

中共對台封鎖可能作法之研究

翟 文 中

(淡江大學國際事務與戰略研究所碩士)

摘 要

中華民國地狹人稠，資源有限，必須藉「外向型」經濟做為維持國家生存發展的手段。為拓展對外貿易，海商航運就成為國家長治久安的基礎。此項弱點提供了中共一個機會，只要它能切斷台灣對外聯繫，即可窒息我國經濟並迫我屈服，封鎖的實踐使中共得以達此目的。本質上，封鎖並非「低成本、低風險與高勝算」的軍事手段。由於封鎖的實踐牽涉到國際法、海洋戰略與海軍作戰等諸多問題，在實踐上有所限制，故中共對台進行全面性封鎖的機會不大，「突擊控制」則是較可能施加我方的封鎖模式。「突擊控制」係使用水雷與潛艦在敵方港口建立阻柵，並將敵方商船與軍艦控制在港口或基地內，這是一種最經濟的封鎖方式。藉由「突擊控制」，中共不僅不會抵觸其「一個中國」的主張，同時也達成了兵力節約與迫我決戰的雙重目的。

關鍵詞：國際法、海洋戰略、海軍作戰、海上封鎖、突擊控制

* * *

壹、前 言

一九八三年九月，美國前國防部長溫柏格（Caspar W. Weinberger）訪問中國大陸，在他與鄧小平會談時，後者坦率地指出：「目前北京沒有能力進攻台灣」。但是他指出：「北京有能力封鎖台灣」。這是中共領導人首次公開在國際場合警告可能對台實施封鎖。^①其後，中共領導人更是不時重申「封鎖台灣」的警告。因此，政府當局及國內外戰略學者無不視「封鎖」為中共最可能的犯台模式，也一再強調中共將使用這種「最小成本、最低風險與最高勝算」的軍事手段，來達成它「以戰逼降」的政治目的。

註① 陳瑞霞，封鎖台灣（香港：廣角鏡出版社，一九八七年），頁五。

兵學大師克勞塞維茨 (Carl von Clausewitz) 把戰爭視為政治的延續。^②基於此一論點，可知政治意圖和戰爭遂行間必須要以軍事能力做為連結。中共當局雖一再叫囂以「封鎖」逼我就範，但是它的能力足夠對台進行封鎖嗎？封鎖的行使在國際法上有許多限制與要件，中共對台封鎖時能視若無睹嗎？即使中共當局決定對台封鎖，手段上它如何進行選項？水面封鎖、潛艦封鎖或水雷封鎖，何種方式對它最有利？封鎖在海洋戰略與海軍作戰中的價值何在，它是否如大眾認知的，係一種「低成本、高收益」的軍事手段？這些問題的解答有助於瞭解中共對台遂行封鎖的可行性，也可釐清社會大眾對封鎖所產生的不正確認知。因此，本文將針對這些問題進行剖析，在探討以上問題時，所著眼的重點在於中共對台封鎖的能力，而非引發中共對台封鎖的動機。後者牽涉的層面甚為廣泛，並非軍事範疇所能獨力處理的，故本文不予探究。

為分析方便計，本文除前言與結語外，概分為三大部分。第一部分「從國際法觀點談中共對台封鎖」，主要目的在說明封鎖於國際法上成立的要件與限制，並對平時封鎖、戰時封鎖與中立國的權利予以陳述。第二部分「從海洋戰略觀點談中共對台封鎖」，內容係探討封鎖在海洋戰略中的價值與功用，闡釋「封鎖絕非一種目的，它只是建立會戰的一種手段」。第三部分「從海軍作戰觀點談中共對台封鎖」，藉由對水面封鎖、潛艦封鎖與佈雷三種不同手段的分析，探討中共對台封鎖時，會採用何種封鎖模式。結語部分則歸納先前所得論點，用以推論中共對台封鎖的可能性。此外，亦一併論述中華民國海軍在反封鎖作戰上應努力的重點與方向。

貳、從國際法觀點談中共對台封鎖

「海戰法」(The Law of Naval Warfare) 第六百三十二條a款，定義海上封鎖如下：「一項交戰行為，其目的在於阻止所有國家之船舶進出敵主權、占領、和控制下之特定海岸區域。此區域可包括港口、全部的海岸，或部分的海岸。國際法並不禁止海上封鎖延伸至包括封鎖艦隊活動之公海上空。」^③封鎖的首次實踐，可追溯至一五八四年荷蘭對西班牙法蘭德斯 (Flanders) 所實施的封鎖。當時，荷蘭意圖切斷所有通往法蘭德斯港口之貿易，但荷蘭所使用的手段並不是使用陸地武力去包圍這些港口，而是使用海軍阻絕這些港口的對外貿易。^④此後，四百多年來，封鎖成為敵對

註② Carl von Clausewitz, *On War*, ed. and trans. Michael Howard and Peter Paret (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1976), p. 87.

