

中國對台軍事脅迫：能力與效果的觀察

許智翔

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

2019 年 6 月，美國國防部在其所發布之《印度—太平洋戰略報告》（Indo-Pacific Strategy Report）中，視中國為「修正主義強權」（revisionist power），認為崛起、自信的中國願意接受摩擦以追求更廣泛的政經及安全利益，並在南海、與台海等地進行軍事脅迫（military coercion）。¹

環顧印太地區，雖然中國與多個鄰國長久有領土糾紛，然以武力投射、軍事行動來釋放政治信號的作為，及其施加壓力的對象，仍以台灣為主，其規模與力度遠超過針對其他國家與區域的行動。

貳、軍事力量為中國對外脅迫重要工具

「灰色地帶」（grey zone）行動以介於軍事與非軍事間的模糊手段，強制改變現狀至可能引起傳統軍事回應（conventional military response）之門檻，特徵一般為：1.攻方在連續作為後，維持一定時間安靜以緩解區域之擔憂；2.逐步展開行動、以「切香腸戰術」（salami tactics）削弱守方反應與嚇阻能力；3.攻方在大部分行動中掩飾其身份；4.使用廣泛政治法律理由（如歷史文件）強化正當性；5.通常不會威脅守方切身利益或生存；6.以衝突升級風險作為槓

¹ 以本文所述之「強制作為」而言，可進一步細分「脅迫」及「嚇阻」（deterrence）兩種作為，皆是操作目標對採取行動的成本、利益與風險的觀點；「嚇阻」的重點在維持現狀、預防尚未發生的事情，並涉及武力威脅，而「脅迫」則旨在改變已經發生的行為，可能包含使用武力及經濟行動等方式。然為使探討聚焦，本文嘗試將此二作為均以意涵較廣泛之「脅迫」一詞概括分析。資料來源：Emma Ashford and Erica Borghard, “A mom’s guide to coercion and deterrence,” Atlantic Council, March 16, 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/a-moms-guide-to-coercion-and-deterrence/>. “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” Department of Defense, June 1, 2019, pp. 7-8, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

桿，以更強大力量施壓；7.通常以非軍事行動展開；8.針對目標之特定脆弱性，如政治、社會分裂或缺乏能力（如軍事）。²蘭德公司（RAND Corporation）更認為，儘管工具手段改變，軍事嚇阻信號仍是中國政治脅迫的一種基本形式。³軍事脅迫手段取決於守方對於攻方「可信度」（credibility）與「說服力」（persuasiveness）的認知，即是否相信攻方會執行其威脅，及相信其威脅之程度。⁴

對台軍事脅迫並非近年獨有，1995/96 年的第三次台海危機，正是中共在李登輝前總統訪美後，發動的強力脅迫。中共於周邊地區多採軍事與準軍事（paramilitary）混合脅迫作為，但對台則主要由解放軍進行；而對台軍事脅迫雖是灰色地帶一環，但未完全符合前述特性，顯示其獨特性，不過整體目的與形式仍相仿，即在避免引發武裝衝突下、強制對手作為。

參、習近平時代的積極軍事活動與脅迫

《印度—太平洋戰略報告》提及中國軍事能力發展及近年作為，如強化權力投射（power projection），核武現代化，網路、太空與電子戰等領域的複雜行動，廣泛的反介入／區域拒止（Anti-access/Area denial, A2/AD）能力、以阻止各國在周邊地區行動；作為上，則有南海軍事化、派執法船隻與飛機進入釣魚台附近海域、進行多工具協調之低層級灰色地帶脅迫、強調針對台灣方面突發事件持強化武力運用能力等。軍事能力的成長，為傳遞訊號及脅迫作為的基礎，而作為面上，則顯示中國近期在印太地區全面性的主動作為。

² Lyle J. Morris, et. al., “Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War. Santa Monica,” RAND, 2019, pp. 7-12, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2942.html.

³ Nathan Beauchamp-Mustafaga, et. al., “Deciphering Chinese Deterrence Signalling in the New Era An Analytic Framework and Seven Case Studies,” RAND, 2021, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA1074-1.html.

⁴ Patrick C. Bratton, “When Is Coercion Successful?,” *Naval War College Review*, Vol. 58, No.3, 2005, p. 101, <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2050&context=nwc-review>.

