

淺析「非正規戰爭」對我防衛作戰之省思-以「阿富汗戰爭」為例

A brief analysis of irregular warfare strategies and reflections on our defensive operations: Taking the Afghan War as an example

海軍上校 劉佳雄

提 要：

- 一、面對中共持續對我國的「灰色地帶襲擾」與封鎖威脅，傳統作戰策略似已不合未來戰場所需，而「非正規戰爭」做為一種包含傳統與「不對稱」作戰的整體策略，強調以打擊對方政府的合法性，降低國內、外的支持度，進而影響戰爭結果，在兩岸軍力嚴重失衡的當下，確不失為應對共軍的有效策略。
- 二、本文探討阿富汗反抗組織「塔利班」(Taliban)如何運用「敘事戰」、「游擊戰」、「經濟戰」、「心理戰」、「外交戰」等「非正規戰爭」手段，結合軍事行動以對抗政府軍，最終達到獲取政權的政治目地，其過程值得探討。
- 三、面對中共對我國的全面打壓，我國可建構「非正規戰爭」策略做為反制，並在政治外交上削弱中共對我打壓行動的正當性；墊高其經濟風險與資源成本；在軍事上破壞其封鎖作戰效能，同時強化國人的心理建設韌性，方能真正保障國家安全。

關鍵詞：非正規戰爭、合法性、阿富汗戰爭

Abstract

1. In the face of the Chinese Communist Party's (CCP) gray-zone coercion and blockade threats against Taiwan, traditional strategies are increasingly inadequate. Irregular warfare, integrating conventional and asymmetric approaches, focuses on undermining adversary legitimacy and reducing domestic and international support to shape conflict outcomes. Given the severe cross-Strait military imbalance, it offers a viable strategy for countering the People's Liberation Army (PLA).
2. This article examines how the Taliban employed irregular warfare including narrative, guerrilla, economic, psychological, and diplomatic approaches alongside military operations to confront government forces.

By integrating these strategies, the Taliban achieved its political objectives and seized power, a process that warrants further examination.

3. In response to CCP pressure, Taiwan should develop an effective counter-irregular warfare strategy: politically and diplomatically undermining legitimacy, economically increasing risks and costs, militarily disrupting blockade operations, and psychologically strengthening societal resilience. Only through such integrated measures can national security be ensured.

Keywords: Irregular warfare, Legitimacy, Afghan War

壹、前言

「阿富汗戰爭」起自2001年，至2021年結束共歷時20年，係美國以反恐為名，藉打擊阿富汗「塔利班」(Taliban)組織而發起的戰爭，在該場戰爭中，無論是「塔利班」對北方聯盟(即政府軍)與美國主導的聯軍抵抗，或是美軍對地方治理與部族聯盟的運用，均顯示「非正規戰爭」(Irregular Warfare)策略已成為左右戰局的重要因素。¹科技進步日新月異，現代戰爭亦不再侷限於正規軍事衝突，更是深層地結合政治、資訊、心理、法律與社會層面的非正規手段，俾對交戰國的政治合法性構成實質挑戰。該組織就是透過「游擊戰」與地方滲透，持續削弱原政府的權威，更運用宗教敘事與社會網絡重塑其政治正當性，也導致美軍無法持久穩定掌控戰局，最終順利取得阿國政權(如圖一)。

由阿富汗的戰場實證，當國際干預者



圖一：阿富汗地理位置圖

資料來源：薛中鼎，〈從地理位置談阿富汗問題〉，《觀察》(臺北市)，第97期，2021年9月，<https://www.observer-taipei.com/book2021/item/108>檢索日期：2026年3月26日。

無法有效維持地方政權的政治合法性時，即便軍事行動成功，也難以穩定治理局勢。故「塔利班」採取的「非正規」作戰策略，不僅有效避開國際輿論與規範的直接干預，並以「持久戰」方式瓦解敵對勢力的內部支持與執政基礎；而美軍雖具壓倒性的軍事優勢，卻未能制定整體性的對抗策略，導致其在資訊與認知領域逐步喪失

註1：李俊毅，〈強權競爭下的美軍「非常規戰爭」概念〉，《國防安全雙週報》(臺北市)，第21期，財團法人國防安全研究院，2021年1月29日，頁5-6。

優勢。²從該組織在「阿富汗戰爭」中的成功經驗，凸顯「非正規戰爭」策略整合與運用，既能維持民心、鞏固防衛韌性、亦可透過兼顧內部治理與對外形象，進而爭取國際支持。³

中共對我之威脅未曾稍減，且日益轉向非傳統封鎖方式，包括「灰色地帶襲擾」、外交孤立施壓、經濟制裁脅迫、「法律戰」與資訊滲透等綜合手段，意圖在未正式動武情況下，削弱我國整體戰略回應能力與社會穩定。⁴故我國不應只侷限發展傳統軍事武力，更可參考「阿富汗戰爭經驗」，制訂「非正規戰爭」的整體戰略，以嚇阻中共對我國的軍事威脅。⁵「知己知彼，百戰不殆」。期望探討內容有助國軍防衛作戰政策訂定參考，俾維持既有民主、安定與繁榮，這也是撰寫本文主要目的。

貳、「非正規戰爭」與「阿富汗戰爭」探討

近年來，隨著戰爭型態的多元化與複雜化發展，多種相似且交錯的作戰概念不斷推陳出新，如「非正規戰爭」、「非傳

統戰爭」(Unconventional Warfare)、「非戰爭軍事行動」(Military Operations Other Than War, MOOTW)、「灰色地帶襲擾」(Gray Zone Conflict)、「混合戰」(Hybrid Warfare)、「非傳統安全」(Non-Traditional Security)等，這些概念均試圖呈現現代衝突的新態樣，儘管在手段上存在部分交集，但彼此間仍存在一定作法差異(比較，如表一)。以下就「非正規戰爭」與「阿富汗戰爭」彼此關聯，分別說明如后：

一、非正規戰爭

(一) 定義

「非正規戰爭」為國家和非國家行為者之間為影響人口與合法性的鬥爭，是一種整合性的整體戰略架構，結合政治、經濟、資訊與軍事等非傳統手段，透過非對稱方式達成戰略目標。美國國防部(已更名「戰爭部」【Department of War】)將其定義為國家與非國家行為者間為影響人口與合法性的鬥爭，採用間接且非對稱方式，透過地下、輔助與游擊力量，支持抵抗運動或叛亂，削弱對手政權。⁶由於「非正規戰爭」核心不僅在暴力，而是對合

註2：Carl von Clausewitz, *On War*, ed. and trans. Michael Howard and Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1984), pp.87~88。

註3：United States Department of Defense, *Irregular Warfare (IW) Joint Operating Concept(JOC)* (Washington, DC: Department of Defense, September 11, 2007), p.2。

註4：Timothy R. Heath et al., *China's Pursuit of Global Influence: Strategy, Objectives, and Tools* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2021), pp.65~68。

註5：同註2，頁120~124。

註6：U.S. Department of Defense, *Joint Warfighting Concept* (Washington, DC: U.S. Government Publishing Office, 2023), pp.15~18。