註③ Thomas David Jones, "The International Law of Maritime Blockade — A Measure of Naval Economic Interdiction," *Howard Law Journal*, Vol. 26 (1983), p. 762, 轉引自宋燕輝, 「中共對臺實施海上封鎖之可能與國際法相關問題」, *問題與研究*, 第三十五卷第四期, 民國八十五年四月, 頁三。

註④ 宋燕輝, 「封鎖之國際法：現代國家實踐的指導原則」, *海軍學術月刊*, 第二十八卷第十一期, 民國八十三年十一月, 頁六。

國家間經常使用的手段，它也曾以水面封鎖、潛艦封鎖與佈雷等不同形式，廣泛地用於平時與戰時。

封鎖的實施固然達到了削減敵國貿易的功能，但也間接損及了中立國的利益。由於中立國船舶為避開封鎖區經常不得不繞道而增加了航運的成本，此外更要不時的接受封鎖國冗長而耗時的臨檢與搜索。因此，封鎖經常引起中立國介入衝突以保護本身利益，為了平衡中立國與封鎖國間的相互競爭，國際法對封鎖的成立與實踐均有嚴格的規定，其目的乃在將衝突抑至最低程度，並用以保護中立國在封鎖時的權益。以下將對平時封鎖、戰時封鎖與關閉港口成立的要件予以說明，並兼論第三國（中立國）在封鎖時所必須履行的義務，與應獲保障的權益。

一、平時封鎖（Pacific Blockade）

一八二七年，希臘為爭取獨立，對土耳其作戰，英、法、俄三國為支援希臘，遂封鎖土耳其占領的希臘海岸，並且擊沉了土耳其戰艦，但英、法、俄三國仍與土耳其維持和平關係，使節也繼續留駐土耳其首都，於是開啟了「平時封鎖」的先例。^⑤

此後，平時封鎖的例子時有所聞，實施方式通常為海軍強國單獨或集體對弱國實施，其目的不外乎終止動亂情勢，或促使後者（被封鎖國）履行條約以及阻止戰爭爆發等。^⑥平時封鎖狀態下，封鎖國與被封鎖國間戰爭狀態並不存在，但以封鎖實踐而言，它仍是一種戰爭行為。^⑦部分學者認為依照國際法平時根本不能封鎖他國的港口，但早在聯合國憲章生效前的一八八七年，國際法學所（L'Institut de Droit International）已通過決議案，承認平時封鎖的合法性。^⑧聯合國憲章第四十二條，則准許會員國在安全理事會認定的情況下從事封鎖。封鎖的目的如在恢復國際和平與安全，則封鎖屬戰時的，如在維持國際和平，則封鎖是平時的。當聯合國採用平時封鎖，或會員國經聯合國授權實施時，無論被封鎖的是弱國或強國，是聯合國會員國或非會員國，認為是未受法律禁止的。^⑨

合法的平時封鎖須符合下列幾個要件：^⑩

- 一、封鎖國與被封鎖國兩造之間戰爭狀態並不存在。
- 二、第三國並未取得中立國的資格。
- 三、封鎖僅適用於被封鎖國之艦船，第三國船舶企圖破壞平時封鎖者，不得拿捕。

註⑤ 陳治世，*國際法*（台北：台灣商務印書館，民國七十九年九月），頁四九〇。

註⑥ Mo Shen, *International Law of Peace War and Out Space* (Taipei: Central Library Company, 1968), p. 196.

註⑦ 同前註，p. 195.

註⑧ Hautefeuille, *Des Droit et des Devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*, 2nd ed. (1858), ii, pp. 272~288與9 *Annuaire* (1887), pp. 275~301, 轉引自陳治世，*前揭書*，頁四九〇~四九一。

註⑨ 見聯合國憲章第二條第六款。未受法律禁止一語，依一般法理與法院習慣解釋係指為法所許可的。

註⑩ Mo Shen, *op. cit.*, p. 195.

四、封鎖結束時，遭封鎖國扣押之艦船，應歸還被封鎖國並不得沒收充公。

五、當一國欲對他國遂行平時封鎖時，應把封鎖的意圖以及開始封鎖的時間範圍告知被封鎖國。

平時封鎖中，最特殊的一個例子，就是古巴飛彈危機時，美國所採行的「檢疫」(Quarantine)措施。一九六二年十月二十三日，美國總統甘迺迪因蘇聯在古巴部署中程彈道飛彈，乃簽署聲明，禁止(Interdict)各國運送攻擊性武器和有關物資至古巴，並且命令美國海空軍徹底執行此一宣告。這項行動在宣告時不使用「封鎖」字眼，只說「禁止」，因而這次所謂的「檢疫」措施是否構成平時封鎖，以及是否符合國際法等問題，便引起了國際間的爭論。^①以程序而言，甘迺迪總統宣告後，已完成法律所要求的通告手續，因此可視之為符合「平時封鎖」的法定程序，然就手段而言，由於它只是禁止將攻擊性武器和物資運送至古巴，並不像傳統性封鎖般阻截進出古巴的一切船舶。因此，不容易由手段上確定其性質。由於「檢疫」措施係首次用於國際社會，並無前例可以援引，它的合法性問題迄今仍未定論。它是一種介於封鎖與非封鎖之間的手段，部分學者將其稱為「選擇性封鎖」(selective blockade)，^②可算是一種折衷性說法，但不管如何，「檢疫」仍如平時封鎖一樣，業已構成了戰爭行為。

