

軍事指揮官平戰時期 「交戰規則」運用— 由軍法人員之任務視角

The Application of “Rules of Engagement” by Military Commander
During Peacetime and Wartime-Taking the Mission Perspective
of Military Legal Advisors as the Core

李彥璋 上校

提 要：

- 一、軍隊實際的調動指揮與管理，係透過軍事指揮官將個人意志轉換成行動，並督導部隊完成所交付之任務；故軍隊指揮之行使，必須要符合法律或軍事準則的規範，俾事後降低因不當戰爭行為而遭到起訴、定罪之風險，亦能夠減輕指揮官之責任。
- 二、在國際法及國內法律對於軍事行動規範呈現空白狀態狀況下，為使國軍各級指揮官正確下達軍事命令，達成軍事指揮行動，故訂定位階較低、符合作戰需求、操作性靈活的「交戰規則」，實有其必要性及迫切性。
- 三、國軍軍法人員應充分運用所學，將國際人道法之原則及概念，匯入軍法(事)教育課程，進而強化在演訓中所應扮演之角色、定位及功能，以切合任務實需。再者，面對兩岸戰爭風險推升之際，期望衝突發生之當下，國軍各類軍事行動均能符合正義及合法性，才能在國際社會氛圍下，發揮「先法後兵、兵以法行、兵止法進」的「法律戰」作用，並爭取國家最大權益。

關鍵詞：軍事行動、軍事指揮官、交戰規則、軍法人員

Abstract

1. The actual mobilization, command and management of the army is through military commanders converting personal will into actions and supervising the troops to complete the assigned tasks. Therefore, the exercise of military command must comply with the laws or military principles, so as to reduce the risk later. The risk of prosecution and conviction

for improper conduct of war can also reduce the commander's responsibility.

2. There is a gap in international and domestic laws regarding military action regulations. In order to enable commanders at all levels of the national army to correctly issue military orders and achieve military command operations, lower-level "rules of engagement" that are in line with operational needs and are operationally flexible have been formulated, it is indeed necessary and urgent.
3. Military legal advisors should make full use of what they have learned and integrate the principles and concepts of international humanitarian law into military legal education courses, thereby strengthening the role and functions that military legal advisors should play in exercises and training to meet the actual needs of the mission. It is hoped that all types of military operations will be consistent with justice and legality, and give full play to the role of legal warfare in "laws first, troops followed, troops carried out in accordance with the law, and troops stopped and advanced in accordance with the law."

Keywords: Military Operations, Military Commander, Rules of Engagement(ROE), Military Legal Advisor.

壹、前言

世界許多國家在與他國發生糾紛或軍事衝突時，為了避免違反國際法而處於被動局面，或產生違犯國際刑事法律的後果，都會迴避和不提戰爭的概念，或不宣布進入戰爭狀態，而以「武裝衝突」、「敵對行為」或「自衛行動」等名詞加以掩飾；然實際檢視其內容，仍是具有戰爭性質的「軍事行動」，殆無疑義。

2022年2月24日，俄羅斯總統普丁

(Vladimir Putin)挑起「俄烏戰爭」，雖宣布在烏克蘭東部展開的是「特別軍事行動」(special military operation)；但「歐洲理事會」(Council of Europe)一致認為無法接受俄國對同為成員國的烏克蘭進行侵略行為，除要求立刻停火、結束戰爭，並通過開除俄羅斯會籍之決議；¹且「國際法院」(International Court of Justice)更在3月16日判決表示，俄國應立即中止自2月24日起在烏國境內開始的軍事行動。因此，²從俄羅斯的軍事行動

註1：Committee of Ministers, "The Russian Federation is Excluded from the Council of Europe," Council of Europe, March 16, 2022, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe>, last visited at April 25, 2024。

註2：本案以13票贊成，2票反對，通過俄國應立即中止在烏國境內的軍事行動。Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Request for the indication of provisional measures, 2022 I.C.J. Summary 2022/2 (March 16, 2022)。

性質認定，實違反現有國際法的相關規範，由此可知「強權非真理」，世界和平秩序仍端賴國際規範的維繫。

在各類軍事衝突發生之際，軍隊多為直接面對武裝衝突的第一線，而軍隊實際調動指揮與管理，係軍事指揮官(military commander)將個人意志轉換成部隊行動，督導部隊完成所交付之任務。軍隊乃國家依據《憲法》所成立之武裝團體；故軍隊指揮之行使，必須要符合法律³、軍事準則⁴規範，或較低位階、符合作戰需求的「交戰規則」(Rules of Engagement，以下稱ROE)。