表一：非正規戰爭相近專有名詞內涵比較

專有名詞	涵蓋範圍	差異比較
非正規戰爭	傳統與不對稱作戰	非正規戰爭是總體戰略，可涵蓋非傳統戰爭、灰色地帶衝突與混合戰。
非傳統戰爭	顛覆敵方政權	係非正規戰爭的一個子集合，透過間接作戰與代理人戰爭進行。
灰色地帶襲擾	低於戰爭門檻的敵對行動	非正規戰爭的手法。
混合戰	常規與非常規作戰	混合戰包含常規與非常規戰手段。
非戰爭軍事行動	非戰爭下軍事行動	不以摧毀敵軍為主要目的，所採的軍事行動。
非傳統安全	非軍事領域	維護人類安全而非對抗敵對勢力，但不構成軍事對抗，屬安全政策。

資料來源：參考Department of Defense. Joint Warfighting. Washington, DC: U.S. Government Publishing Office, 2023; U.S. Department of Defense, Irregular Warfare (IW) Joint Operating Concept (Washington, DC: Department of Defense, Sep. 11, 2007), pp.1~2; U.S. Department of Defense, Joint Doctrine for Military Operations Other Than War (Joint Publication 3~07) (Washington, DC: Department of Defense, 1995), pp.5~7; Frank G. Hoffman, Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars (Arlington, VA: Potomac Institute for Policy Studies, 2007), pp.12~15，由作者彙整製表。

法性與影響力的爭奪，⁷它超越軍事對抗，涵蓋政治、經濟與社會層面的整體戰略，旨在削弱敵方政府的合法性與國內外支持度，進而影響戰爭結果。再者，其強調影響敵方社會與削弱作戰能力，同時避免全面性的衝突發生。⁸

(二)理論基礎

依據克勞塞維茲在《戰爭論(On War)》的說明，戰爭由人民、軍隊與政府三者動態交織；人民代表民意與情感，是戰爭的動力來源；政府象徵政治目標與政策，負責合法授權與戰略制定；軍隊則是執行政策的實體力量，三者相互牽制，共同塑造戰爭型態(如圖二)。⁹雖然克勞塞維茲

未直接提及合法性，但戰爭為政治延續理念，強調政府行動正當性，政府須爭取人民認同以建立內部合法性，軍事行動則需政府授權方能具合法性；軍隊若不具備合法性，將影響士氣與戰力。¹⁰此理論既表達戰爭本質中的互動張力與平衡，也指引政府應掌握道德制高點，協調人民信任與軍事行動，藉此提高合法性，為政府建立成功的基礎。

(三)非正規戰爭發展

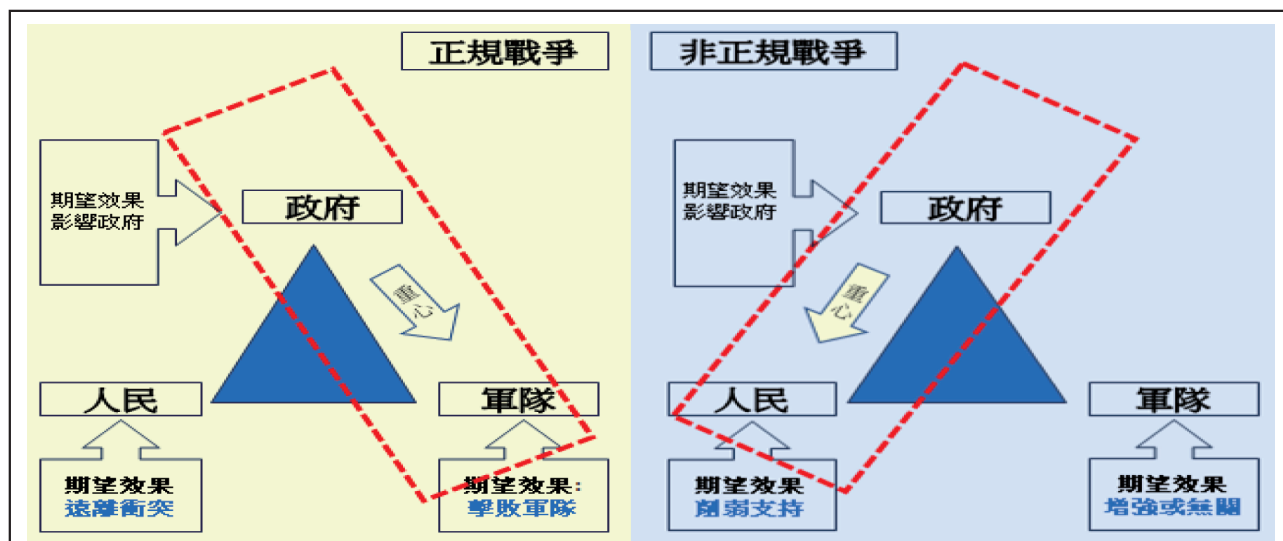
1. 「非正規戰爭」起源於20世紀初，「冷戰」期間，隨反叛亂與「游擊戰」實踐逐漸成熟，其強調利用非對稱手段抵消傳統軍事優勢，以達成政治與戰略目標；

註7：Thomas A. Marks and David H. Ucko, “An Irregular Struggle: U.S. Search for an Irregular Warfare Strategy,” Journal of Counterterrorism & Homeland Security International 29, no. 2 (2024): pp.27~30。

註8：同註2，頁28~31。

註9：同註2，頁87~89。

註10：Toshi Yoshihara and James R. Holmes, Red Star over the Pacific: China’s Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy, 2nd ed. (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2018), pp.198~201。



圖二：正規(圖左)與非正規(圖右)戰爭的影響效果差異比較圖

說明：紅色虛線標示戰爭焦點之轉移路徑，正規戰爭主要焦點為摧毀敵方武力(軍隊)，以迫使對手讓步的目的；非正規戰爭則轉向爭奪人心，透過對人民的非正規策略，削弱政府統治正當性或誘導政策改變。

資料來源：參考Carl von Clausewitz, *On War*, ed. and trans. Michael Howard and Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1976), pp.87~88；Toshi Yoshihara and James R. Holmes, *Red Star over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy*, 2nd ed. (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2018), pp.198~201，由作者彙整製圖。

¹¹在策略上涵蓋「游擊戰」、「心理戰」、「資訊戰」、「經濟戰」及「認知戰」等手段。「冷戰」結束後，「非正規戰爭」延伸至國家間的戰略競爭，更強調「心理戰」、「資訊戰」及經濟滲透等多元方式與手段。¹²

2. 美國自2006年起將「非正規戰爭」明確列為戰略主軸之一，認為未來衝突將不再侷限於國家間傳統戰爭，而會轉向以「代理戰爭」(Proxy War)、「恐怖主義」(Terrorism)、顛覆行動與認知操控為