二、戰時封鎖(Belligerent blockade)

交戰國截斷敵國海上交通，並阻制所有船舶進出敵國海岸與港口的行為，稱為戰時封鎖。戰時封鎖的強度遠甚於平時封鎖，其實踐更牽涉到交戰雙方與第三國(中立國)間的關係。^③因此，一個合法的戰時封鎖必須滿足下列五個要件，始有可能被國際間承認：^④

一、對敵國單獨管轄、占領或與其盟國共同占領的海岸或港口實施。

二、正式宣告，說明封鎖生效日期與時刻，封鎖海岸或港口範圍，以及中立國私船駛出封鎖區域期限等。

三、通知各中立國和被封鎖國。

四、有效實施，封鎖國必須部署足夠兵力，阻制任何企圖破壞封鎖的船舶。

五、執行封鎖必須不偏不倚，對各國船舶一律公平實施。

封鎖國為維持封鎖效力，或阻制中立國船舶破壞封鎖，得以行使臨檢、搜索與拿捕(visit, search, and capture)三項權利。

臨檢：交戰國由軍艦或軍機派員登上中立國私船進行檢查，便是臨檢。臨檢範圍包括了調閱船上文書；查明船舶國籍、啟航港口和目的地以及船舶使用和受僱經過等。臨檢的目的，在確認中立國船舶有無破壞封鎖、裝載戰時禁制品及從事非中立役務

註① 參閱陳治世，前揭書，頁四九一；海軍總司令部，海軍作戰要綱釋要（台北：海軍總司令部，民國八十年六月），頁一五〇。

註② Mo Shen, *op. cit.*, p. 196.

註③ *Ibid.*, p. 274.

註④ 陳治世，前揭書，頁六一三。

等情事。若發現受檢船舶有文書塗改、偽造或藏匿等事實或意圖，均可予以拿捕。^⑮

搜索：臨檢後，雖未發現該船有足以拿捕之明顯證據時，可進一步實施搜索。搜索可於公海為之，亦可命令受檢船駛入港口再予進行，後者亦被稱為「入港搜索」(search in port)。搜索時應會同受檢船船長或其代理人為之，受檢船船長或其代理人應開啟船上閉鎖之場所或器具，如有抗拒，即可拿捕。唯須注意的是，搜索時不得損毀船舶及其載運之貨物。^⑯搜索後如無拿捕之理由，應予放行。入港搜索雖有優點，但在實踐上似先拿捕後搜索，在法理上很難站得住腳。此外，入港搜索極易造成守法船舶時間、物質及金錢上的損失。為避免上述情事發生，乃有准航證(Navicert)制度的實施。此制度可再細分為多種，如船舶准航證(Ship navicert)，此證件為交戰國在本國或中立國的領事官員所發放，准許中立國船舶航行時免受發證國搜索。此外，貨物准航證(Cargo navicert)及產地及貨主證書(Certificate of origin and interest)亦為交戰國允許中立國船舶免受中途搜索常用的方式。這些制度於第一次世界大戰時已經採行，第二次世界大戰時更趨普遍。^⑰

拿捕：拿捕就是接管船舶，如船舶在港口內則予以扣留，在公海上則命令其下旗並尾隨拿捕之軍艦。^⑱依一九〇九年倫敦宣言規定：「不問是因為無法派遣捕獲人員登船，或因為距離捕獲法庭港口過遠，或恐將遭受敵艦攻擊都不得中途把船破壞。」被拿捕之中立國私船須交捕獲法庭裁決，以決定船舶與貨物之處理方式。^⑲

三、關閉港口(Enclosure of ports)

關閉港口係指主權國家基於安全或其他重大國家利益之考量，將其港口關閉，並禁止外國船舶進入。因此，關閉港口與封鎖在性質上並不相同。^⑳由於關閉港口所實施之海域為本國主權所轄之水域，故僅須依本國法令向國際間宣告即可，而無需國際間之承認，更不涉及交戰國或交戰團體認可等問題。所以關閉港口甚少引起第三國干涉。若交戰國關閉敵國港口且以武力執行之，這種行動就近似於「戰時封鎖」。一九四九年，國民政府曾關閉中國大陸海岸及港口，不但禁止中共之船舶進出，也適用於外輪，因此在性質上不屬關閉港口，而應為戰時封鎖。^㉑

除了上述提及的三種封鎖模式外，紙上封鎖(擬制封鎖)、近接封鎖、遠距離封鎖、戰略封鎖、商業封鎖、強制封鎖、封鎖區與海上排他區等不同封鎖類型，亦被學

註⑮ 陳治世，前揭書，頁六一四；張尚平，「從國際法的觀點論封鎖」，海軍學術月刊，第二十八卷第五期，民國八十三年五月，頁四〇。

註⑯ Mo Shen, *op. cit.*, p. 283.

註⑰ 陳治世，前揭書，頁六一五。

註⑱ Mo Shen, *op. cit.*, p. 283.