本文以軍法人員(military legal advisor)之任務視角為核心，如何從所賦予的職能中，協助軍事指揮官正確運用「交戰規則」(ROE)，並於平時提供ROE之傳播、培訓和教育。軍事衝突時，提供指揮官適切合規的行動建議，襄助渠等進行具體法律風險評估，俾有效與軍事行動相結合，達成戰略決心，同時降低因不當戰爭行為而遭到起訴、定罪之風險；另方面，亦有助減輕指揮官於戰後之責任。期望本文

所做之探討，有助國軍各類軍事行動均能符合正義及合法性，這也是撰寫本文主要的目的。

貳、交戰規則之概念、特徵及運用

現代戰爭型態、作戰方式和作戰手段的發展，對「戰爭法」的有效適用和創新發展，帶來新的挑戰與機遇；而國際事務日益繁雜，軍事行動的類型在「第二次世界大戰」之後，亦漸趨複雜。根據美國「參謀首長聯席會議」(Joint Chiefs of Staff)聯合出版品《Joint Publication 3-0》的分類，軍事行動範疇涵蓋「非戰爭軍事行動」(Military Operations Other Than War)⁵及「戰爭軍事行動」，在眾多的行動中，都涉及到動用軍隊的問題。對我國而言，在國際法、「武裝衝突法」(Law of Armed Conflict，以下稱LOAC)及國內法律對於軍事行動規範多呈現空白狀態，為使指揮官正確下達軍事命令，⁶達成軍事指揮活動，故訂定較低位階、符合作戰需求、操作性靈活的「ROE」，實有

註3：〈國防法〉第14條，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0010030>，檢索日期：2024年5月17日。

註4：〈國防部參謀本部組織法〉第2條，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0000074>，檢索日期：2024年5月17日。軍事準則之擬訂及編審等作業，係指導建軍、備戰與軍事理論及實務之準據，同時為部隊作戰與教育、訓練、管理之遵循依據。

註5：任務型態包括軍備管制、打擊恐怖活動、反毒行動支援、強制實施制裁/海上攔截行動、禁區設立、確保航海航空自由、人道救援、國內民政支援、國家援助、非武裝人員撤離、和平行動、運輸保護、復原行動、武力展示、打擊及襲擊、支援反抗軍等。US Chairman of the Joint Chief of Staff, Joint Operations(Joint Publication 3-0)(Washington DC: Joint Staff Public Affairs, 2022), pp.V-1-VI。

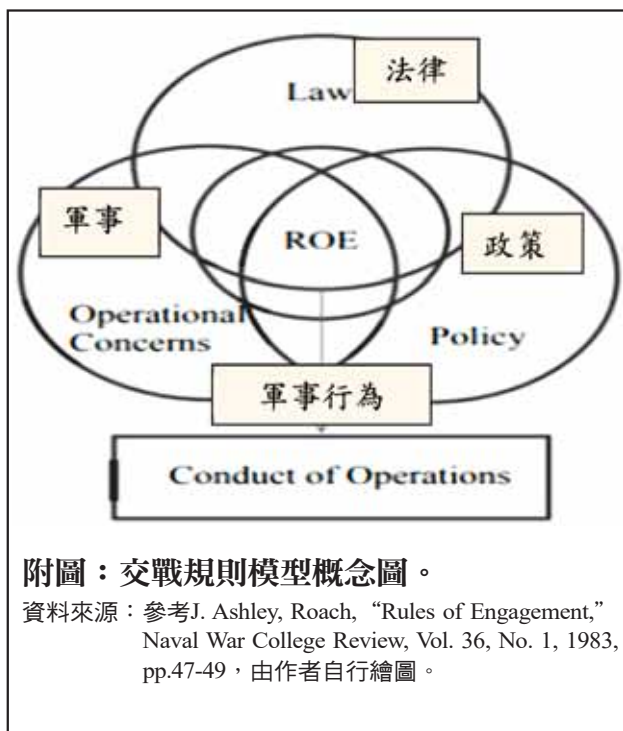
註6：「軍事命令」包括典令、作戰命令、作戰訓令、口令命令及技術命令。按《行政程序法》第3條第3項規定，有關軍事行為不適用本法之程序規定；故此處軍事命令與該法所規範的職務命令或軍事行政命令性質截然不同，且非本文探討範圍。

