



# 臺灣被封鎖怎麼辦？

---

連弘宜

(國立政治大學國際事務學院院長/外交學系教授)

113年「全民防衛動員業務講習」

113年10月23日

# 演講內容

---

- ◆ 前言
- ◆ 什麼是封鎖?
  - 封鎖的定義
  - 封鎖的種類
  - 國際法上的封鎖
  - 歷史上的封鎖台灣
- ◆ 中國封鎖台灣的可能與方式
  - 中國封鎖台灣的可能性
  - 中國封鎖台灣的方式
  - 台灣的因應之道
- ◆ 俄烏戰爭的情形及借鏡
  - 俄烏戰爭的發展
  - 封鎖黑海與封鎖台海?
  - 台灣如何借鏡
- ◆ 結論

# 前言：中國武力犯台的可能與作為(1/3)



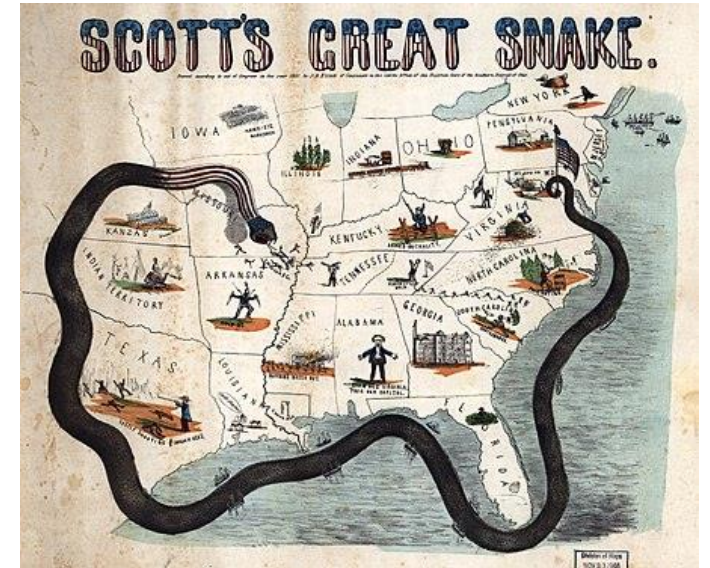
- 2022年8月，美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪台，引起中國強烈不滿，隨後於裴氏離台後展開環台軍演。隨著兩岸關係及台海局勢的緊張，國際社會及學界開始觀察與分析**台海爆發衝突的可能性**，以及**中國可能對台實施之非軍事及軍事手段類型**。
- **在台海衝突的可能性**部分，專家多聚焦於**中國是否已具備攻台能力，以及何時可能爆發衝突**。威脅情報分析師索恩（Devin Thorne）在美國國會2024年6月之「美中經濟暨安全審查委員會」（USCC）聽證會上表示，解放軍希望在2025年之前，集團軍能具備於24小時內，完成標準軍品裝載出境的能力，而旅、團級編制單位則能在4小時內完成。此外，兩任美國印太司令部司令戴維森（Phillip Davidson）及阿奎利諾（John Aquilino）都曾先後在美國國會聽證會上強調，中國將在2027年之前完成武力侵台準備，使「2027年攻台」之論甚囂塵上。

# 前言：中國武力犯台的可能與作為(2/3)



➤ **中國可能對台實施之非軍事及軍事手段類型**，美國智庫美國企業研究所（American Enterprise Institute, AEI）曾指出，中國對台**非軍事手段可能採取「蟒蛇戰略」**（Anaconda Strategy）：意即透過經濟、網路等非戰爭手段，緩慢對台灣施壓，瓦解我國的軍民士氣。

➤ 「蟒蛇計畫」（Anaconda Plan）一詞最早是用以探討19世紀美國南北戰爭時期北方聯邦軍史考特（Winfield Scott）所提出之軍事戰略，強調對美國南方港口的封鎖，並將南部地區一分為二。



