域，著名案例有法國在拿破崙時期，試圖迫使英國投降而下達的「大陸封鎖令」，及一戰時期，德國為了迫使英國投降而實施的「無限制潛艇戰」。

此外，在前述4個案例中，使用的武

31 「八二三砲火怒海中倖存記者 嚴重則逝世」，中時電子報，2020年6月1日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200601004333-260407?chdtv>。

32 張怡菁，「臺海危機中中共對臺軍經封鎖之國際法理研究」，頁53-55。

33 丘宏達，現代國際法，頁281-282。

器也有很大差異。在古寧頭戰役、八二三砲戰時，共軍係以砲擊方式，威嚇未經許可的船隻；而自臺海飛彈危機以後，採用的武器改為飛彈；近日的軍演，則除飛彈外，更派出軍艦、戰機現蹤於演習區域，更加接近國際法意義上的「有效封鎖」。

中共對臺封鎖可能的顧慮

儘管以封鎖做為對臺作戰方式有諸多好處，但在實際執行時，仍會面臨許多顧慮，包括在法律上欠缺依據，及經濟上恐殃及自身。

一、法律層面

前述中國政策科學研究會研究員王雲飛提出的「毀三線、建三區」論點中，包括海峽中線、領海線、封鎖區、禁航區等與封鎖相關的概念，均可能涉及國際法。其中，在海峽中線部分，因兩岸並未就此簽署成文協議，加以在國際慣例形成的客觀要件「行為一致性」、「時間持續性」、「空間普遍性」及主觀要件「法的信念」上均有所不足，尚不足以被認為是慣例法，只能以兩岸間的政治默契視之；領海線部分，本次共軍演習，雖將我國部分領海劃入演習區，但實際行動時，沒有在此進行軍事活動，只能說是「討嘴上便宜」，並未真的有所突破。因此，真正挑戰國際法原則的，是封鎖區及禁航區兩概念。³⁴

(一)封鎖區

共軍如欲在我國周邊海域劃設封鎖區，在當代國際法已不容許平時封鎖的情況下，形同直接對臺宣戰，除非共軍已做好武力犯臺的決心，否則應會以其他方式加以變通。可能變通的方式有兩種：以其他名目稱呼封鎖，及不以臺灣為對象的封鎖。

以其他名目稱呼封鎖，最有名的案例，當推1962年古巴飛彈危機時，美國在古巴周邊海域實施的「檢疫」(Quarantine)。當時美國為了避免蘇聯將核武器運抵古巴，又不願做出封鎖這種可能直接讓兩國進入戰爭狀態的行為，乃以「檢疫」為名，在古巴周邊海域徹查駛入的蘇聯船舶。這種做法，實際上與封鎖無異，就算在名義上刻意規避使用敏感字眼，仍被認為違反國際法，³⁵最多只能發揮一絲「掩耳盜鈴」的自我安慰作用。

不以臺灣為對象的封鎖，是指雖有意打擊臺灣的對外貿易或資源補給，但又不願直接將臺灣做為封鎖對象，避免進入戰爭狀態，因而選擇以某個水域或航道做為封鎖對象，例如臺灣海峽。這種手法，最著名的案例，當屬伊朗不時揚言封鎖分隔該國與阿拉伯聯合大公國的荷姆茲海峽，該海峽是波斯灣產油國(主要有沙烏地阿拉伯、科威特、巴林)對外輸出石油的唯一海上通道。近年伊朗面臨美國制

34 楊宗新，「挑戰國際法原則的『毀三線、建三區』」，自由時報，2022年8月14日，A14版。

35 William Standard, "The United States Quarantine of Cuba and the Rule of Law," American Bar Association Journal, Vol. 49, No. 8 (AUGUST 1963), pp. 744-748.

裁，因國力與美國相距懸殊，只好以揚言封鎖海上石油必經通道，做為談判手段。³⁶這種做法，因不針對任何國家，在法律上不會產生「侵略他國」的質疑，但如被封鎖的區域屬於公海，仍然違反《聯合國海洋法公約》中「公海自由航行」原則。在兩岸關係中，共軍當然也可能以臺灣海峽做為封鎖對象。中共近期一再宣示「臺灣海峽非國際航道」、「中國對臺灣海峽擁有主權、主權權利和管轄權」，³⁷順著這樣的思維，即使在海峽南北兩側出入口部署艦船，也屬於合法權利。但這麼做的政治宣示效果，可能高於阻絕補給效果，因為臺灣仍可從花蓮港等東部口岸，進行貿易往來。