必要性及迫切性。以下就ROE之概念與特徵，分述如後：

一、交戰規則之概念

前美國「國務院」法律顧問阿什利·羅奇(J. Ashley Roach)率先於1983年發表「ROE」，並提出基本原則說明及模型概念，⁷他指出ROE並不全然屬於法律性質，而是結合國際、情勢、社會下的產物，是由政策因素、軍事因素及法律因素這三部分，相互作用並組合而成。依其觀點認為，每個軍事行動的性質和背景，會相對地受到其他組成部分之影響；而使用武力的主要因素，是為了達成軍事(戰略)目標，並透過《國際人道法》(International Humanitarian Law，以下稱IHL)的規範，達到限制武力的使用，進而控制整體軍事行動，⁸彼此交集產生「ROE」。

美國現行有關ROE軍事準則，源自於法律顧問羅奇最初提出的「文氏圖」(Venn Diagram)架構，⁹並加以演進，而逐漸發展成為當下的面貌(如附圖)。美國「國防部」將ROE描述為：「由授權主管軍事當局發布，律訂在何種情境及限制下，美軍將開始或繼續與遭遇的武裝部隊進行



交戰。訂定ROE的目的是為管理軍事行動中的武力使用，以「武裝衝突法」(LOAC)為前提，並需遵守國際法及國內法等相關規範，以維護國家政治及外交為目的」。¹⁰易言之，設立ROE之目的，其所欲達成的目標有三：

(一) 政策目標(Policy Purpose)

ROE是確保國家政策和戰略目標，能夠在指揮官所採取的軍事行動中得到實現，特別是在與上級單位通信受阻之狀況。

註7：J.F.R. Boddens Hosang, Rules of Engagement: Rules on the Use of Force as Linchpin for the International Law of Military Operations(New York: Verenigde Staten van Amerika, 2017), p.399。

註8：「IHL」係用以規範作戰行為、保護平民、傷病兵、戰俘等對象之國際法律制度；「ROE」則是技術性實現IHL的操作規則。在任何情況下，ROE必須符合IHL的規範下進行操作。Attila Ferenc Varga, "Rules of engagement vis-?-vis International Humanitarian Law," AARMS, Vol. 11, No. 1, 2012, p.5。

註9：早期的文氏圖尚包含政策(Policy)與外交(Diplomacy)兩層面，但其後兩者合併於政策層面探討。

註10：「ROE」可能會對於某些交戰目標進行限制、或限縮特定武器系統之使用、避免國際輿論偏向某一個特定方向、積極防止敵對狀態之提升，或避免激怒敵人等。Air Force JAG Corps, The Military Commander and the Law-2022(Alabama: Maxwell Air Force Base, 2022), p.466；National Security Law Department, Operational Law Handbook(Virginia: The Judge Advocate General's Legal Center & School, U.S. Army, 2022), p.1。

其在制定過程中，會基於國家政治和外交目的為出發點，而限制攻擊某些特定目標、限制使用特定武器系統，及考量國際政治輿論的動向等。例如「國際法」並不認定「防暴劑」(riot control agents)為化學武器，且使用上亦不違反LOAC；但美國前總統福特(Gerald Rudolph Ford Jr.)仍在考量使用後所產生之效應後，於1975年頒布「第11850號行政命令」(Executive Order 11850)限制使用，並下令國防部長在未事先經過總統核准之情況下，禁止軍隊使用，並應制訂必要的規則，以確保軍隊遵守此國家政策。¹¹

(二) 軍事目標 (Operational Purpose)

ROE提供軍事指揮官在執行任務時所需掌握的參數，可確保軍事行動不會引發超過變數的事態升級。另通過授予或限制授予指揮官使用特別武器系統或戰術方案的權力，規範指揮官影響軍事行動的能力；且可因應狀況，重新強調任務性質和使用武力的範圍。例如部署海外執行演習訓練的單位，僅限於自衛的情況下始得使用武力，並以ROE來強調任務的訓練屬性，而非作戰屬性。

(三) 法律目標 (Legal Purpose)