# 前言：中國武力犯台的可能與作為(3/3)



- 邁阿密大學政治學教授與外交政策研究所高級研究員金德芳（June Teufel Dreyer）曾於 2018 年指出，中國一直在加強「蟒蛇戰略」，該戰略所採取的手段包括：外交、經濟和軍事努力，以及試圖從內部破壞臺灣社會的穩定。近年來蟒蛇戰略的內涵似乎以非軍事手段的實施為主，觀之我國海軍司令唐華上將提出的「蟒蛇戰略」亦同，指解放軍行動緩慢但明確，持續增加在台灣周邊的軍事存在，解放軍已準備好「只要願意隨時可以封鎖台灣」。
- 非軍事手段還包括：灰色地帶戰略**（譬如假新聞，認知作戰等以達「不戰奪台」的目標）、**隔離（quarantine）**（出動海警登船檢查，造成商船避開台海的實際施壓效果，從而建立台海新常態）（學者張競將 quarantine 譯為「類封鎖」）。



# 什麼是封鎖?(1/9)



## ◆封鎖的定義

- **中國對台軍事手段除了傳統直接出兵之外，尚包括**：封鎖（blockade）。封鎖一詞最早源自國際法領域，而後被廣泛用於軍事及資訊方面等領域。依據1945年我國國軍出版之「國軍軍語釋要」封鎖的定義為：「一、配備兵力控制要隘，遮斷或關閉敵方向我之通道，以防敵向我之攻擊襲擾。二、為作戰手段之一。如交戰國為戰略或政略經略上之目的，以武力控制敵國海岸之全部或一部。」。
- 如依據國際法上之定義，封鎖係指封鎖國運用該國之海上武力，阻止所有國家之船舶駛入或駛出被封鎖區域。（學者Thomas David Jones之定義）

# 什麼是封鎖?(2/9)



## ◆封鎖的定義

### ➤封鎖(blockade)與隔離(quarantine)的區別

- 1) 屬性差異：封鎖須以軍事行動實施，分類上屬於軍事行動；隔離則無須以軍事行動實施，分類上屬非軍事行動。
- 2) 實施之主體差異：封鎖須以軍隊為實施之主體，由軍事武力主導行動，海警及海上民兵僅擔任支援性角色；隔離則係以海警及海上民兵等執法單位作為實施之主體，軍事武力僅擔任支援性角色。
- 3) 封鎖屬於國際法規範之戰爭部分手段，適用國際法規範；隔離則非戰爭手段，不適用國際法規範，可避免外國介入。

# 什麼是封鎖?(3/9)



## ◆封鎖的種類

### ➤戰時封鎖與平時封鎖

- 1) 戰時封鎖：戰時封鎖便是一般意義之封鎖，屬於戰爭行為，受到戰時國際法所規範，封鎖國與被封鎖國間之和平關係已完全斷絕，封鎖國可依據戰爭法合法行使權利。
- 2) 平時封鎖：平時封鎖係指一國對他國實施報仇或干涉，進而封閉他國之港口或海岸，斷絕其對外交通，迫使其屈服於封鎖國。平時封鎖並非一般意義之封鎖，並非戰爭行為，不存在戰爭態樣。



# 什麼是封鎖?(4/9)



## ◆封鎖的種類

### ➤紙上封鎖與有效封鎖

- 1) 紙上封鎖：係指封鎖國僅用一紙命令便宣告封鎖，實際上並未派遣相當數量之軍事武力，例如軍艦等來截斷敵國之海上交通，以及禁止所有船舶進入被封鎖國之海岸與港口。紙上封鎖仍具國際法效力，交戰國仍可合法地排除被封鎖地區之一切海上交通與貿易往來。
- 2) 有效封鎖：有效封鎖與上述之紙上封鎖相反，以實際之軍事實力阻止任何船舶進出，截斷被封鎖國之海上交通。

# 什麼是封鎖?(5/9)



## ◆封鎖的種類

### ➤戰略封鎖與商業封鎖

- 1) 此分類係以封鎖之目的為分類標準。
- 2) 戰略封鎖（**strategic blockade**）：係指交戰國針對敵對國之作戰計畫，以截斷敵國陸上軍隊之海上補給，或攻擊敵國海岸以協助被封鎖海岸或港口之軍事行動。戰略封鎖通常係基於國際法賦予交戰國合法之戰爭權，具備合法性。
- 3) 商業封鎖（**commercial blockade**）：商業封鎖係指以截斷敵對國對外之海上交通為目的，於岸上並無軍事行動之封鎖措施，唯對整體戰爭行動具有影響全局之關鍵性質。