特徵的持久衝突，¹³並呼籲美軍需建立能持續與非國家行為者交戰的戰力結構，特別是強化特種作戰、心理作戰與聯合行動能力。2022年，更進一步將「非正規戰爭」從反恐作戰需要，轉型為大國競爭架構中的戰略工具，不僅只針對恐怖組織，亦成為對抗中共、俄羅斯「灰色地帶襲擾」與政治作戰之重要手段。作法上，更強調跨部門整合與影響力作戰能力，並將網路戰、敘事控制與盟邦合作納入整體規劃。¹⁴

註11：David Galula, *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice* (New York: Bloomsbury Publishing USA, 2006), pp.7~8。

註12：U.S. Department of the Army, *Army Special Operations Forces: Unconventional Warfare*, FM 3-05.130 (Washington, DC: Headquarters, Department of the Army, September 2008,), pp.1~3。

註13：Department of Defense, *Irregular Warfare Manual* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2006), pp.12~14。

註14：Department of Defense, *Irregular Warfare Strategy* (Washington, DC: U.S. Government Publishing Office, 2022), pp.2~6。

表二：美國與阿富汗「塔利班」政權對戰爭敘事的比較表

美 國	比較面向	塔 利 班
高科技優勢、軍事封鎖與精準打擊、代理人行動與反恐作戰。	戰略模式	非正規戰爭、地道戰、游擊戰、敘事戰與宗教動員。
空中監控打擊、資金及通訊封鎖、心理戰與輿論戰。	作戰手段	分散游擊襲擾、部族網絡動員與治理滲透、宗教合法性建構。
全球反恐、民主治理。	敘事主軸	民族及宗教、排外干預。
戰爭疲乏、平民傷亡爭議擴大。	國內合法性	強化宗教認同、基層治理爭取社會支持。
國際支持逐漸降低。	國際合法性	爭取區域強權認同。
軍事優勢卻喪失政治目標。	結果	取得政權。

資料來源：由作者自行彙整製表。

3. 近年「非正規戰爭」已逐漸演變為結合政治顛覆、「敘事戰」、「代理戰爭」、「資訊戰」、經濟滲透及網路攻擊的綜合戰略，俾進一步削弱敵方軍事優勢與意志，同時降低資源消耗，並已成為現代國際衝突中不對稱使用的重要戰略手段。¹⁵此類戰爭利用「非對稱」手段削弱敵方的軍事優勢與政治合法性，並透過政治、經濟、社會及軍事層面的影響，達成戰略目標。¹⁶美軍同時強調其核心在於長期、低成本且高效的方式，以干擾敵方決策、削弱其內部穩定性，避免大規模軍事衝突；且隨著全球化與科技發展，並重新界定該類戰爭之策略，以應對複雜的安全挑戰與戰略競爭。

二、阿富汗戰爭

(一) 雙方作戰敘事(如表二)

1. 2001年9月，美國在發生「911恐怖攻擊」後，華府以剷除與「蓋達」(Al-Qaeda)組織關係密切之阿富汗反對勢力「塔利班」為首要目標，隨即運用高科技優勢，實施多層封鎖與反恐打擊，涵蓋空中監控、無人機定點清除、資金與通訊封鎖、「心理戰」及輿論操作等多重手段，試圖削弱「塔利班」的軍事能量與社會支持。¹⁷戰爭初期雖獲優勢，但隨著戰爭持久與平民傷亡增加，美國在國內面臨厭戰壓力，國際支持亦逐步流失，政治合法性更日益削弱，最終促使美軍於2021年8月決定撤出阿國。¹⁸

2. 反抗勢力「塔利班」在面對美軍及阿國政府軍的圍剿行動，靈活運用「游擊戰」、「地道戰」與敘事操控方式，結合宗教與部族網絡，在農村建立具司法、教

註15：Joseph S. Nye, *The Powers to Lead* (Oxford: Oxford University Press, 2008), pp.35~37。

註16：Mark Galeotti, "Russian Political Warfare: Moving Beyond the Hybrid," *Journal of Strategic Studies* 42, no. 3-4 (2019), pp.285~287。

註17：Seth G. Jones, *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan* (New York: W. W. Norton & Company, 2009), pp.146~150。

註18：Antonio Giustozzi, *The Taliban at War 2001-2018* (Oxford: Oxford University Press, November 1, 2019), pp.121~124。

育、社福功能的政權，形塑其做為合法統治政權替代者之社會基礎。¹⁹另一方面，又與鄰國巴基斯坦建構資源合作，並恢復與「中」、俄、伊朗等區域大國間的互動，以強化其外部合法性；2021年8月30日，美國倉促撤軍後，「塔利班」迅速接替政權，並經由國際敘事取得外交承認。綜觀歷時20年的「阿富汗戰爭」中，美方雖一直具有壓倒性軍事優勢，卻始終未能獲得當地人民支持；反觀敵對勢力「塔利班」卻能結合非正規手段與「敘事戰」，在合法性競逐對抗中逆勢翻轉、掌握政權。²⁰

(二) 戰爭影響

1. 由「阿富汗戰爭」顯示，戰爭勝敗往往取決於民心支持，也就是政府是否具備合法性支持，而非軍事優勢。美軍雖掌握傳統軍事優勢，卻未能積極協助阿富汗政府建立有效治理與社會信任，反而使民心逐漸流失；相對地，「塔利班」組織運用「非正規」作戰策略，逐步爭取民心支持，亦讓美國深陷泥淖。²¹隨著對抗戰事持續膠著、平民傷亡增加與軍費不斷飆升，美國國內民眾及盟友對此一戰事的支持逐漸流失，加上輿論轉向「反戰」，最終如同昔日英國、蘇聯攻打阿富汗一般，最

終形勢逆轉並退出阿國。²²由戰爭結果顯示，「非正規戰爭」的核心不在軍事勝負，而在合法性的攻防，若無穩固的民心奧援以支持政權合法性，即便掌握戰場優勢，也難以持久掌權。此一合法性追求，不僅是政權存續的基礎，更是左右戰爭走向的決定因素。

2. 時至今日，戰爭的勝敗早已不再單靠戰場火力或科技優勢，而是取決於哪一方更能有效維繫政治穩定、贏得社會支持與爭取國際認同。「塔利班」組織面對美軍長期封鎖，始終未仰仗正規軍事力量進行正面對抗，反而以「非正規戰爭」策略，造成戰局逆轉。畢竟有效且可執行之「不對稱」戰略，無需投入大規模軍事資源，亦能有效動搖敵方政權合法性、破壞社會信任與削弱決策機能，達成傳統戰爭難以達到的戰略效果。這場戰爭充分印證「戰爭本質上就是一場意志力的較量，民心支持亦有決定性作用」。²³