一、中國近年的積極軍事活動與施壓

承前所述，軍事脅迫為中國總體而言，近年受矚目的中國軍事行動可簡單分為「機艦演訓」及「軍事演習」兩類，近年常見的「機艦遠航」等活動，約在 2015/16 年左右開始，這些共軍活動與脅迫作為，可分為以下部分：

（一）海空兵力擾台逐漸常態化

中共空軍兵力自 2015 年 3 月 30 日開始進行「遠海長航」訓練，派遣轟 6K、Su-30 等軍機穿越宮古及巴士海峽進入西太平洋。⁵此後共軍長程演訓次數大增，2020 年時已達 2,900 餘架次。⁶此外，中國海軍也曾多次編組進行遠航等訓練；在釋放訊號上，共軍可展現投射兵力至台灣過往相對安全的東部，或將兵力推進至西太平洋拒止美軍增援等能力。

表 1、中共軍機擾台路徑

北方空域	沿宮古海峽進入西太平洋，或轉入接近台灣 ADIZ
西南空域	沿 ADIZ 西南邊緣飛行。
南部空域	由巴士海峽進入西太平洋。
西部空域	在海峽中線旁、接近或跨越中線。
海峽中線	沿 M503 航線飛行。

資料來源：許智翔整理自公開資料。

共機在台周邊主要活動路徑有五（見表 1），可同時運用，出動軍機則隸屬東部/南部戰區的空軍及海軍航空兵；繞台時則多以大型機（如轟 6、運 8 等）由南北方向繞行，戰機伴隨至中途返航。2020

⁵ 李建文、張汨汨，〈空軍“神威大隊”激發新動力奮飛新時代〉，中華人民共和國國防部，2018 年 3 月 30 日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2018-03/30/content_4808304.htm。

⁶ 洪子揚，〈空軍：去年共機擾臺 2900 餘架次 積極應處請國人放心〉，《青年日報》，2021 年 4 月 2 日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1353542>。

年初 COVID-19 疫情於中國蔓延之際，類似作為並未因此削減，於小年夜（1 月 24 日）再次派遣轟-6 與空警 500 進行遠訓。

此外，中國也重啟對海峽中線的挑戰。⁷2019 年 3 月 31 日，兩架殲 11 戰機短暫飛越中線，為 2011 年後第一次、被認為是計劃性的恐嚇。⁸2020 年共機更多次穿越海峽中線，到 10 月 7 日為止、該年度已有 49 架次，⁹似欲將其「常態化」。

海軍方面，共軍在台周邊活動主要可分為：1.航艦活動；2.部分護航編隊通過台灣東部海域；3.遠航訓練。航艦雖為核心發展項目，然在「山東號」（CV-17）於 2019 年 12 月交付前、共軍僅有「遼寧號」（CV-16）可供運用，相對捉襟見肘，然仍有由宮古海峽進入西太平洋、或南下進入台灣東部海域，及海峽中線航行等模式，至今在台灣周邊活動約 10 次（見表 2），包含往關島方向深入演訓作為，常有訓練與釋放政治訊號雙重用意，其可運用手段更隨能力成長進一步提升：中國在 2020 年 9 月於渤海灣進行雙航艦演練時，《環球時報》立即發動文宣攻勢；2021 年 4 月更近一步針對遼寧號編隊在台海附近之訓練作為，宣稱將「常態化」。¹⁰

表 2、中共航艦近年於台海周邊之活動

日期	船艦	路徑
2013/11/26- 2014/1/1	遼寧號	青島—海峽中線以西—三亞

⁷ 根據國軍的定義，海峽中線的座標為「北緯 27 度、東經 122 度，北緯 23 度、東經 118 度」。資料來源：游凱翔，〈事隔 15 年 國防部再公布台海中心線座標〉，《中央社》，2019 年 7 月 30 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201907300060.aspx>。

⁸ 江今葉，〈共軍越海峽中線 美官員：目的在恐嚇台灣〉，《中央社》，2019 年 4 月 3 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201904030359.aspx>。

⁹ 游凱翔，〈嚴德發：49 架次共機逾越台海中線 30 年來最多〉，《中央社》，2020 年 10 月 7 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010070130.aspx>。

¹⁰ 邱國強、游凱翔，〈遼寧艦開赴太平洋 共軍：台海周邊例行訓練〉，《中央社》，2021 年 4 月 5 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202104050210.aspx>。