# 什麼是封鎖?(6/9)



## ◆封鎖的種類

### ➤對內封鎖與對外封鎖

- 1) 此分類係以封鎖之實施方向為分類標準。
- 2) 對內封鎖（**blockade inwards**）：係指禁止任何船舶及航空器進入被封鎖之海岸或港口，以切斷敵對國之物資補給為主要目的。
- 3) 對外封鎖（**blockade outwards**）：為阻止任何船舶及航空器自被封鎖區駛出，以阻礙敵對國對外之交通聯繫為主要目的。
- 4) 通常交戰國兼採對內及對外封鎖，僅少數例外狀況才會僅實施其一，目前傳統之封鎖亦不再區分對內及對外封鎖。但區分對內對外可用以加強對封鎖行動的理解。

# 什麼是封鎖?(7/9)



## ◆國際法上的封鎖

- 封鎖制度的形成：封鎖係海展之重要手段之一，隸屬於戰爭法之範疇，國際法上的封鎖首先是一種被眾多國家所普遍使用之戰爭方式，而後演變成戰爭習尚（**usages**），進而形成國際法慣例（**international custom**），最終被訂入條約（**treaty**）中。
- 封鎖的正式實行最早可回溯自**1584**年，荷蘭脫離西班牙獨立，並宣布封鎖西國之法蘭德斯（**Flanders**）海岸各港口，荷國則宣稱此措施為海上行動之一項新式圍攻，提供西國糧食及物品之船舶，將被視為荷國之敵船。惟就荷國之行動觀察，似乎僅屬於紙上封鎖。

# 什麼是封鎖?(8/9)



## ◆國際法上的封鎖

- 封鎖制度的法典化進程：封鎖制度於**19世紀中葉前**，主要以國際慣例之形式存在，而後經**1856年巴黎海戰法宣言**、**1907年第二次海牙和平會議**、**1909年倫敦海戰法宣言**、**1945年聯合國憲章**之法典化進程，已逐漸自國際慣例朝國際條約演進。
- 聯合國憲章制定後，禁止國家使用戰爭獲取自身利益，任何行使戰爭之手段包括封鎖在內，皆因國家喪失使用武力之權利而禁止使用（武力之合法使用保留予聯合國安理會行使）。然而封鎖並未因此消失，根據聯合國憲章第**42條**規定，封鎖成為維持國際和平與安全之方式之一，國際社會可運用封鎖來瓦解侵略國之全面作戰能力。



# 什麼是封鎖?(9/9)



## ◆國際法上的封鎖

➤封鎖制度歷經國際上四百多年之實踐，已產生若干普遍接受之國際慣例。此外，國際法學及相關國際會議之闡釋，亦逐漸使封鎖制度之整體規範趨於完整。

### ➤封鎖之要件

- 1) 封鎖必須存在戰爭狀態
- 2) 封鎖之實施主體為交戰國，交戰國自須符合國際法意義上之國家
- 3) 封鎖之客體須限於敵國所管轄或佔領之海岸或港口
- 4) 封鎖須經過正式公告
- 5) 封鎖必須具有實效之維持(例如須以相當數量之軍艦形成鎖鍊)

# 歷史上的封鎖台灣



## ◆歷史上的封鎖台灣

### ➤1884年清法戰爭

- 1) 法軍於1884年10月下令封鎖台灣，當時法國封鎖台灣周邊，使台灣守軍之軍餉、武器、彈藥、援兵被切斷。
- 2) 法軍亦封鎖台灣沿岸之船艦，使台灣之南北運輸受阻，陸運部分則多受限於台灣東西向之河流相當困難。
- 3) 台灣當時的因應之道：首先，以較小的船隻突破封鎖線，夾帶戰爭物資。其次則是將清朝商船賣給外國，掛上不同國別的國旗使法軍心生忌憚。
- 4) 最終隨著法國國內政局的變動、法軍封鎖之船舶數量不足、法軍內部霍亂盛行、淡水登陸失敗，決定自台澎撤軍。