註⑲ 陳治世，前揭書，頁六一六。

註⑳ 宋燕輝，「中共對臺實施海上封鎖之可能與國際法相關問題」，頁九。

註㉑ Robert L. Bledsoe and Boloslaw A. Baczek, *The International Law Dictionary* (Santa Barbara, California: ABC-CLIO, 1987), p. 337, 轉引自同前註，頁六。

者提出或被海洋國家實踐。²²但大體而言，這些不同的封鎖模式，本質上仍不脫先前陳述的三種封鎖類型，故本文中不再深入探討。

從國際法觀點探討中共對台封鎖可行性時，其中必須考量的層面相當廣泛。例如：中共封鎖之模式、國際社會之反應與兩岸在國際法地位歸類與界定等問題。目前，在中共堅持「一個中國」政策的前提下，關閉港口應是中共對台封鎖的較佳方案。這是所有封鎖行動中影響第三國權利較少的方式，也是維持其「一個中國」政策的最好作法。至於平時封鎖與戰時封鎖，不管中共採用任何一種方式封鎖台灣，均可能引發國際勢力介入，而封鎖的宣告，使台灣取得了準國家的法律地位，這種結果自然不是主張「台灣為中國一部分」的中共所樂見的，這種發展也是其事先必須予以考量並評估的。²³

叁、從海洋戰略觀點談中共對台封鎖

依海軍華美軍語辭典解釋，封鎖為「阻止船隻進出某港口或海域之作戰方式」。²⁴在海洋戰略中，封鎖此名詞包含了「作戰特性」以及「戰略意圖」甚為廣泛的軍事行動。一般將其概分為海軍封鎖（naval blockade）與商業封鎖（commercial blockade）。海軍封鎖的目的在防止敵人武裝力量離開港口，或在敵艦出海執行既定任務

註²² 同前註，頁五～九。「紙上封鎖」（paper blockade）係指封鎖國紙上宣布或通知封鎖禁地，但並不派遣海軍前往配置，以實際力量控制海上的交通，因此又被稱之為「擬制封鎖」（fictitious blockade）。「近接封鎖」（close blockade）係指封鎖國派遣艦隊至敵人的海岸附近，部署封鎖線以阻斷一切國家之船舶進出敵人之港口。「遠距離封鎖」（longdistance blockade）之實施是由封鎖國派遣艦隊，部署離被鎖國海岸數百海哩之海上交通要道，阻止進出敵國港口和海岸之一切國家包括中立國之船舶。「戰略封鎖」（strategic blockade）的目的在於阻截敵人陸上軍隊之海上補給，或攻擊敵人海岸。「商業封鎖」（commercial blockade）的主要目的在阻止敵人對外之海上交通。「強制封鎖」（coercive blockade）乃聯合國會員國依憲章自衛與集體安全之規定，經聯合國安理會通過決議案之授權，對違反憲章、違反國際法之會員國實施海上阻截（maritime interdiction），以達經濟禁運，改變該國政策之目的。此外，亦可使用水雷、飛彈、潛艦和飛機取代海面艦艇任務，以「封鎖區」（blockade zone）方式取代傳統的封鎖線，禁止所有國家之船艦進出該區。除了「封鎖區」之外，交戰國亦曾在其海岸或敵國海岸、港口附近宣布劃定「防衛區」（defensive zone）、「作戰區」（operational zone）、「戰區」（war zone）、「禁止區」（barred zone）或「排他區」（exclusion zone），這些區域的劃定均涉及對中立國船舶與航運之管制，故均可視為封鎖的一種形式。

註²³ 就國際法而言，封鎖行動除非經由聯合國安理會授權，否則即被認為是一種戰爭行為。一旦中共決定對台實施封鎖，中共、台灣與第三國之關係必須依照國際法之規定行使交戰權利。如此，台灣便取得了準國家的法律地位。這種結果自然不是主張「台灣為中國一部分」的中共政權所能接受的。以美國南北戰爭為例，當時林肯總統宣布封鎖南軍各港口，英國就不承認是「內戰」，而承認南部為「美國邦聯」。假使中共以封鎖方式施加台灣，這種發展是其事先必須予以考量評估的。相關論述參閱尤官明，「後冷戰時期台海的國際戰略形勢：中共對台封鎖之研究」，（碩士論文，私立淡江大學，民國八十四年五月），頁一〇六～一〇七；鄧定秩，「從國際法觀點論中共對台海之封鎖」，海軍學術月刊，第十九卷第四期，民國七十四年四月，頁一八；張尚平，前引文，頁四二。

註²⁴ 術語之部，海軍華美軍語辭典（台北：海軍總司令部，民國七十七年五月），頁七九。

前誘其決戰。商業封鎖的目的，則在全面阻絕敵方的海上交通與貿易，^⑤故對敵方可用之港口、海灣甚至港灣均須嚴密監控，阻止一切船舶進出。因此，商業封鎖在範圍上遠較海軍封鎖為廣，為能徹底屈服對方，其所需的時間亦較長。^⑥

海軍封鎖與商業封鎖欲達成的意圖不同，其間卻存有密不可分之關聯。商業封鎖的直接目的在關閉敵人的商港，而潛在目的則在迫使敵人艦隊出海。當封鎖國阻絕了被封鎖國的海上交通與貿易，後者若不願接受此一事實，就必須藉戰鬥以求解脫。^⑦所以，封鎖構成了海戰的基石，當被封鎖國願意嘗試突圍或不得不如此做時，實際上也達成了封鎖國所冀望的意圖。