參、中共對我國之威脅

近年來，中共於我國周邊的軍事活動日益常態化，特別是共軍頻繁進入我國「防空識別區」(ADIZ)，並多次跨越海峽中

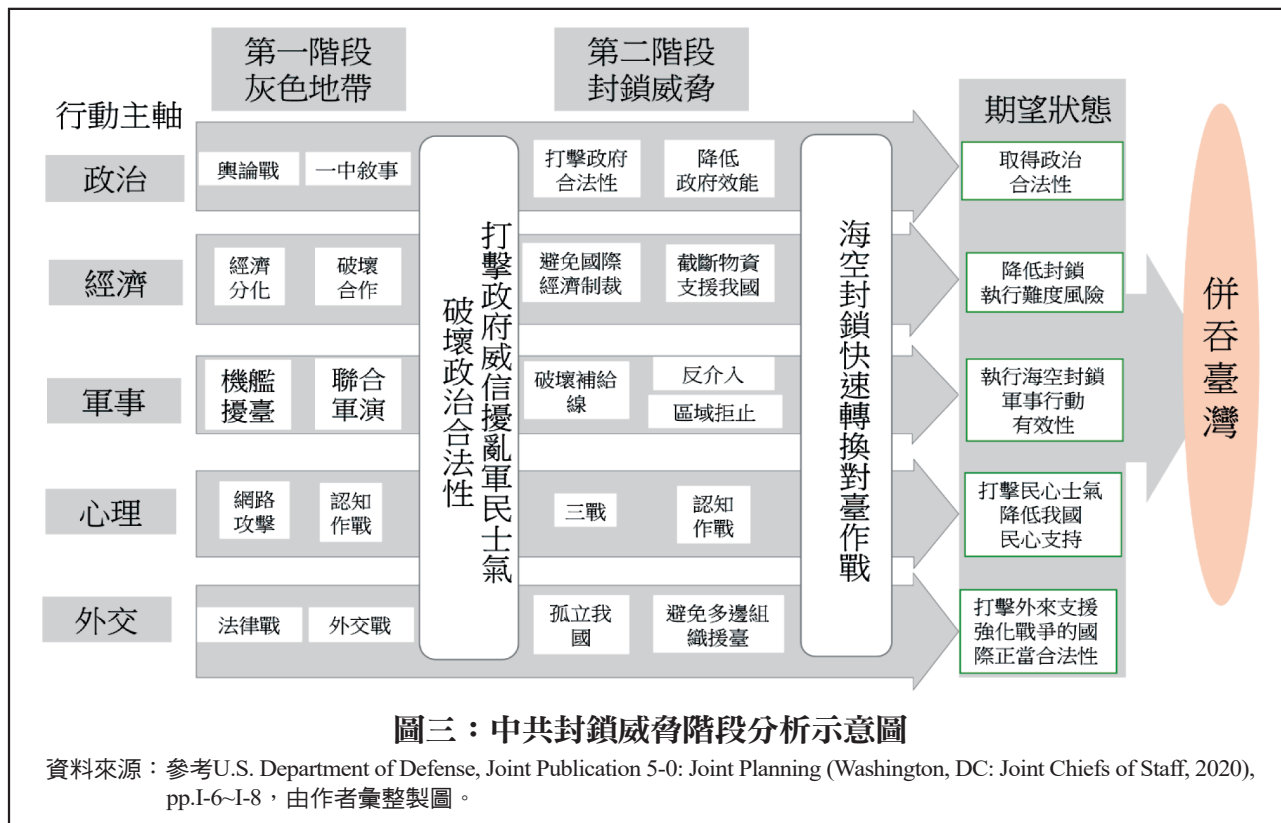
註19：Thomas H. Johnson, "The Taliban's Shadow Governance in Afghanistan," *Combating Terrorism Center Sentinel* 3, no. 4 (2010), pp.10-14。

註20：Ashley J. Tellis, "The Return of the Taliban and the Future of Afghanistan," *Carnegie Endowment for International Peace*, August 2021, pp.4-5。

註21：同註16，頁257-260。

註22：Carter Malkasian, *The American War in Afghanistan: A History* (New York: Oxford University Press, 2021), pp.437-440。

註23：同註2，頁87-88。



線，行動展現高度的挑釁。分析其目的，不僅意在對我國施加軍事壓力，更意圖藉由長期施壓改變兩岸現狀，俾在國際局勢有利時，可能以封鎖或隔離等手段，進一步實現其「統一」的政治目的。²⁴以下就中共封鎖威脅、手段、效果及對我國造成的影響，分述如后：

一、中共封鎖威脅分析與手段

依美軍《聯合作戰規劃程序》(Joint Operation Planning Process, JOPP)之作戰設計概念(包含目標【Ends】、方法【

Ways】、手段【Means】)，²⁵試就中共採取之行動(包含政、經、軍、心與外交)與封鎖階段區分及預期結果(如圖三)，探討中共對我國的封鎖威脅。臚列分析如后：

(一)封鎖分析

1. 中共藉由政治輿論戰、「一中」敘事、經濟分化、貿易依賴操作與經濟合作誘因，逐步破壞我國經濟整合與供應鏈韌性，使產業與社會對風險高度敏感。²⁶預判在封鎖或準封鎖情境下，中共將以海空封控、物資截斷等手段，避免國際制裁介

註24：國防報告書編纂委員會，《中華民國112年國防報告書》(臺北市：國防部，2023年)，頁23~24。

註25：U.S. Department of Defense, Joint Publication 5-0: Joint Planning (Washington, DC: Joint Chiefs of Staff, 2020), pp.I-6-I-8。

註26：Elsa Kania and John Costello, "Legal Warfare in China's Military Strategy," Jamestown Foundation, 2020, <https://jamestown.org/program/legal-warfare-in-chinas-military-strategy>, visited date: 2025/3/23。

入，同時切斷我國對外物資與能源補給，迫使經濟迅速失序。此種藉由經濟壓迫、降低封鎖行動的執行風險，將迫使我國在高經濟成本下，被動接受政治結果。

2. 共軍正持續透過機艦擾臺、聯合軍演與戰備警巡等常態化軍事行動，逐步削弱我軍事力量與社會大眾對軍事進逼的敏感度。²⁷進一步將轉化為封控演練、補給線破壞與「反介入/區域拒止」(A2/AD)行動，藉由快速地由演訓轉實戰，形塑「無須全面登陸即可制服臺灣」的軍事態勢；²⁸除確保海空封鎖與軍事行動的成效外，亦使我方反制成本高於承受成本，被迫接受政治妥協。²⁹

3. 中共也長期藉由網路攻擊與認知作戰，對我國進行「心理戰」攻勢，塑造「政府無能、抵抗無用、外援不可靠」等印象，削弱民心士氣與國家認同，並在封鎖期間同步加強「三戰」(輿論戰、心理戰、法律戰)作為，放大恐慌、製造資訊混亂，使社會支持政府決策的能力與意願快速崩解；同時打擊民心士氣，降低我國民眾對政府與防衛作戰的支持度，使內部瓦

解先於軍事決戰。

4. 「中」方為落實「一個中國」政策，一直以來在外交上持續孤立我國，亦多次阻止我國加入區域多邊組織，削弱國際援臺的制度化基礎。咸信一旦危機升高，更將竭力避免國際社會介入援臺，並將封鎖行動包裝為「內部執法」或「區域安全行動」，最終遂行打擊外來支持，強化戰爭行為之合法性，這都使友我國家更難為其犯臺行動取得合理干預藉口。