由於ROE包含對軍事指揮官行動的限制，除要求完成軍事行動，還要求應在符合國際法與國內法的規範下進行；至於對選定軍事目標執行的情形下，應展開合法的作戰方式和攻擊手段。故指揮官對於個別軍事行動的法律依據必須嫻熟，並應在授權範圍內，特別加強ROE的某些原則；¹²例如禁止攻擊文化財產與宗教場所、減少對平民和民用財產的傷害，或遵守比例原則及人道原則等。

二、交戰規則之特徵

「交戰規則」(ROE)是綜合考量國家政治目標、軍事任務與法律面所產生之文件，使指揮官可以選擇適當的武力，運用手段或方式來執行任務；¹³因此，具有以下特徵：¹⁴

(一) 非法律性

ROE不需經過國會立法通過，非國內法所稱之法律，總統、國防部長、參謀總長、各級軍事指揮官在各自的權限範圍內，均可下達並發布不同層級的ROE，並以此約束所屬成員。

(二) 保密性

ROE含括諸多軍事機密，例如行動目標、達成任務的流程、作戰武器與戰術方

註11：Office of the Federal Register, Executive Order 11850--Renunciation of certain uses in war of chemical herbicides and riot control agents, April 8, 1975, <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/11850.html>, last visited at May 15, 2024；The provisions of Executive Order 11850 of Apr. 8, 1975, appear at 40 FR 16187, 3 CFR, 1971-1975 Comp., p.980。

註12：National Security Law Department, Operational Law Handbook(Virginia: The Judge Advocate General's Legal Center and School, 2022), p.105。

註13：陳嘉容，〈海軍交戰規則教育訓練之芻議〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第52卷，第3期，2018年6月1日，頁138。

註14：National Security Law Department, supra note 12, at 105；Juan Carlos Gomez, "Twenty-First-Century Challenges: The Use of Military Forces to Combat Criminal Threats," International Law Studies, Vol. 88, 2012, pp.279, 285-286。

案的選擇、作戰時機，乃至於屬國家最高機密層級；且ROE並非全然合於一般法律規定，但必定合乎軍事準則、國際法等規範。

(三)數量繁多

軍事行為本就繁複，ROE必須因應不同任務產生不同樣態，且各指揮層級與軍事行動所須考量層面，以及授權範圍亦有所區隔，如「略、術、鬥、技」¹⁵等，彼此層層相疊。

(四)操作性強

ROE必須清晰、簡潔，並具備主動性、命令性的型式，尤其在高度緊張的作戰環境下，必須使接受命令的對象(如單兵、水手、飛行員或海軍陸戰隊隊員等)能迅速理解、明確使用。¹⁶

(五)開放性發展

在每次軍事行動前，ROE均須經過審查、調整，並由軍事指揮官、作戰參謀和軍法人員不斷分析ROE內容，依戰況發展即時修正因應，使能在不同行動下適用。

三、交戰規則之運用

(一)國際間第一本以「ROE」為主題所編撰之《聖雷莫交戰規則手冊》(Sanremo Handbook on Rules of Engagement)

，即依據擬定程序，挑選必要或有關的系列清單，¹⁷再將相關綜合考量因素納入，提供給任務需要的部隊單位加以擷取、選擇；並在各項軍事演習和行動中從事訓練及練習，始產生「軍事行動方案」(Course of Action，以下稱COA)，¹⁸俾明確告知指揮官「可做」及「不可做」之事項。

(二)指揮官實施軍事指揮與行動、下達軍事決心前，非僅單憑主觀考量即可產生，尚需依「軍事指揮參謀作業程序」(Military Decision Making Process，MDMP)完成受領任務(Receipt of Mission)、任務分析(Mission Analysis)、研擬行動方案(COA Development)、分析行動方案(COA Analysis)、比較行動方案(COA Comparison)、核准行動方案(COA Approval)，產生計畫命令(Orders Production, Dissemination, and Transition)等步驟，進而產生軍事決策(如表一)。¹⁹由於我國軍事決策程序，主要係以美軍為主要參考對象，並藉此程序決定能達成任務的最佳方案；而軍法人員則應在任務分析階段伊始，即從法律角度提供作戰限制因素之研析，並提供專業意見交指揮官參考運用

註15：「略、術、鬥、技」(指戰略、戰術、戰鬥、戰技)其實就是指揮之層級與軍事行動執行之範圍，連級以上僅是軍事戰略、戰術之策劃，連級以下為戰鬥、戰技之行動單位。

註16：National Security Law Department, supra note 12, at 114。

註17：Alan Cole, Phillip Drew, Rob McLaughlin, Dennis Mandsager, Sanremo Handbook on Rules of Engagement(Sanremo: IIHL, 2009), pp.10-11。