# 中國封鎖台灣的可能與方式(1/7)



## ➤ 中國封鎖台灣的可能性

### 1) 中國封鎖台灣首要考量的問題是台灣的地位

- ✓ 中國始終將台灣問題定調為內政問題，不許國際介入，因此台灣的地位首先須非一個國家。倘若中國對台實施國際法上之封鎖，不啻將台灣視為一個國家，或者至少為交戰方地位。
- ✓ 對於如何合法化對台灣之封鎖，中國學界曾提出幾項方法，其一，宣稱台海衝突為非國際武裝衝突。其二，中國為了維護自身之領土完整及主權，依據聯合國憲章第2條第7款之不干涉原則可排除他國之干涉。

# 中國封鎖台灣的可能與方式(2/7)



## ➤ 中國封鎖台灣的可能性

### 2) 中國封鎖台灣的範圍問題

- ✓ 中國若依上述觀點，將台海衝突視為內政問題，而對台灣實施封鎖，則實施封鎖之地點則相形重要。
- ✓ 封鎖雖可於公海實施，然而依據我國及美國之觀點，台灣海峽屬於國際海域，且大部分已超出中國之領海範圍。因此，若中國將台海衝突視為內政問題，並封鎖台灣海峽，將產生合法性問題。

# 中國封鎖台灣的可能與方式(3/7)



## ➤ 中國封鎖台灣的方式

### 1) 中國可能對台實施**以隔離為名之實質上封鎖**

- ✓ 中國若對台實施國際法上封鎖，將產生台灣的地位問題。倘若宣稱台海衝突為非國際武裝衝突，則封鎖之實施範圍將有所限制。因此，若以隔離為名，聲稱以執法單位為行使之主體，非以解放軍之軍事力量為主體，則可避免上述問題。例如，美國於1962年古巴飛彈危機中，以隔離政策禁止攻擊性武器及禁運品進入古巴。
- ✓ 然而隔離與封鎖終究有所區別，且實施效力上遠不如封鎖。



# 中國封鎖台灣的可能與方式(4/7)



## ➤ 中國封鎖台灣的方式

### 2) 中國可能對台實施**規模及效力上未達封鎖程度之隔離**

- ✓ 中國可能先將海警及海上民兵之兵員規模及武器設備提升，使之符合實施隔離之所需。在透過劃定重要區域攔檢及強迫改道等作為，阻止船舶及物資接近台灣，再視隔離成效，輔以解放軍軍力升級相關作為。
- ✓ 世界各國對於中國隔離作為之態度及因應，將成為中國評估升級作為或放棄之關鍵。

# 中國封鎖台灣的可能與方式(5/7)



## ◆台灣的因應之道

### ➤改善台灣能源脆弱性

- 1) 政大台灣安全研究中心之兵推曾指出，當前台灣面臨中國大陸威脅，最脆弱的便是能源供應，戰備儲量燃煤至多**42**天、天然氣至多**14**天，電網關鍵樞紐集中**3**大超高壓變電所，一旦被毀就可能癱瘓。
- 2) 由於台灣本身地緣環境因素，能源對外依存度高，凸顯中國大陸封鎖下，台灣的能源脆弱性。美國胡佛研究所高級研究員戴雅門（**Larry Diamond**）曾指出，台灣改善的關鍵在於發展太陽能及核能。然而根據經濟部能源署統計，**112**年度台灣核能僅占所有能源總供給**3.9%**，太陽能僅占**0.9%**。另一方面進口能源占總供給量之**96.7%**。