(二) 封鎖手段

1. 中共為達到「統一」的目的，須落實「反介入/區域拒止」戰略，而隔離與封鎖將是重要的手段。一般而言，隔離係透過非武力方式實施，包括海空巡邏、海事執法與檢查等，目的是限制我國與外界的物流、外交與軍事聯繫；封鎖則是以實質海空武力，透過建立禁航區與武力威懾，切斷我國重要海空運輸線。³⁰中共在近年多次的聯合軍演中驗證封鎖行動，演練內容涵蓋聯合火力打擊及聯合封控，展現其統一的政治意圖。³¹這類軍演也真實反映出共軍已具備可將封鎖或隔離手段，納

註27：Bryan Clark et al., *Sustaining the Fight: Resilient Maritime Logistics for a New Era* (Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2023), p.18。

註28：Michael Hunzeker and Ian Easton, "China's Missile Blockade Plans for Taiwan," Center for a New American Security, 2022, <https://www.cnas.org/publications/commentary/chinas-missile-blockade-plans-for-taiwan>, visited date: 2025/March/23。

註29：Eric Sayers, "America's Next Great Strategic Challenge: Countering a Chinese Blockade of Taiwan" (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2023), pp.3~5, 7~8, <https://www.csis.org/analysis/americas-next-great-strategic-challenge>, visited date: 2025/3/23。

註30：李俊毅，〈中國對臺灰色地帶行動的評估與展望〉，《戰略安全研析》(臺北市)，第184期，2024年2月，頁27~29。

註31：郁瑞麟，〈共機擾臺頻次增加與模式轉換的軍事觀點〉，《展望與探索月刊》(新北市)，第20卷，第2期，2022年2月，頁65~67。

表三：中共近年的環臺軍演概況表

年份	軍演名稱	時間	內 容	原因與目標
2021	東部戰區實戰演練	3日	海上實彈演習	威懾外部干預
2022	環臺軍演	4日	東風導彈及海上實彈射擊	議長裴洛西訪臺
2023	聯合利劍	3日	聯合封控	蔡總統訪美
2024	聯合利劍2024-A	2日	海警執法演練	賴總統就職演說
2024	聯合利劍2024-B	0.5日	海警繞島執法巡航	賴總統國慶演說
2024	機艦聯合戰備警巡	3日	封控「第一島鏈」	威懾外部干預
2025	海峽雷霆2025-A	2日	封鎖港口與機場	賴總統國安17項
2025	正義使命2025	3日	封鎖港口與機場並突破24浬	威懾外部干預

資料來源：作者自行彙整製表。

入對我作戰選項之戰略企圖，並強化「灰色地帶襲擾」，創造戰爭的先期優勢。³²

2. 「灰色地帶襲擾」是中共現階段在未達全面戰爭門檻的情況下，透過軍事、經濟、認知等手段，意圖逐步改變現狀，實際行動包括共機跨越中線、環島飛行、海上聯合戰備警巡等，其本質在於模糊和平與戰爭之界線，俾對我國造成持續性軍事與心理壓力。³³此外，更大量運用「三戰」（心理戰、輿論戰與法律戰）手段，藉社群媒體、假訊息與法律框架對我國內部施壓，並擴大對臺影響力；尤其這些策略與軍事封鎖行動相輔相成，形成一種複合型威懾機制，不僅影響我國內防衛意志，更削弱國際社會對我國之支持。³⁴中共結合武力展現、「灰色地帶襲擾」及「認知

作戰」等多種手段，構築一種平時可執行且長期有效的施壓策略；故我國需要發展有效反制策略，方能保障國家安全。

二、封鎖效果及影響

(一)效果

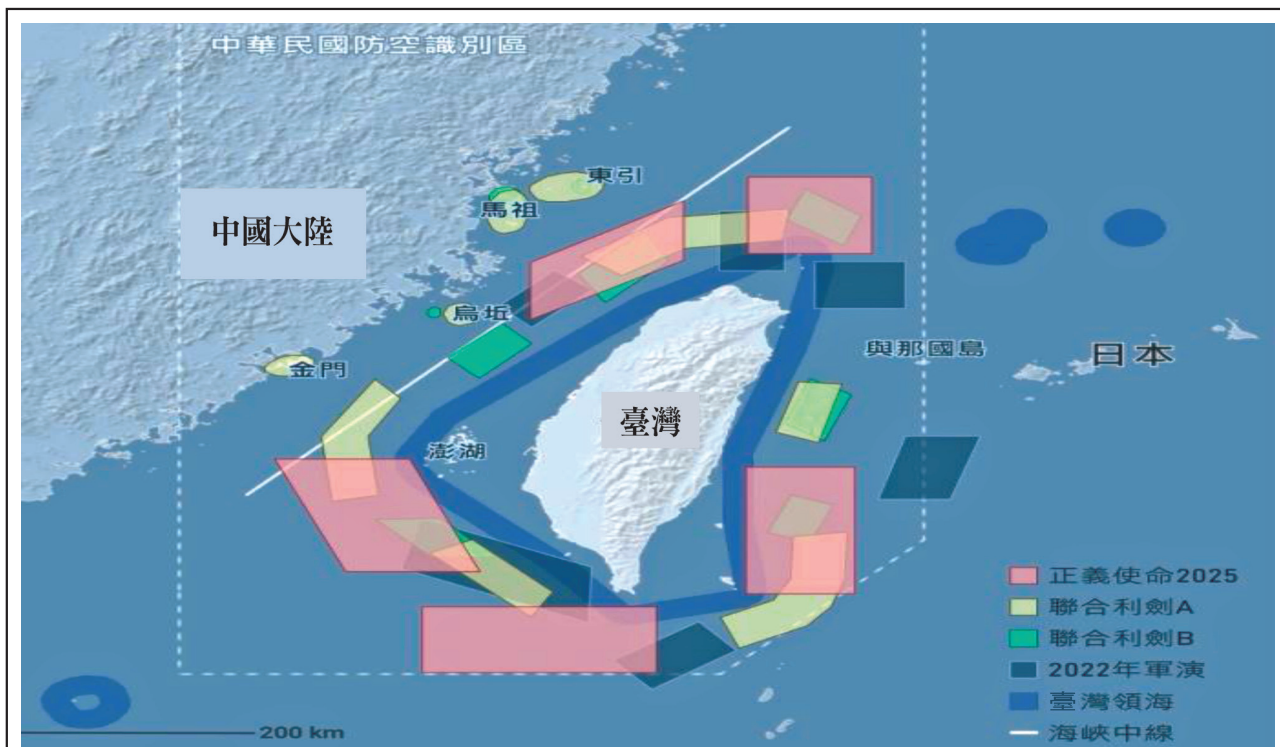
1. 從2021至2025年間，共軍計有7次重大「環臺軍演」（如表三），2021年「東部戰區」進行實戰演練，首次將聯合封控納入對臺作戰準備，並以實彈演訓展現抗衡外部干預之軍事姿態。2022年則是對美國眾議院議長裴洛西(Nancy Pelosi)訪臺的直接軍事回應，並以「東風」導彈飛越本島上空，展現「區域拒止」打擊能力，演訓內容涵蓋聯合封控、精準打擊與多方向包圍，實質模擬海空封鎖作戰。³⁵2023-2024年多次「聯合利劍」演習，除以往封