2016/12/25- 2017/1/12	遼寧號	穿越宮古海峽—沿台灣東部防空識別區—三亞
2017/6/25- 2017/7/16	遼寧號	青島—海峽中線以西—香港（參加香港主權轉移紀念活動）
2018/1/4- 2018/1/17	遼寧號	青島—舟山島—南海，回程時於1月17日駛離台灣 ADIZ 北上
2018/3/20- 2018/4/26	遼寧號	台灣東北 ADIZ—海峽中線以西—南海閱兵—巴士海峽—與那國島南方—宮古海峽—青島
2019/6/10- 2019/6/25	遼寧號	宮古海峽—西太平洋—超過沖之鳥礁接近關島—穿過蘇祿海—三亞—台灣海峽—青島
2019/11/14- 2020/1/2	002／山東號 *	海試：大連—台灣海峽—三亞，12/26 通過台灣海峽北上—2020/1/2 回到大連
2020/4/10- 2020/4/22	遼寧號	東海—宮古海峽—台灣東部外海/西太平洋—巴士海峽—南海—巴士海峽
2021/4	遼寧號	在台灣海峽附近及南海進行演練

*002 航艦在同 2019 年 12 月 7 日命名為「山東號」，海試時仍未命名故以「002」表示之。資料來源：許智翔整理自公開資料。

（二）2020 年中開始加強侵擾台灣西南空域

自 2020 年 6 月開始，台灣西南海空域成為襲擾的主要目標，呈現多架次、大規模且多機種等態樣，並開始經常僅投入反潛機、電偵機等慢速機。密集於此區襲擾之可能效益有：1.海峽中線未延伸至該區、共機可在未挑戰中線狀況下，威脅東沙，並消耗我國空軍戰力；2.該區位處台海、巴士海峽與南海間，為適宜潛艦活動之樞紐要地，常態化活動可宣示主權，亦可強化與潛艦協同演練，及嘗試掌握美軍動態、並警告其水下兵力活動。

2021 年共機更頻繁進入台灣西南空域，根據我國公開資訊顯示，至 6 月 30 日已有 352 架次、計 112 天侵擾，而所運用的機型則有戰機、轟炸機、電戰、反潛等 13 種，¹¹甚至曾派出舊式殲 7 戰機，然其運用目的仍待進一步分析探討。¹²

（三）軍事演習

中共在台灣周邊進行之軍演通常有登島演練、海空聯合演練、實彈射擊（如火砲、飛彈等）等多種，內容則隨近年「實戰化」方向、針對需求與情境規劃，整合、組織多兵科、機種、裝備，甚或大型聯合軍種演習（如「聯合」系列演習），以加強「體系化作戰」能力。近年共軍在各方面的軍事活動，均以此為發展方向，如在台灣西南空域之演習，可說是在適合潛艦活動之水域，派遣反潛機、電戰機與戰鬥機進行演練、甚至進一步與海軍偕同操演。地點、想定、投入兵力「擬真」的實戰化演訓，不僅可強化訓練，也可進一步加強宣傳戰及脅迫力道。

二、密集軍事活動可作為對突發事件之強硬回應

在近年中國對台政策「反獨促統」方針下，不論藉此積極整軍強化演訓、發動宣傳攻勢等，皆可為「反獨」重要部分，而前述頻繁軍事活動、演訓以及透過媒體配合之宣傳攻勢，從前面的定義出發，更可說是廣泛性的對台軍事脅迫。

近年網路媒體、社群網站與通訊軟體等新媒介發達，中國更可藉此進一步強化共軍活動之脅迫力道，這些「攻勢」更能以假新聞強化效果，如發布造假擾台影片及照片配合宣傳攻勢。¹³

¹¹ 吳鳳山，〈數字會說話！上半年共軍機擾台 352 架次 運-8 最常來、殲-16 最多架〉，《新頭殼 newtalk》，2021 年 7 月 1 日，<https://newtalk.tw/news/view/2021-07-01/597621>。

¹² 游凱翔，〈共軍殲 7 殲 16 與遠干機齊現蹤 學者：測試抗干擾〉，《中央社》，2021 年 6 月 17 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202106170320.aspx>。

¹³ 小山，〈解放軍震懾台灣文武齊上 遭揭 3 次造假〉，《法廣》，2020 年 9 月 27 日，<https://reurl.cc/95ol5a>。

在大幅增加的頻繁軍事活動所強化的脅迫力道外，部分更進一步成為中國針對特定之政治事件之加強回應，而由於台灣與美日等友盟近年關係大幅深化，使得中共的密集軍事活動經常成為對相關突發事件之強硬回應。(見表 3)