# 中國封鎖台灣的可能與方式(6/7)



## ◆ 台灣的因應之道

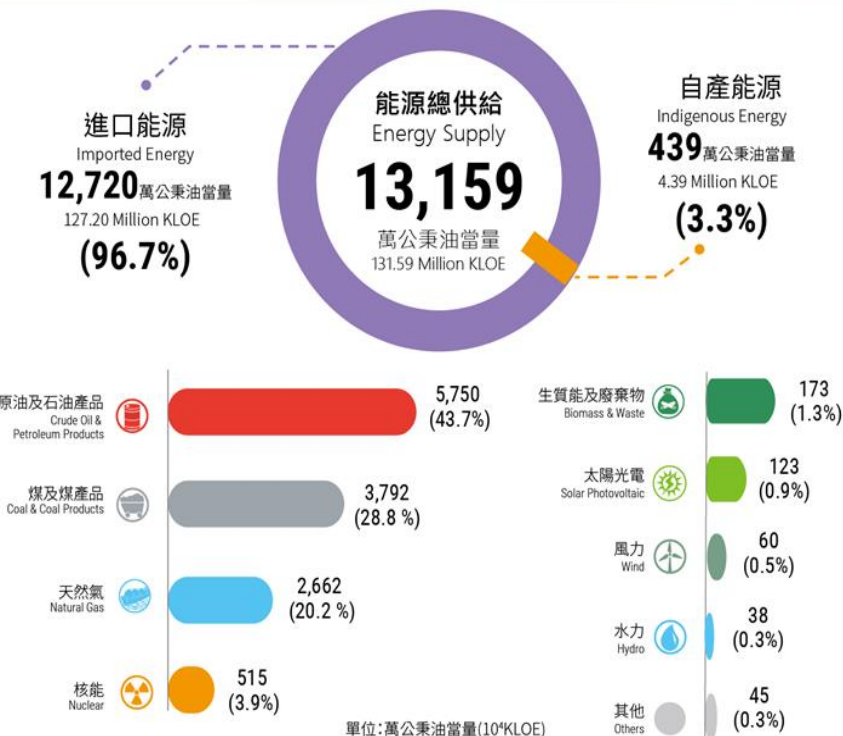
### ➤ 改善台灣能源脆弱性

3) 戴雅門進一步指出，改善台灣能源脆弱性的關鍵，僅是讓台灣撐得過中國封鎖行動一定期間。此期間係以美國及各國可協助台灣解除封鎖之必要時間為主。

4) 根據國發會「六大核心戰略產業推動方案」中，能源自主部分係以：推動再生能源、進口來多元化、建立安全存量為三大策略。石油之安全存量將力求達到90天之法定規範，天然氣8天、煤炭30天。

## 112年能源供給概況 2023 Energy Supply

### 供給 Supply



# 中國封鎖台灣的可能與方式(7/7)



## ◆台灣因應之道

### ➤凸顯封鎖惡害爭取國際支持

在中國尚未對台採取封鎖前，先於國際社會凸顯如台灣遭封鎖之惡害爭取國際支持。使國際社會預先針對台灣遭封鎖之結果與影響進行評估，而後大國對此表示態度及立場，促使中國降低對台封鎖動機。

### ➤記取台灣清法戰爭中封鎖之經驗及教訓

法軍於清法戰爭之封鎖失敗原因，在於封鎖的難度及國際社會的干預。因此，熟知封鎖採取方式的漏洞及弱點為首要之務，例如，利用船舶交易之方式改變船籍懸掛外國國旗、以小船進行運補。

# 俄烏戰爭的情形及借鏡(1/10)



## ◆俄烏戰爭的情形

- 2022年2月24日，俄國以「特別軍事行動」（*Специальная военная операция, special military operation*）為名全面入侵烏克蘭，引起國際關注。
- 對於出兵的原因，俄羅斯總統普京曾表示，俄國雖力求與北約於安全議題上達成共識，北約卻將戰爭機器向俄國推進。2021年12月，俄國已試圖與美國及其盟國就北約不擴張與歐洲安全達成共識，唯一一切都徒勞無功，美國立場仍未改變。





# 俄烏戰爭的情形及借鏡(2/10)



## ◆俄烏戰爭的情形

➤ 普京將2021年12月俄國向北約之具體請求如下：

請求一：北約必須正式撤銷2008年布加勒斯特峰會中，關於烏克蘭和喬治亞將成為北約成員國之決定；

請求二：保證不會在俄邊境部署威脅其國家安全之武器

➤ 普京將以上視為最後通牒，並將一切問題的起源與出兵原因歸咎於權力體系的破壞，以及西方國家毀壞國際法之行為。



# 俄烏戰爭的情形及借鏡(3/10)



## ◆ 俄烏戰爭的情形

➤ 俄軍出兵烏國後，戰事發展可分為幾個時期：

1) 全面進攻時期：此時期俄軍兵分三路自烏國北部白俄羅斯與烏國邊境、東部哈爾科夫（Kharkiv, Харьков）及盧甘斯克（Luhansk, Луганская）及南部皮里科普地峽（Isthmus of Perekop, Перекопский перешеек）進擊。