註32：楊宗新，〈共軍對臺軍演展現之封鎖意圖研析〉，《空軍學術雙月刊》(臺北市)，第692期，2023年2月1日，頁55~59。

註33：胡敏遠，〈從中共圍臺軍演論臺海衝突下的軍事安全〉，《戰略安全研析》(臺北市)，第176期，2022年10月，頁10~12。

註34：曾華成、蕭介源，〈中共對我海上封鎖作戰之研析〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第55卷，第4期，2021年8月1日，頁35~38。

註35：同註27，頁55~57。



圖四：中共近年的環臺軍演示意圖

資料來源：〈共軍正義使命軍演，為何選在此時？〉，《天下雜誌》(臺北市)，2025年12月29日，<https://www.cw.com.tw/article/5139152>，檢索日期：2026年2月26日。

控模式外，³⁶亦將海警納入執法巡航及模擬島鏈封鎖之演訓，並以機艦聯合戰備警巡，演練封控島鏈的能力，實質強化「第一島鏈」內的有效控制，並進行「反介入」。³⁷2025年的「海峽雷霆」及「正義使命」，兵力更是直接進入我國24浬鄰接區，嚴重影響我國對外海空交通順暢，更是对外部勢力可能的干預，展現強力嚇阻。³⁸

2. 中共透過多波次、跨軍種聯合軍演，持續對我方施加軍事壓力，企圖削弱臺海現狀的穩定性，進而爭取區域戰略主動權(如圖四)。³⁹「中」方學者亦指出，共軍現階段的行動意圖已不僅止於威嚇，而是實質推進封控區、禁航禁飛區與常態化戰巡區的戰略框架，藉由破壞我方的海峽中線、領海線與能源生命線，對我國戰略資源調度與海空交通自由構成系統性壓迫

註36：〈解放軍東部戰區啟動聯合利劍-2024A演訓：回應「臺獨」挑釁〉，央視新聞，2024年5月21日，http://www.news.cn/mil/2024-05/21/c_1212345678.htm，檢索日期：2026年2月26日。

註37：《中共對臺軍事行動年度報告2024》(臺北市：國防部)，2025年2月，頁21~25。

註38：謝怡璇，〈中共海峽雷霆-2025A 軍演東海實彈射擊〉，中央通訊社，2025年4月2日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202504020058.aspx>，檢索日期：2026年3月26日。

註39：同註24，頁23~24。

，建立對其有利的新常態，⁴⁰此一趨勢確實值得關注。

(二) 影響

1. 中共對我的封鎖威脅亦受到美國的高度關注，美方認為「中」方將採取「非正規」手段，從聯合演訓轉為逐步包圍、癱瘓補給、引發我國內部崩潰，並利用國際法律模糊地帶、外交孤立、「認知戰」與「灰色地帶襲擾」等方式。美軍退役將領曾指出，中共封鎖我國的能力已經成熟，未來可能從聯合演訓轉為多層封控與心理削弱，企圖在未開戰前就癱瘓我國社會機能與決心。⁴¹亦有美方學者認為中共一旦進行封鎖即代表進入戰爭階段，並以「法律戰」與「資訊戰」做為發動前哨。⁴²

2. 美國副國務卿坎貝爾(Kurt Campbell)就指出，中共未來將以模糊手段發起軍事封鎖行動，並運用「法律戰」與國際宣傳孤立我國，形塑不得不接受「統一」條件的氛圍。⁴³美方亦普遍認為應協助我國加強情報監偵、戰備訓練、海上補給合作強化、戰略溝通、戰場經營與「資訊戰

」等「非正規戰爭」整體策略，以因應中共封鎖威脅。以上均凸顯美方認為中共意圖在戰前癱瘓我國社會功能與抗敵決心，並成為國防戰略優先應對目標；而我國有必要更進一步結合戰場認知、社會防衛、外援合作與國際溝通，並推動「非正規戰爭」策略制定，才能延伸嚇阻縱深。

綜合言之，從中共近年「環臺軍演」觀察，預期共軍對臺封鎖行動的關鍵效果在於不發動全面戰爭，而是透過連續分層、跨領域的軍事威懾、經濟封鎖與心理壓力，迫使我國政府在政治決策與軍事部署上讓步，為其在開戰前取得有利態勢，值得國軍注意。⁴⁴

肆、我國可採行的「非正規戰爭」策略

面對中共強勢威脅，我國除了以傳統正規軍力應對，更應建立具整體韌性與跨領域整合的「非正規戰爭」整體策略，⁴⁵不僅精準掌握其作戰重心，並針對其關鍵弱點進行反制，才能削弱共軍對我國之威

註40：楊宗新，〈自由廣場〉挑戰國際法的「毀三線、建三區」，〈自由時報〉，2022年8月14日，<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1534202>，檢索日期：2026年3月26日。

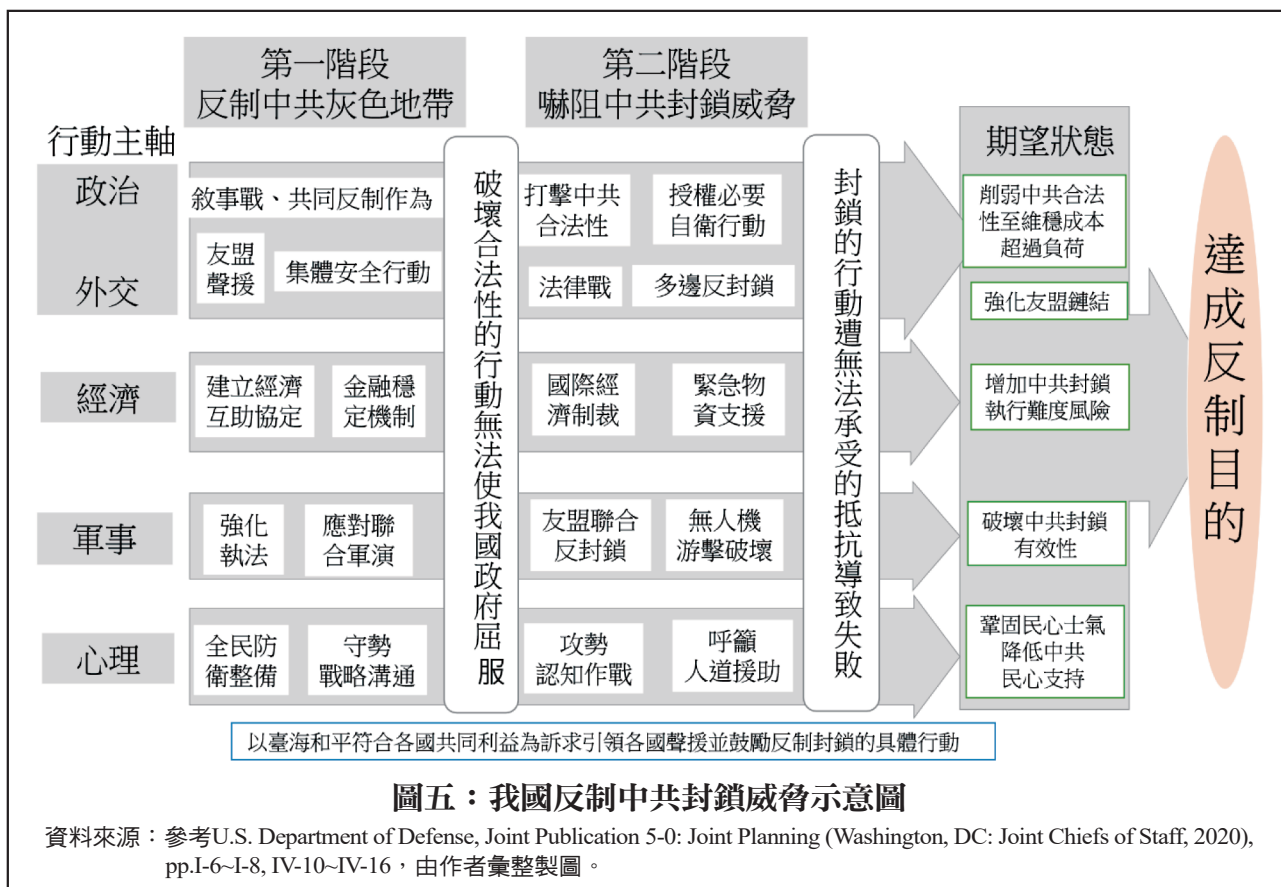
註41：Stephen Sklenka, “Testimony before the House Select Committee on the CCP: Deterrence Amid Rising Tensions,” May 15, 2024, pp.2~3。