表 3、中國針對特定突發事件進行的強化脅迫行為（部分）

日期	作為	針對之突發事件
2018/3/21	遼寧號航空母艦穿越台灣海峽。	2018/3/16 美國通過《台灣旅行法》。
2020/8/10	殲 10、殲 11 戰機短暫越過海峽中線， ¹⁴ 激進黨媒《環球時報》警告共軍將可能進行實彈演習。 ¹⁵	2020/8/9 時任美國衛生部長阿札爾（Alex Azar）率團訪台，成為 1979 年斷交以來訪台層級最高的官員。
2020/9/18	18 架中國戰機越過海峽中線，宣布東部戰區在台海附近組織實戰化軍演。 ¹⁶	時任美國副國務卿克拉奇（Keith Krach）訪台。
2021/4/14	宣布在台灣西南海域進行實彈射擊演習。	美國拜登政府代表團訪台。
2021/7	與解放軍有關之網路軍事頻道影片中，揚言如日本干預中國對台戰事，將全面開戰並對日發動核	重要官員如副首相麻生太郎（Taro Aso）及防衛副大臣中山泰秀（Yasuhide Nakayama）等，發表親台言論、甚至提及

¹⁴ 陳韻聿，〈共機越海峽中線 空軍地面防空飛彈全程監控〉，《中央社》，2020 年 8 月 10 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202008100142.aspx>。

¹⁵ 鍾辰方，〈北京對美衛生部長訪台發出警告，魯比奧：盼更多美台高層交往〉，《美國之音》，2020 年 8 月 11 日，<https://www.voachinese.com/a/rubio-scott-applauded-azar-visit-to-taiwan-expert-says-chinas-aggressive-reaction-expected-20200810/5538593.html>。

¹⁶ 黃麗玲，〈美副國務卿克拉奇訪台第二天 中國解放軍發動台海軍演恫嚇〉，《美國之音》，2020 年 9 月 18 日，<https://reurl.cc/2oMnZE>。

	武攻擊，雖隨後刪除影片，仍可視為「虛擬的核脅迫」。 ¹⁷	日本在台灣議題應扮演更積極角色。
--	---	------------------

資料來源：許智翔整理自公開資料。

儘管軍事活動頻繁為中國進行脅迫施壓的工具，然在實際情勢發展來看，美國自川普以來屢次與中國針鋒相對，拜登總統上台後、更有多次如捐贈疫苗、甚至直接讓國會議員在訪台行程中搭乘美軍 C-17「全球霸王 III」(Globemaster III) 戰略運輸機，降落松山機場等作為，日本也多次捐贈台灣疫苗，以及重要官員發表友台言論，顯見在美中競爭白熱化、美台關係升溫情況下，就「脅迫對手做/不做某件事」的目的而言，似乎無法確實收到實效。

肆、中國軍事脅迫能力與效果的再檢視

前述脅迫效果之問題，首先可歸因於美國在競爭白熱化後、圍堵中共的堅定立場，與支持盟邦的效果，此外也可能顯示，中國目前的軍事能力限制，在一定程度上削弱其釋放政治訊號之「說服力」。

就軍事能力面而言，回顧兩岸衝突與對峙，可注意其強度、手段、投射距離與威脅皆隨解放軍現代化而逐步上升：前兩次台海危機與 50 年代衝突，主要圍繞金門及中國近岸島嶼；1995/96 年台海飛彈危機，則因短程彈道飛彈戰力而延伸至台灣本島；當前的軍事脅迫，更進一步到達台灣東部外海，甚至穿越第一島鏈。不過共軍近年將發展重心置於大型、長程載台與加強權力投射能力的趨勢，並進行高科技現代化，可視為一定程度上之「美軍化」作為，然其能力仍與美軍有相當差距。

¹⁷ Richard D. Fisher Jr., "Richard D. Fisher, Jr. On Taiwan: China's turn to nuclear coercion must be countered by more missiles," *Taipei Times*, July 26, 2021, <https://taipeitimes.com/News/editorials/archives/2021/07/26/2003761455>.