✓ 俄國的入侵行動遭到烏國激烈抵抗，烏國隨即宣布全國戒嚴及總動員，總統澤倫斯基（Volodymyr Zelenskyy）禁止18歲至60歲之男性出境。

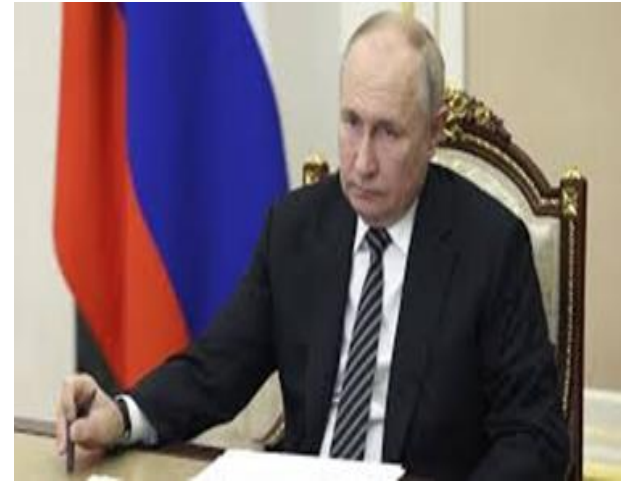


# 俄烏戰爭的情形及借鏡(4/10)



## ◆ 俄烏戰爭的情形

- 俄軍出兵烏國後，戰事發展可分為幾個時期：
- ✓ 俄國之入侵行動引起國際各界譴責，2022年3月2日，聯合國大會通過第ES-11/1號決議，譴責俄國侵略烏克蘭，並要求俄方無條件撤軍。
- ✓ 但此決議並無實質作用，普京於此時期仍深具信心，相信俄國軍隊的實力，並呼籲烏國人民應起來推翻基輔當局之領導階層，尤其是「恐怖份子」澤倫斯基。



# 俄烏戰爭的情形及借鏡(5/10)



## ◆ 俄烏戰爭的情形

- 俄軍出兵烏國後，戰事發展可分為幾個時期：
- ✓ 俄軍於2022年3月至4月間攻勢受挫，軍事史學者曼蘇爾（Peter Mansoor）認為，俄國此時期的戰略思維係迅速解除烏國武裝大敗烏軍。然而俄軍並未預料到將遭遇烏軍頑強抵抗，在準備不足與空中、地面行動無法連動下，俄軍之補給困難，未能奪下基輔於北方戰線撤退。





# 俄烏戰爭的情形及借鏡(6/10)



## ◆ 俄烏戰爭的情形

➤ 俄軍出兵烏國後，戰事發展可分為幾個時期：

2) 重要據點進攻時期：俄軍自北方戰線撤離後，開始集中進攻烏國東部及南部戰線之重要據點，2022年5月，俄軍佔領烏國南部之馬里烏波爾（Mariupol）之亞速鋼鐵廠，同年7月，俄軍投注兵力於頓涅茨克（Donetskaya）加強該區之進攻力量。





# 俄烏戰爭的情形及借鏡(7/10)



## ◆ 俄烏戰爭的情形

➤ 俄軍出兵烏國後，戰事發展可分為幾個時期：

重要據點的進攻使俄軍取得不少成果，主要成果有二：

其一，南部戰線的向西及向北擴展，向西擴展至尼古拉耶夫（Mykolaiv）與奧德薩（Odesa），向北則擴展至紜波羅熱（Zaporizhzhia）與聶伯城（Dnipro）。

其二，俄軍於同年7月聲稱已完全控制東部戰線之雙子城頓內茨克（Severodonetsk）及利斯坎斯科（Lisichansk）



# 俄烏戰爭的情形及借鏡(8/10)



## ◆俄烏戰爭的情形

3) 烏軍反攻時期：2022年8月，烏國總統澤倫斯基宣布開始反攻，同年9月針對東部戰線之哈爾科夫實施閃電戰，將軍隊推進盧甘斯克州。

✓ 同年10月烏軍反攻赫爾松（Kherson），炸毀克里米亞大橋截斷俄軍之補給，俄軍則以飛彈攻擊當地之重要基礎設施，例如，發電廠及橋梁等。隨後由於時至冬季，烏軍之反攻轉趨保守，雙方回到對峙狀態。