(二)禁航區

共軍如欲在我國領空劃設禁航區，將面臨未經聯合國授權的合法性顧慮。前文提及，迄今為止，除伊拉克禁航區外，無論南斯拉夫或敘利亞禁航區，都是在聯合國授權下設置的。伊拉克禁航區雖未經聯合國授權，但劃設的由來，係因伊拉克在波斯灣戰爭失利後，國內動亂四起，政府乃以武裝直升機平亂，造成大量平民傷亡，在美國提案下，聯合英國、法國在伊

拉克領空劃設禁航區，試圖藉此阻止伊拉克直升機的活動。此舉雖不乏侵犯伊拉克主權的批評，但多數觀點認為，這項基於人道主義的舉措，本於「人權高於主權」的自然法原則，尚可被容忍。³⁸後來的南斯拉夫、敘利亞禁航區，也同樣都是基於人道主義而劃設：前者是阻止南斯拉夫政府軍空襲居住在波士尼亞的穆斯林，後者是阻止敘利亞政府空襲境內的庫德族。

由此可知，禁航區無論是否經聯合國授權，目的都是基於人道主義，即避免平民遭該國政府軍濫殺，從來沒有一個禁航區，是為了戰爭目的而劃設。中共如在臺灣領空劃設禁航區，在形式條件上無法取得聯合國授權，實體條件上也缺乏人道主義依據，強行為之，勢將遭受國際社會撻伐。

比較可能的作法，是以國內法形式，在臺海周邊、甚至臺灣本島劃設航空識別區，藉以對行經的飛機做出警告。這種做法並非不可能，因為在實務上，世界各國普遍有將航空識別區範圍擴大趨勢，例如我國現行的航空識別區，就涵蓋大陸福建省多數區域及浙江省、江西省部分區域。在這樣的發展態勢下，即使未來中共

36 Amin Mohseni-Cheraghloo, "Iran's 'harsh revenge': Is blocking the Strait of Hormuz really a plausible option?" Middle East Institute, January 23, 2020, <https://www.mei.edu/publications/irans-harsh-revenge-blocking-strait-hormuz-really-plausible-option>.

37 「2022年6月14日外交部發言人汪文斌主持例行記者會」，中華人民共和國外交部，2022年6月14日，https://www.fmprc.gov.cn/wjdt_674879/fyrbt_674889/202206/t20220614_10702903.shtml。

38 Austin Ramzy, "Here's why Western leaders are reluctant to impose a no-fly zone over Ukraine," The New York Times, May 6, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/03/05/world/europe/what-is-no-fly-zone.html>.

將臺灣全境劃入航空識別區，也不會顯得突兀。

二、經濟層面

中共的軍事恫嚇行為，可能對臺灣經濟造成投資與貿易雙重風險，其中後者可能反噬於中共自身。

就投資風險而言，多家外商企業及投顧公司咸認在近期共軍對臺軍演期間，數百個空中航班被迫取消、海上航運也被迫繞道而行，如共軍未來長期在臺海周邊實施類似行為，將增加投資的不確定性，恐引發外資撤離潮。³⁹

就貿易風險而言，在當前的全球化時代下，經濟體之間的貿易依存度，高於以往任何時候，而中共做為全球製造業重鎮，更是仰賴海外出口市場，這使得中共如欲封鎖臺灣，自身經濟受創程度，將不亞於任何國家。

事實上，無論臺灣周邊海運或空運航線中斷，都會對中共經濟產生嚴重影響，因為包括上海、大連、天津等大陸地區主要港口的進出口貿易，均十分仰賴臺灣周邊海域航線，而臺灣海峽航線的重要性，又高於容易受到颱風等氣候因素影響的臺灣東岸航線。對臺灣而言，封鎖雖影響對外貿易，但所幸近年臺灣積極發展半導體等高科技產業，出口總額中，以半導

體產品及其他精密電子占大宗。半導體產品在當前的國際貿易中，已躍升為僅次於石油、汽車的第三大類進出口產品，而這種產品的特性是體積小，幾乎是靠空運出口，而在臺灣出口的半導體產品中，約有一半是以大陸地區為目的地，倘若往返兩岸的航班，被動的因為共機軍演或行使「遠海長航」而被迫停駛，抑或臺灣主動採取「晶片禁運」做為報復，中共的電子廠商將因欠缺晶片而無法製造成品，經濟損失慘重。⁴⁰