由上述論點觀之，「封鎖」在海洋戰略中的角色，可視為海戰的催化劑(catalytic)，它僅為一個過程，而非最終目的。因此，僅憑封鎖即能屈服對方的說法，實過於一廂情願，而且也昧於事實。長期以來，軍事觀察家與戰略研究者，無不視封鎖為中共最可能的犯台模式，所持的理由則不外乎以下各點：^⑧

一、封鎖能避敵之長，攻敵之短，使台灣數十萬地面部隊無用武之地，幾十艘軍艦亦將受困於中共海軍潛艦的襲擊。

二、封鎖海上通道，將使仰賴大宗能源、原料進口以及加工品出口的台灣受到嚴重傷害，台灣的國脈民命立即受到威脅。

三、封鎖不會傷害台灣人民的生命與破壞台灣經濟措施，中共付出的代價亦比正面攻擊要小。

四、封鎖只需動用中共海軍部分兵力，不會影響中共的全面軍事部署。

五、封鎖可以在政治、經濟和心理層面對台灣產生重大的壓力，從而使台灣問題得到有利於中共的解決。

以上論點並無可議之處，但由於一般學者對封鎖在海洋戰略中的定位並未深入探究。於是推論出的結果自然和事實有所出入。加之，學界對封鎖的研究，主要集中在中共使用封鎖手段所能獲得的利得，因而忽略了封鎖在使用上的限制，更談不上對封鎖目的的探求。這種種因素的交互作用，極易造成社會大眾對封鎖的錯誤認知，甚至形成迷思。事實上，中共一旦對台封鎖，我方在不甘束手待斃的情況下，雙方自然而然地進入全面性海戰。因此，欲藉封鎖迫使台灣屈服或接受有利於中共和談條件的說

註⑤ Julian S. Corbett, *Some Principles of Maritime Strategy* (London: Longmans, Green and Co., 1911; reprint ed., Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1988), pp. 183~184.

註⑥ 海軍作戰要綱釋要，頁一四六。

註⑦ Julian S. Corbett, 同註⑤, p. 185.

註⑧ 楊念祖，「台海封鎖可行嗎？」，國家政策雙周刊，第一〇二期（民國八十三年十二月），頁七。轉引自尤官明，前引文，頁九五。美國中共海軍專家穆勒（David G. Muller）則認為，中共基於以下理由可能對我施加封鎖：一、台灣基本的弱點是經濟上倚靠外貿，封鎖將打擊台灣的經濟；二、封鎖和渡海攻台相比，中共可減少生命、裝備和金錢上的代價；三、部署在陸上的中共部隊，無須調防或參與封鎖行動；以及四、封鎖對台灣人民所造成的傷亡較少，台灣的工業雖會停擺，但產業結構不致受到破壞。參閱穆勒原著，西窗譯，「中共以海軍封鎖台灣的可能性」，海軍學術月刊，第十八卷第十二期，民國七十三年十二月，頁六~七。

法，實有待商榷。雖然，中共一再宣稱有能力對台進行封鎖，但就中共目前的海軍軍力而言，欲對台建立嚴密而持續的封鎖亦非易事。尤其在中共海軍無法一舉殲滅我海軍主戰兵力的狀況下，封鎖的效果是遙不可見而且耗費龐大的。況且台灣一旦遭受中共封鎖，政府當局爲了防範物資缺乏所引發的全面性崩潰，必然竭盡一切力量進行反封鎖作戰，爲了維持對外航運暢通，海軍被要求對商船實施護航。若我方一次又一次成功地突破封鎖，中共海軍能視而不顧嗎？採取封鎖的一方固然享有充分的行動自由，並能伺機對被封鎖者欲保護的利益進行襲擊，但這種局部優勢僅是暫時的。除非其能徹底解除被封鎖者的武裝，否則勝利仍無法確保。爲了避免此種對抗一再出現，它就必須徹底消滅敵人的有生力量，不然封鎖在未使敵人全面崩潰前，已使自己精疲力竭。因此，中共對台封鎖絕不是如一般專家學者所認知的，是一種「低成本、低風險」的手段，它的效果緩慢，加上長期消耗，最後將使封鎖者（中共）與被封鎖者（台灣）均極力尋求會戰以求解脫。

基於上述考量，中共對台封鎖必然以決戰收尾，它爲何要多此一舉呢？這是不是代表中共祇需集結兵力與我決戰即可，如此簡化了問題，也節省了時間。持此觀點的人士，雖粗略地瞭解到「封鎖爲海戰基石」的要義，卻未認識「封鎖」在海洋戰略中的價值——亦即如何藉封鎖控制並主導海戰的進行。