以海軍而言，航艦等大型水面艦為中國重點發展方向，整體已成為規模最大的海軍兵力。¹⁸然中國目前航艦戰力仍有限，蘇聯舊艦改裝的遼寧號，與後續建造之山東號，主要應仍用於發展、驗證技術與概念，強調訓練用途；僅具備滑跳甲板，也限制了殲 15 艦載戰機之戰力。換言之，投射能力與艦隊規模雖逐漸加強，然就權力投射角度而言，脅迫對手決策層的效力仍因能力受限。

類似問題也發生在中共空軍：在擾台過程中，可注意到一旦嘗試「繞台」或穿越島鏈，主要參與者即為轟 6 與運 8 等大型機種，戰機則在中途折返、無進一步護航。主因為空中加油能力受限，購自俄羅斯的 Su-30MKK/35 及逆向研發的殲-16 僅能以為數 3 架的俄製 Il-78 Midas 進行空中加油，與中國於 80 年代取自英國的技術不相融。同樣的，投射能力的問題在此亦使脅迫效力受限。

與此同時，中美競爭白熱化，使美軍能以強大戰略投射能力，積極在印太地區展現軍事存在。充足能力也使美國海空軍能用「動態兵力運用」(Dynamic Force Employment, DFE) 等方式，展現戰術上的多種可能及不可預測性、以「模糊」方式搭配本身強大軍事能力，製造更強大嚇阻力。美軍的作為如 B-1B 轟炸機的關島部署、飛入中國 ADIZ，多次偵察機抵近中國大陸沿岸，及 2021 年 4 月，神盾驅逐艦「馬斯廷號」(USS Mustin DDG-89) 在南海抵近中共航艦編隊、近距觀察遼寧號等均是。在這種情況下，共軍能力受限處，及美國在強大軍事能力下的積極作為，致使中國的軍事脅迫其在「可信度」與「說服力」兩方面均受影響。

不過，中共對外大量軍事活動，尤其艦隊穿越第一島鏈往關島方向前進、及大量海空兵力在周邊活動等作為，其目標或許並不僅

¹⁸ Office of the Secretary of Defense, "Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020," U.S. Department of Defense, September 2020, p.44, <https://reurl.cc/L7jEme>.

限於強制周邊國家在行為上遂行中共意志，事實上亦符合中國近年強調之「強軍夢」敘事，成為內宣重要部分；而在台灣周邊的頻繁軍事活動與施壓，如 2019 年軍機開始逾越海峽中線等，類似行動在 2020 年達到高峰，並在 2021 年繼續大規模進行，考量中國在美中貿易戰及 COVID-19 疫情等近年諸多內外問題下遭受之壓力，可說脅迫行動在對周邊國家或許無法完全收到實效，卻在對內強化宣傳及鞏固政權上，收到更大效果。

伍、小結

回顧過去數年印太地區的情勢發展，能明白看見中共對外的軍事脅迫行動，隨著習近平第二任期的開始到達新的高峰，然而國際局勢與能力的限制，使中共在軍事脅迫上無法確實達成其目的，而使相關作為在內宣上取得更大效果。然而從台灣的立場來看，共軍龐大且頻繁的機艦擾台行動對我國防務上的確造成壓力，並使我國海空軍人員及裝備承受相當的消耗戰耗損，同時面對中國宣傳攻勢上，也遭受相當壓力，這些都是台灣當前在安全問題上必須審慎面對、謀求更好應對之道的最重要議題。

本文作者許智翔為德國杜賓根大學哲學學院博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。主要研究領域：歐美軍事，兩岸軍事，不對稱作戰。

China's Military Coercion of Taiwan : Observation of Capabilities and Results

Jyh-Shyang Sheu

Assistant Research Fellow

Abstract

As a basic form of China's external political coercion, in China's current policies for Taiwan, military coercion still plays an important role. China's military activities near the Taiwan Strait have been more and more frequent since President Tsai took up office, reflecting China's actions to enhance long-range military projection capability, high-tech and other modernization and have become an important tool for Beijing to continue putting pressure on Taiwan. Moreover, if a certain incident suddenly occurs, they can be used to quickly launch military coercion against Taiwan. However, observing developments over the last two years, it can be seen that when there is a sudden incident in the progress of Taiwan-US or Taiwan-Japan relations, China's military coercion has not achieved obvious results. This can probably be attributed to China's limited capabilities and the strong actions of the US against the background of US-China competition, causing the credibility and persuasiveness of China's military coercion to be limited.

Key words: gray zone, military coercion, harassment by planes and ships, cross-straits