結 語

隨著共軍在8月份第二次軍演時，標榜沒有明確停止時間的「常態化演訓」，未來共軍海、空部隊在臺海周邊的操練，很可能演變為如同共機在臺灣西南沿海執行「遠海長航」般的頻繁。這種雖未宣告封鎖，但仍產生恫嚇效力的「類封鎖」行為，在平時將成為共軍對臺「灰色地帶衝突」(gray-zone warfare)的一環，戰時則可馬上轉換為對臺灣全境的戰略性封鎖。

「灰色地帶」意味著一種既非戰爭也非和平的狀態，戰略學界自2014年俄羅斯合併烏克蘭克里米亞後，開始廣泛使用這個名詞。2020年，我國國防安全研究院發布《灰色地帶衝突特輯》，指出灰色地

39 John Xie, "Businesses Wary of China's Military Activity Surrounding Taiwan," VOA, August 19, 2022, <https://www.voanews.com/a/businesses-wary-of-china-s-military-activity-surrounding-taiwan-/6707905.html>.

40 David Uren, "A blockade of Taiwan would cripple China's economy," ASPI, August 2, 2022, <https://www.aspistrategist.org.au/a-blockade-of-taiwan-would-cripple-chinas-economy/>.

帶衝突的主要手段，係藉由經濟、資訊攻擊及其他準軍事手段，升高對手內部壓力，進而改變政策現狀；此外，諸如手機及網路直播等工具，結合了流量操作，混雜宣傳、辯論、圖像與敘事方式，對標的國的決策造成時間及輿論壓力，正迅速改變政治與戰爭本質，是一種極危險的顛覆工具；而諸如封鎖之類的準軍事行動，因具有脅迫性及時間壓力，更容易引發大眾關注，成為侵略國傳達政治意志或宣傳的工具。⁴¹

共軍在近期對臺軍演中展現的封鎖意圖，固然激起周邊國家不安、國際社會不滿，但因這種類封鎖行為，僅出現於偶發性的演習期間，而不是長期性實施，使得國際輿論縱有譴責，也難以指控其違反國際法。另一方面，這些遊走在「灰色地帶」的行為，則成功對臺灣民心士氣、外資投資信心造成打擊，無怪共軍會樂此不疲的一再使用。

吾人對於這種「對峙以上，衝突以下」的狀態，雖無須大驚小怪的打亂平時正常生活節奏，但軍隊仍應保持時刻警惕，不能掉以輕心，畢竟「灰色地帶衝突」的目的，就是試圖逐步消磨標的國的抵抗意志，如果僅因衝突未實際發生就鬆懈防禦，無疑正中對手下懷。

參考文獻

- 一、William Standard, "The United States Quarantine of Cuba and the Rule of Law," *American Bar Association Journal*, Vol. 49, No. 8 (AUGUST 1963).
- 二、Congressional Research Service, *China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities-Background and Issues for Congress* (Washington DC: Congressional Research Service, 2022).
- 三、Office of Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China* (Washington DC: Department of Defense, 2020).
- 四、宋燕輝，「中共對臺灣實施海上封鎖之可能與國際法相關問題」，問題與研究，第35卷第4期(1996年)。
- 五、周鑫辰，「論海上封鎖規則的國際法演進」，兵團黨校學報，04期(2020年)。
- 六、郭壽禮，「中俄『和平使命-2005』軍演與臺灣海峽情勢」，俄羅斯學報，第五期(2006年12月)。
- 七、張怡菁，「臺海危機中中共對臺軍

41 「國防院：中國以灰色衝突蠶食對手 受害國反制不及」中央社，2020年6月14日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202006140099.aspx>。

經封鎖之國際法理研究」，展望與探索，第五卷第二期(1996年)。

八、楊宗新，「中國大陸軍機擅闖我國空域之法律適用問題淺析」，空軍學術月刊，第672期(2019年)。

九、中共中央軍委會，中國人民解放軍軍語(北京：軍事科學出版社，2011年)。

十、丘宏達，現代國際法(臺北：三民書局，2021年)。

作者簡介

楊宗新，政治大學外交研究所戰略暨國際安全組碩士。曾任南華大學國際事務暨企業學系業界專家教師。現任職於展望與探索雜誌社研究員。



日本陸上自衛隊AH-64D戰鬥直升機(照片提供：張詠翔)