註42：Michael Montgomery, “Written Testimony to the House Select Committee on the CCP,” May 15, 2024, pp.2~3。

註43：Kurt Campbell, “Oral and Written Testimony on Taiwan Contingency Planning,” House Select Committee, May 15, 2024, pp.36~37。

註44：戴東清，〈中共對臺動武可能徵候之分析〉，〈國際與公共事務評論〉(臺中市)，第24卷，第1期，2020年6月，頁21~23。

註45：Michael Beckley and Hal Brands, *Danger Zone: The Coming Conflict with China* (New York: W.W. Norton, August 16, 2022), pp.112~118。



脅，甚至降低可能的戰爭風險。⁴⁶參考美軍準則《聯合作戰規劃程序》(JOPP)分析邏輯，當前反制中共封鎖行動主軸包含應對「灰色地帶襲擾」與「嚇阻中共封鎖威脅」。策略層面則涵蓋政、經、軍、心與外交，並透過階段化作戰目標設計，在平時建構基礎、戰時轉化能量，逐步削弱中共封鎖行動的正當性、執行效率與政治成本，最終迫使中共調整對臺戰略方向，或避免升高至全面封鎖或武力侵犯之高風險路徑。我國可採取之策略，以下區分四個

應對層面進行反制(如圖五)，逐項說明如后：⁴⁷

一、政治與外交層面

(一)中共政權穩定高度依賴「維穩體系」所維繫之政治合法性，其核心在於維持政府、人民與軍隊之間的認同連結。人民支持直接影響軍隊執行政治任務的正當性與服從意志；因此，「合法性」已成為共軍政治與軍事行動之關鍵作戰重心。⁴⁸我國在平時與低強度衝突階段，應主動運用「敘事戰」與「共同反制作為」，建構

註46：同註2，頁89~92。

註47：同註39，頁III-20~III-25。

註48：同註4，頁65~68。

整體性的非正規反制策略。其核心係不正面對抗，而是針對其政權合法性與人民進行打擊；並擴大敘述其以「灰色地帶襲擾」與封鎖威脅，達成併吞臺灣之政治意圖，動搖中共「維護國家穩定」之官方敘事、削弱人民與政權之連結，以激起大陸內部的反抗壓力。

(二)當情勢升高至封鎖(或準封鎖)階段，我國應即調整敘事戰內容，同步爭取國際社會授權我國行使「必要自衛行動」；一旦中共封鎖行動被國際社會明確界定為非法侵略行為，不僅面臨國際聲譽受損與外交壓力，也可能讓其指揮體系受到連帶影響。畢竟當中共維繫政權穩定與對外軍事行動的成本高於其可承受門檻時，其封鎖戰略將因內部壓力而失去有效性，進而達成反制與嚇阻效果；這些都使中共封鎖行動在政治、社會與指揮層面甚難獲認同，導致其目標無法實現。

(三)我國也應持續透過友盟聲援、集體安全布局與多邊對話，深化與友我國家的政治互信與戰略協調，將臺海安全議題形塑為「臺海和平攸關區域與全球穩定」的集體共識。情勢再升高時，則結合法律戰與多邊反封鎖行動，強化國際鏈結，將中共封鎖或軍事行動轉化為國際秩序挑戰，迫使其承擔更高外交與戰略成本。⁴⁹當

中共採取軍事進犯行動時，我國更應透過國際法框架，揭示其行動違反「不以武力改變現狀」之承諾與主權平等、航行自由等原則，削弱其行動合法性，並將封鎖行為界定為攸關破壞國際秩序的集體安全事件；同時，運用媒體與多邊組織，促使國際社會啟動制裁、政治譴責或經濟反制，壓縮中共外交空間，達成嚇阻與反封鎖之戰略目標。

二、經濟層面

(一)中共政權長期透過「發展換穩定」的治理模式，維繫其政治合法性與社會秩序；因此，任何對其經濟表現與成長前景造成衝擊的外部行動，均可能動搖其民心基礎、影響政權穩定與政策正當性。⁵⁰故我國應持續強化與民主國家之經貿合作，降低對中共主導供應鏈之結構性依賴，並提升關鍵產業之自主性與韌性，以降低封鎖或經濟脅迫對社會與市場造成的衝擊。另透過深化與國際企業、金融機構及多邊經濟組織之制度性連結，形塑我國在全球供應鏈中不可替代的角色；一旦中共動武等同破壞區域經濟秩序，並將立即承擔聲譽受損與潛在制裁之代價。

(二)由於軍事封鎖與長時間高強度演訓本身即消耗大量財政與資源，若中共行動效果有限且戰事遲滯，將面臨經濟壓力

註49：同註17，頁120~125。

註50：Barry Naughton, *The Chinese Economy: Adaptation and Growth* (Cambridge, MA: MIT Press, March 16, 2018), pp.412~417。

上升、失業風險擴大與社會不滿累積等內部問題。⁵¹尤其在國際供應鏈與資本市場高度敏感的情勢下，任何針對我國的封鎖或軍事脅迫，極可能引發美國及其他西方國家之經濟制裁，進一步放大其經濟困境。一旦經濟成本轉化為維穩壓力，中共將會重新評估封鎖行動之可持續性，從而降低軍事冒進意圖。故我國可將經濟手段納入整體防衛規劃，不僅能拖延其決策時程、削弱其行動，也能降低其攻擊效果，值得政府思考。