海洋戰爭中，敵對雙方的兵力於海上遭遇時，勝負之數常取決於或然率而非雙方的總兵力，這樣的情況顯然對弱者有利。^{②⑨}較強的一方，若任由形勢如此發展，無異於放棄了所擁有的優勢，也使制海的爭奪更形複雜。爲了導正此項缺失，封鎖是一絕佳方案，因爲藉由封鎖，強者在海戰中不必顧慮敵方的攻擊，更能將海戰的「天然無政府狀態」（natural anarchy）轉化爲一種比較有秩序的「計畫戰略」（planned strategy）。^{③⑩}因此，採行封鎖手段，兵力較強的一方不但不會在偶然遭遇中遭到各個擊破，而且也只有這樣做它才能一直享有優勢。

此外，伴隨封鎖而來的「兵力節約」，將使封鎖者獲得巨大利得。對此，馬漢曾指出：^{③⑪}

「無論監視敵方港口所需的軍艦如何多，但比起敵軍逃出港口後，爲保護我方利益所需軍艦的數量還是少得多。不管接近敵方港口迫其決戰如何困難，但總比敵艦遠離港口，尋獲並殲滅它來得容易。不管在港內的敵軍兵力有多少，若它與其他港內逃出的兵力會合一定會變得更大。」^{③⑫}

藉著對台封鎖，中共海軍對我方艦隊建立了控制，使兵力運用達到了合理經濟的程度。換言之，若不運用封鎖，中共與我偶然遭遇時，他不但無法獲勝，甚至可能遭

註^{②⑨} 羅辛斯基原著，鈕先鍾譯，海軍思想的發展（台北：國防部史政編譯局，民國七十六年四月），頁一〇。

註^{③⑩} 同前註。

註^{③⑪} A. T. Mahan, "Blockade in Relation to Naval Strategy," *The Journal of the Royal United Service Institution*, November 1895, p. 1061, 轉引自羅辛斯基原著，鈕先鍾譯，前揭書，頁一〇～一一。

我各個擊破，而爲了殲滅我方有生力量，他就必須投入更多的艦艇從事偵察與警戒，在兵力運用上勢將產生捉襟見肘的窘態。由此觀之，封鎖之於中共海軍，實爲解決兵力兩難困境的最佳手段，也是迫我決戰的最好方式。

由以上分析中，不難發現：封鎖是中共迫我決戰的最佳手段，但決非「低成本、低風險和高勝算」的作戰方式，除非中共海軍在質與量上獲得壓倒性優勢，否則對台實施「全面性封鎖」的可能性微乎其微。以海洋戰略觀點而言，中共欲求對台封鎖成功，則必須能將封鎖由傳統的「消耗戰」(attrition warfare)轉變成對我有生力量的源頭攻擊(attack at source)，如此才能在最短時間內迫我決戰，尋求決定性結局。

肆、從「海軍作戰」觀點談中共對台封鎖

海軍遂行封鎖的手段，不外乎水面(艦艇)封鎖，水下(潛艦)封鎖與佈雷三種方式。以下將從海軍作戰觀點，分析中共採取不同封鎖模式的限制與利得。

水面封鎖的優點在於軍艦對商船進行臨檢與搜索(visit and search)較易，此外對任何未經許可進入封鎖水域的船舶均可拿捕(capture)，必要時甚至可予擊沉。它的缺點在於欲建立嚴密的水面封鎖所需艦艇數量極多，加上艦艇位置暴露，極易爲對方攻擊。此外，海象與天候對水面封鎖的影響亦大，故艦艇必須具有較大噸位方可長期滯海執行水面封鎖，目前，中共以艦艇實施水面封鎖的最大問題在於艦艇數量不足。依倫敦國際戰略研究學會(The International Institute for Strategic Studies, IISS)出版之軍力平衡一九九四~一九九五(Military Balance 1994~1995)記載，中共海軍目前擁有的驅逐艦與巡防艦共計五十六艘，飛彈快艇、魚雷快艇以及快速攻擊小艇約四百五十艘。相對的我方兵力則爲驅逐艦與巡防艦三十七艘以及飛彈快艇五十三艘(海鷗級飛彈快艇五十艘、龍江級飛彈巡邏艦二艘與錦江級近岸巡邏艦一艘)，在數量上，中共享有絕對優勢。但仔細探究，中共此種數量上的優勢並不如想像般的大，主要原因在於台灣周邊海域的特殊水文與氣象條件。台灣海峽水域由於較強的狹管作用，西岸的大風(指瞬間風速大於或等於17.0公尺/秒或風力大於等於八級風)天數居中國沿岸之首。以福建沿海爲例，全年大風天數多達九十三天，而馬公全年平均風速六級(大於或等於10.8公尺/秒)以上的天數高達一百三十二天。³⁹這項因素使飛彈快艇等噸位較小艦艇操作受限，加上該類艦艇的糧秣、補給品攜行量有限，無法長期滯海，在執行海上封鎖時有先天上的限制。即使該型艦艇克服了先前種種限制，以此種火力不強的近岸艦艇執行封鎖，極易爲我方反封鎖兵力殲滅。因此，中共海軍能夠有效遂行海上封鎖的艦艇，僅剩下噸數較大的五十六艘驅逐艦與巡防艦。如此一來，中共海軍與我國海軍的可用兵力比就趨近於三比二。這五十六艘艦艇平均