# 俄烏戰爭的情形及借鏡(9/10)



## ◆俄烏戰爭的情形

4) 烏軍再度反攻與失敗時期：俄烏間陷入對峙局面後，2023年6月，烏國再度向東部戰線與南部戰線發起反攻，其中包括：赫爾松、盧甘斯克州、紮波羅熱州、頓涅茨克州。

✓唯俄國已於佔領之一年多構築防禦工事，例如於烏國南部建立800公里之多道防線，堪稱自二戰結束以來歐洲最大之防禦工事，這些工事多為混擬土機槍巢及地下碉堡，因此烏軍之進攻難度增加，須以重型裝甲方能突破。





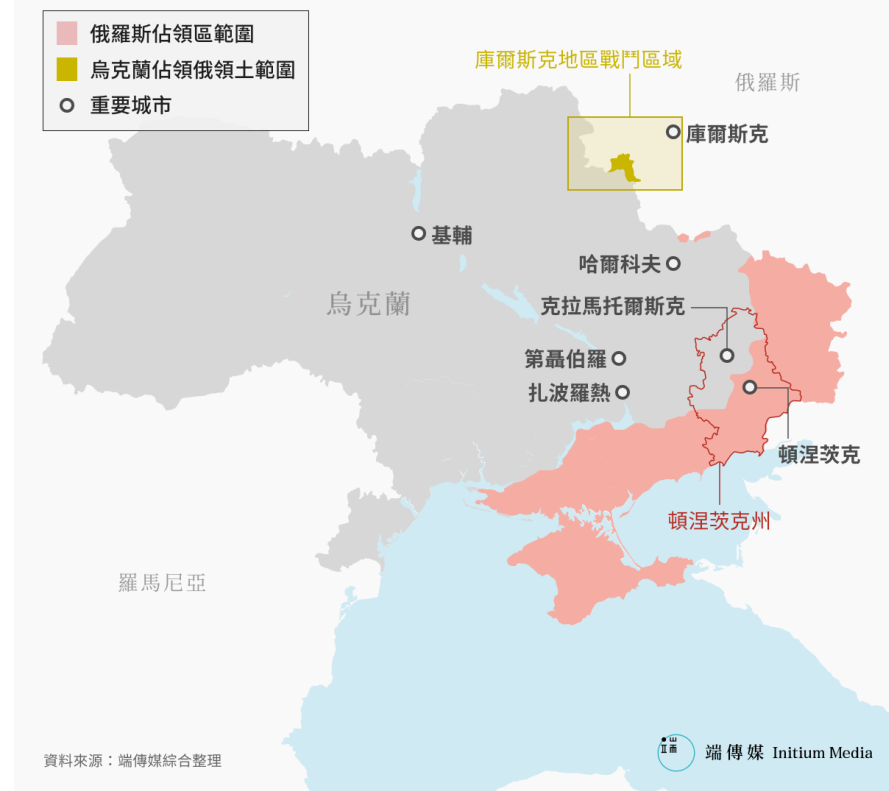
# 俄烏戰爭的情形及借鏡(10/10)



## ◆ 俄烏戰爭的情形

- 烏國在此次反攻行動中總計動員12個旅，展開為期150天的反攻後，取得之進展卻極其有限。
- 另根據英國皇家聯合服務研究所瓦特林（Jack Watling）研究員之分析，烏國發動五個月的進攻仍無法突破俄軍防線，顯然未來亦無法有所突破。
- 2024年8月6日，烏克蘭軍隊越過蘇梅州（Sumy Oblast）北部的國境，進入俄羅斯庫爾斯克州（Kursk Oblast）境內，並開始佔領俄國領土。

## 2024年8月初烏克蘭戰場形勢



# 封鎖黑海與封鎖台海?(1/3)



## ◆ 俄烏戰爭中封鎖黑海

- 俄烏戰爭爆發後，烏克蘭之黑海港口皆被俄佔領，抑或被俄軍封鎖而航運全面停頓，全球小麥與穀物供應因此出現短缺，價格上漲約20%。
- 聯合國與土耳其於2022年7月與俄達成協議，允許烏國之糧食出口，烏國得以延續經濟命脈。
- 2023年7月，俄國又撕毀黑海糧食協議，重新實施封鎖，但烏國以大量無人機及導彈對俄國船隻進行反擊。