三、軍事層面

(一)中共對臺作戰重心不在於立即決戰，而在於透過封鎖與軍事威懾，塑造「統一可行且不可逆」之政策可行性，以鞏固其政治合法性；然而，軍事行動若無法有效轉化為政治成果，將削弱其政軍鏈結，動搖內部信任與穩定基礎。故我國反制策略的核心，在於破壞中共封鎖行動之有效性與可持續性，⁵²平時或低強度衝突時，應以「執法即作戰」概念，強化海巡署於「灰色地帶」的常態執法能力，維持海上秩序並壓縮中共侵擾空間；同時三軍部隊除快速應對外，並應展開聯合行動部署，使中共無法藉由突發行動取得戰略或心理優勢。如此不僅可提升我方應對「灰色地帶」行動的掌控度，並降低中共逐步升

高封鎖威脅的可行性，並使其軍事壓迫難以實現。⁵³

(二)當中共採取封鎖或準封鎖行動時，我國應即刻結合友我國家，啟動聯合反封鎖機制，包括海空協防、情資共享與運補行動，使其封鎖面臨多向壓力與高度不確定性。此外，海軍應運用無人機、機動分散部隊與游擊式作戰手段，針對封鎖節點、感測與指揮系統進行「不對稱」破壞，迫使中共必須持續投入高額兵力與資源，以維持封鎖態勢。咸信在長期高成本投入與成效有限的情況下，中共將承受來自內部政權維穩、軍隊執行意志與資源分配的多重壓力，進而動搖其封鎖行動的信心。我國亦可透過結合盟友與「不對稱」作為，遲滯其戰略推進，達成反制目的。

(三)國防軍事力量建構須強化多層次拒止能力與快速平戰轉換機制，使中共平時侵擾效果降低，戰時封鎖難以成功；另深化與友盟之聯合演訓與情資整合，提升區域協同嚇阻效益。具體而言，國軍應持續強化聯合作戰指管體系、機動攻船與防空飛彈、無人作戰載具與分散式部署能力，建立具縱深之「不對稱」戰力；同時，同步推動後備動員改革與全民防衛體系，確保戰時持久作戰能量。唯有將軍事力量轉化為穩定的戰略拒止能力，將使中共軍

註51：Kevin Rudd, *The Avoidable War: The Dangers of a Catastrophic Conflict between the US and Xi Jinping's China* (New York: PublicAffairs, March 22, 2022), pp.186~191。

註52：同註16，頁150~155。

註53：Oriana Skylar Mastro, "The Taiwan Temptation," *Foreign Affairs* 100, no. 4, June 3, 2021, pp.58~61。

事行動無法轉化為政治成果，達成確保國家安全之目標。⁵⁴

四、認知作戰層面

(一)在非正規戰爭架構下，中共對臺之核心手段並非單純軍事對抗，而是透過「心理戰」與「認知作戰」削弱我國社會意志，⁵⁵迫使政府在未達全面衝突前即承受政治壓力。故政府首要任務在於強化心理韌性，確保人民對政府決策與國家前途維持信任，使敵方威嚇難以轉化為實質政治效果。⁵⁶另一方面，以全民防衛整備為基礎，透過全民國防教育與資訊識讀能力提升，增強社會對錯假訊息與敘事操弄之辨識能力；同時，建立穩定且一致的戰略溝通機制，提前建構心理防線，避免資訊真空或錯假訊息引發恐慌，降低敵方滲透分化效果。⁵⁷

(二)在「非正規戰爭」引導的長期消耗態勢下，心理韌性為關重要，不僅對內維持資訊透明、鞏固民心士氣與社會正常運作；對外更應持續揭露敵方認知操作與威嚇本質，削弱其正當性與宣傳效果，使其心理攻勢無法產生預期震懾效果。⁵⁸只

要我國社會在壓力下仍能維持秩序與凝聚力，敵方的認知戰將難以奏效，甚至反而削弱其內部支持與戰略信心。故透過制度化且持續性的心理防護與認知反制，我國將能在敵我「不對稱」條件下，有效達成反制封鎖之目標。

伍、結語

2026年3月18日，美方情報單位報告顯示，共軍現階段雖未計畫在2027年犯臺，但將持續發展軍事能力，以達成「統一」目的。⁵⁹面對中共日益強化的威脅，我國應建構整體概念之「非正規戰爭」策略，削弱其「灰色地帶襲擾」效果與攻臺行動可行性。在平時我國即可採行「敘事戰」、共同反制、經濟互助協定、反制軍演與資訊作戰等手段，鞏固政府合法性並削弱敵方敘事效果；戰時運用「去中心化」指管、「法律戰」、國際制裁、友盟反封鎖、無人機游擊破壞與人道敘事等手段，打擊中共政權穩定性與軍事行動正當性，並導引國際聯盟共同反制。畢竟面對兵、戰力強大的共軍部隊，如何削弱其對內外

註54：同註24，頁68~82。

註55：陳彥名、鍾智煌，〈中共「認知戰」的操作與影響〉，《海軍學術雙月刊》，第59卷，第6期，2025年12月1日，頁98。

註56：同註16，頁150~155。


註57：Timothy R. Heath et al., *China's Influence and American Interests: Promoting Constructive Vigilance* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, August 2018), pp.93~96。

註58：Nadège Rolland, "Political Warfare with Chinese Characteristics," *The Washington Quarterly* 44, no. 1 (Spring 2021), pp.137~139。

註59：Office of the Director of National Intelligence (ODNI), *2026 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community* (Washington, D.C.: ODNI, March 2026), pp. 23~25。

政治正當性、拉高其軍事行動風險與資源成本、破壞其封鎖作戰效能，對國軍至關重要。

由於「非正規戰爭」相較於傳統武力對抗，具備成本低、延滯力強與多層次破壞等優勢，亦能有效擾亂敵方作戰規劃與政策效益評估，使其封鎖戰略轉為高風險、低效益的不利局面。面對中共持續的威脅，我國必須持續強化類似塔利班政權之「非正規戰爭」策略，結合全社會防衛構想，使其在平時即能形成韌性基礎，戰時

迅速轉化為總體反制能量。唯有將「非正規戰爭」策略納入整體國家戰略與軍事戰略，結合軍事、資訊、法律與民間力量，才能在當前威脅中維持主動權與嚇阻力，確保臺海和平穩定與國家安全。 

作者簡介：

劉佳雄上校、海軍軍官學校95年班、國防管理學院資源管理暨決策研究所碩士102年班、國防大學海軍指揮參謀學院107年班、國防大學戰爭學院114年班。曾任基隆級艦戰系長、成功級艦副艦長、監偵中隊長，現服務於海軍司令部。

左營軍區的故事

自立新村

自立新村位處左營軍校路南端，東與西陵街(後街)相鄰，北邊有海軍體育場，該村眷舍係日遺倉庫改建而成，村子裡面高聳參天的鳳凰木與雨豆樹，則是每一個眷戶印象中「家」的回憶。(取材自《鎮海靖疆-左營軍區的故事》)



村內的鳳凰木



自立新村自治會