註³⁹ 陳志略，「從氣象因素探討中共犯台之時機」，海軍學術月刊，第二十六卷第六期，民國八十一年六月，頁二七。

部署於北海、東海和南海三個艦隊，除非傾巢而出，否則很難構成嚴密而有效的海上封鎖。即使能悉數調動，中共海軍相對於我國海軍的兵力，距離封鎖所需的五比三底限，仍有一段距離。^③因此，中共海軍在不大幅調度兵力的情況下，海上封鎖成功的公算甚低。即使中共能調度大規模水面艦艇對台實施封鎖，中華民國海軍在作戰艦艇、岸置飛彈與陸基飛機的聯合運用下，將使中共海軍未享封鎖利益，即可能蒙受重大損失。因此，中共以水面艦艇對台封鎖成功的機率應微乎其微。

除了水面封鎖外，中共亦能對台進行水下封鎖，由於台灣的主要港口與航道（基隆、台中和高雄）集中在西岸，一旦中共以潛艦對台封鎖時，台灣海峽鄰近海域將成為雙方的主要接戰區。因此，我們有必要對台灣海峽周遭的水文環境做一簡介。台灣海峽一般水深在一百公尺以內，全區係屬淺水水域，此種水深對中共潛艦水下活動有所不利。但由於台灣西岸河海交接處甚多，我方艦艇於此區域偵潛亦非易事。^④這種特殊的水文環境為中共水下封鎖提供了一大誘因。即使水下封鎖有如此好處，中共選擇以潛艦封鎖時，技術上仍有幾項問題亟待克服。第一、潛艦對商船實施臨檢與搜索有先天上的限制，即使勉力為之，亦將因浮航而暴露行跡。若為了拿捕商船，而將潛艦封鎖所具有的匿跡優點拱手讓出，實為不智之舉。第二、台灣許多商船於巴拿馬註冊，中共對台封鎖時，若採允許中立國船舶無害通過原則，上述船舶即可以註冊中立國易幟方式通行。對中共而言，這是一件棘手的問題，因中共若遵行國際法相關規定，則它沒有權力擊沉巴拿馬籍的商船。此外，國際法亦明文規定，當潛艦對商船進行攻擊前，必須先予警告。^⑤在這種情況下，除非中共使用「無限制潛艦政策」，否則對台實施水下封鎖很難成功。中共一旦採行此措施極易引起國際介入，而使它封鎖台灣的決心和行動受到考驗。第三、中共擁有的潛艦多屬老舊的「明」級（Ming class, type 035）與「羅密歐」級（Romeo class, type 033）潛艦，它們水下的最大速率分別為十八節以及十三節，面對現今航速動輒二十節左右的商船，為了能順利完成就位攻擊，它們必須以高速航行。由於潛艦高速航行後，必須以呼吸管航行以利電瓶充電，這樣一來極易暴露行跡，也易為我方反潛兵力偵知而遭受攻擊。這種種因素的限制，使中共以潛艦對台封鎖時，較可能採取的方式係以潛艦佈雷或以它在數量上所佔優勢，對我主戰兵力之水面艦艇進行戰爭交換率戰術，^⑥而非如一般人所認為的以潛艦攻擊商船。如此，中共才能避免外力介入，並達成阻絕我對外航運與消耗我有生戰力的雙重目的。

若以成本效益評估，佈雷應是最經濟的封鎖方式。當一方以水雷封鎖他方時，祇

註③ 林文程，「封鎖的理論與實踐」，國家政策雙周刊，第一〇二期，民國八十三年十二月，頁一二，轉引自尤官明，前引書，頁九〇。

註④ 陳志略，前引文，頁二一～二二。

註⑤ Heritage Foundation, *Beijing is Blockade Threat to Taiwan* (Washington D. C.: Heritage Foundation, 1986) p. 11.