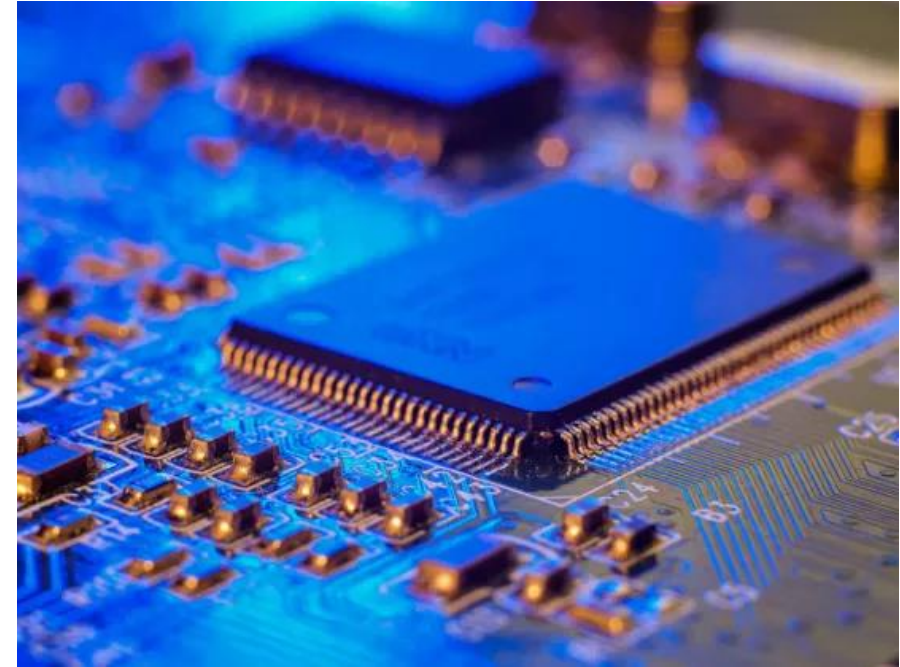


# 封鎖黑海與封鎖台海?(2/3)



## ◆封鎖黑海與封鎖台海的異同

- 烏克蘭為歐洲非洲糧倉，全世界第七大小麥出口國，第四大大麥生產國及第六大玉米生產國（據美國農業部2021年統計）。
- 台灣具有世界第二大半導體產能，成為突破封鎖的重要籌碼。然而半導體或許未如烏國之糧食般具備生存利益，可以開設人道走廊方式突破封鎖。
- 台灣海峽及東部之航道繁忙，係東北亞及東南亞能源及商品進出口的重要路線。中國封鎖可能引起的國際反對聲浪更高。



# 封鎖黑海與封鎖台海?(3/3)



## ◆台灣如何借鏡

- 台灣應了解並加強自身優勢，除了半導體產業，台灣應提升各項產業於國際上之重要性與競爭力。營造國際社會勢必協助突破中國封鎖之條件。
- 烏國突破俄國之黑海封鎖，係透過聯合國與土耳其等國際組織及第三方國家之介入，促成俄解除封鎖。台灣亦須於國際社會積極維持良好互動，並於兩岸關係的處理上謹慎為之，避免淪為麻煩製造者。
- 台灣除了拉攏國際社會支持外，亦應具備反封鎖之軍事能力，並借鏡烏國成功之戰術。例如，烏國的導彈及無人機戰術。



# 結論



- ◆台灣面臨中國的封鎖威脅，應仔細思考中國採取封鎖的可能性及替代或類似作為。例如，隔離等是。歸納出中國對台封鎖的難度及弱點，研擬未來台灣具體的因應作為。
- ◆台灣雖因先天地緣環境上因素，對於封鎖存在脆弱性，尤其是能源方面。台灣一方面應降低於能源上之脆弱性，增加戰略能源儲備、提升能源自給率、能源進口來源多元化等。另一方面，則須評估第三方國際組織或國家協助解除封鎖所需時間，依此制定能源儲備量之具體目標。
- ◆借鏡烏克蘭解除封鎖之案例可知，台灣應提升自身產業發展，使國際社會不得不重視台灣被封鎖所帶來之影響。另外，應針對反封鎖制定具體戰術，除了烏國已採行之戰術外，更須依照台灣特別的地緣環境因地制宜，發展更適合台灣的戰術。



感謝聆聽  
敬請指教