註⑥ 李肇鵬，「談福島戰爭水下威脅對台澎防衛之啟示」，海軍學術月刊，第十九卷第十期，民國七十四年十月，頁一〇～一一。

需適時對雷區引爆水雷進行補充，而無須如水面與水下封鎖般必須持續地投入大量兵力。因此，對中共而言，極可能以佈雷方式封鎖台灣。以二次大戰為例，美軍在代號「饑饉作戰」(Operation Starvation)的水雷封鎖行動中，在日本周邊佈下了一二、〇二六枚水雷，短短四個半月內(一九四五年四月至八月)，日本商船遭擊沉者二百九十四艘，因重創無修復價值者一百三十七艘以及中創待修者二百五十九艘，平均每二十八枚水雷即造成一艘日本商船沉沒，^{②⑦}戰果相當可觀。兩伊戰爭期間，雙方在波斯灣僅佈放了大約一百至一百五十枚水雷，卻造成了至少十五艘商船的損傷，其中數艘更因損害過重而沉沒。^{②⑧}由上述事實，不難發現水雷封鎖係一「低成本、高效益」的軍事行動。佈雷並不難，大部分的水面艦艇祇要經過小幅度的加改裝都可進行佈雷。韓戰期間，北韓利用舢板於元山附近水域佈雷，造成美軍二百五十艘艦艇和五萬名部隊延遲登陸達一周之久。^{②⑨}此外，飛機、潛艦亦可用以佈雷，尤其潛艦能至敵情威脅嚴重、不適於水面艦船作業的區域佈雷，且其目標區僅受巡航距離及水深限制，使潛艦佈雷深具戰術彈性，更重要的一項因素，潛艦能在遠離基地、缺乏友軍支援供補的狀況下，獨立執行佈雷作業。^{③⑩}目前，中共數量龐大的潛艦均具佈雷能力，一旦中共決定對台封鎖時，我方港口和重要航道將成爲它的首要目標，因此，水雷反制就成爲我國海軍的一項嚴厲挑戰。由於中共自民國六十四年以來，即於沿海各地設立專門訓練「水上民兵」之水雷訓練班，一旦對台封鎖時它即可運用機漁船擔任佈雷任務，機漁船吃水淺，可在近岸水域佈放水雷，此舉彌補了潛艦因吃水限制無法於近岸佈雷的缺陷。這種正規與非正規兵力的交互運用，將使佈雷由以往「大規模密集式」佈雷轉變爲「大面積疏散式」佈雷，從而增加了我方水雷反制的負擔，也使我國在水雷反制作戰上將投入更多的人力與資源以因應中共此項威脅。^{③⑪}

綜合以上分析，可知中共對台進行封鎖時，最可能採取的手段即是佈雷，次爲潛艦封鎖；水面封鎖的機率極其低微。作爲上，最可能採取的方式則爲突擊控制(sortie control)，此戰術係使用潛艦與水雷將敵人封鎖於港內，爲一種最經濟的封鎖方式。^{③⑫}美國海軍上將透納(Admiral Stanfield Turner)對此戰術評註如下：^④

註②⑦ Gregory K. Hartmann and Scott C. Truver, *Weapons That Wait: Mine Warfare in the U. S. Navy* (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1991), pp. 73~81.

註②⑧ 同前註, p. 245.

註②⑨ Tamara Moser Melia, *Damn the Torpedoes: A Short History of U. S. Naval Mine Countermeasures, 1777~1991* (Washington D. C.: Naval Historical Center, 1991), p. 78.

註③⑩ 周玉忠，「對中共潛艦佈雷能力之探討」，海軍學術月刊，第二十五卷第三期，民國八十三年三月，頁五九。

註③⑪ 周玉忠，「對中共機漁船佈雷能力之探討」，海軍學術月刊，第二十六卷第十期，民國八十一年十月，頁八四。

註③⑫ Willbur A. Sundt, revised by Richard R. Hobbs, *Naval Science*, 2nd ed., Vol. 4 (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1990), p. 171.

註④ 史坦菲利克原著，磨作昭譯，*戰略反潛作戰與海軍戰略*（台北：海軍學術月刊社，民國八十年六月），頁六九。

「將敵方栓制在港口或基地內，現代之封鎖須達成在敵人出擊前即將其摧毀。若我們認定敵方在其港口附近握有制空權，則突擊控制主要依賴潛艦與水雷。此為切斷一個國家使用海洋或從事干擾行為的最經濟方法」。

伍、結 語

就國際法、海洋戰略與海軍作戰等不同面向觀之，中共對台封鎖時無須大費周章地實施全面性封鎖，它僅須以「突擊控制」方式遂行封鎖，即可達其政治與軍事的雙重目標。「突擊控制」由於僅涉及港口關閉，在國際法上為國家主權的行使，並不須國際間承認，尤其不涉及交戰國或交戰團體的認可問題。在中共一再宣稱「台灣是中國一部分」的主張下，此種方式是避免外力干預的最佳作法。「突擊控制」也使中共達成了兵力節約與迫我決戰的戰略與戰術目的。

反封鎖作戰是中華民國海軍的重要使命，維持港口的可用與安全航道的開闢，更是反封鎖作戰的核心工作。反封鎖作戰涵蓋面向甚廣，構成其核心的反潛作戰與反水雷作戰，更是海軍所有作戰中難度最高的。現代戰爭中，任何一項任務絕不可能僅靠單一資源或計畫所能為功的。^④欲於反潛作戰中贏得勝利，就須自空中、水面及水下全面獵殺敵潛艦，然而各不同種類作戰載台間絕不可能僅單打獨鬥，必須有效發揮現有資源的聯合戰力，才能獲得勝利。^⑤反潛作戰如此，反水雷作戰如此。簡言之，海軍在強化反封鎖作為上，除增加偵測載台與研發新式技術上，台海水文資料庫與中共艦艇音頻資料庫的建立亦是重點。藉由資料的彙整與戰力的整合，中華民國海軍方能以最少兵力，最短時間，完成反封鎖使命，確保我國對外航運的暢通。也唯有如此，我方主戰兵力才不致為中共栓制於港內，在喪失主動後，使中共海軍在台海水域為所欲為。

*

*

*

註④ Bruce R. Linder, "The Future of Joint ASW," *U. S. Naval Institute Proceedings*, September 1995, pp. 66~70.

註⑤ 張凡岱等譯，*潛艦與反潛作戰*（台北：海軍學術月刊社，民國七十八年三月），頁九八、一〇九。