註18：林士毓，〈海戰軍事行動的交戰規則手冊介紹〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第45卷，第3期，2011年6月1日，頁107-108。

註19：FM 6-0(C2), Commander and Staff Organization and Operations(Washington DC: Department of the Army, 2015), pp.9-1~9-3。

表一：軍事指揮參謀作業程序決策流程表

關鍵輸入(key inputs)	步驟(steps)	關鍵輸出(key outputs)
上級計畫命令或 指揮官預判之新任務	受領任務	指揮官初步任務指導 初步分配時間
指揮官初步指導 上級計畫或命令 上級情資與情報成果 設計架構	任務分析	任務陳述 指揮官初步意圖、情資需求 友軍情資需求 評估行動方針標準
初步指揮官意圖 計畫指導 重要情資需求與友軍情資需求 評估行動方針標準	研擬行動方案	行動方針陳述與草案
更新之持續評估 修正後之計畫指導	分析行動方案 (兵棋推演)	精確的行動方針 兵推結果
更新之持續評估 兵棋推演結果	比較行動方案	評估後的行動方案 建議行動方案
評估後之行動方案	核准行動方案	指揮官修正後選擇行動方案
指揮官修正後選擇之行動方案	計畫產生、發布 或轉換	核准計畫或命令 下級理解計畫或命令

資料來源：參考FM 6-0(C2), Commander and Staff Organization and Operations(Washington DC: Department of the Army, 2015), pp.9-1~9-3；Norman M. Wage, The Battle Staff: Plan, Prepare, Execute, & Assess Military Operations(FL: The Lightning Press, 2020), p.2-1，由作者擇要翻譯製表。

，以降低作戰行動風險。

(三)依現行國防體制，我國區分「軍令」、「軍政」與「軍備」三大體系以達到專業分工、功能整合之組織系統，並落實統帥權之實踐，其中的「軍政」職司支援「軍令」之運作，由國防部主掌；「軍令」則負責規劃聯合作戰需求與專業用兵指揮，由參謀本部主掌，軍隊指揮權之權力主體為參謀總長，以下各級指揮官執行軍隊指揮權之行使。軍法人員隸屬軍政，協助支援軍令體系，提供諸般軍法業務之執行及建議，²⁰並擔任軍隊法律顧問提供協助。事實上，軍法人員所擔負的職務種

類多元且專業，儘管任務及職掌均已明確律訂；²¹然而，如何與軍隊緊密結合，並在平、戰時期發揮其最大功效，使各項行動能在遵循國際法與ROE的情況下進行，以順遂指揮、達成任務，²²誠有仔細探究之必要。

參、和平時期軍法人員傳播任務

1977年《保護國際性武裝衝突受難者之附加議定書》（即日內瓦公約第一附加議定書，以下簡稱《第一附加議定書》(Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and

註20：〈國防部組織法〉第2條，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0000001>，檢索日期：2024年5月17日。

註21：〈國防部處務規程〉第7條，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0010057>，檢索日期：2024年5月17日。

註22：司法院〈大法官解釋第541號〉：總統之職權僅得由總統行使，尚不得由他人越俎代庖或由總統任意指派他人行使。例如憲法第36條規定之統帥權。

Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, Protocol I, 1977)》)第83條規範，略以：「在和平和武裝衝突時期，各自國家應盡可能廣泛地傳播《國際人道法》(IHL)，並在軍事教學計畫中研究、及鼓勵人民學習，以便武裝部隊與人民都能夠瞭解。其次，任何軍事或民政當局應充分瞭解IHL及相關議定書的規範，強化應對戰事所應具備的必要認知。」²³由於軍法教育係軍法人員業務職掌範圍之一，且和平時期的主要任務之一，即是IHL之傳播(dissemination)、培訓和教育官兵。有關實施方式，概述如下：

一、區分類別培訓並切合實需

從《第一附加議定書》第83條，即顯示出各國無論在任何期間，均要廣泛傳播IHL，並將其納入軍事訓練課程來學習，使武裝部隊與平民均能瞭解；且此方面知識的傳播、教育與訓練，已具習慣國際法的地位，俾使渠等均能認知並確保軍事行動具正當性及合法性。所以在軍事單位中，應受教育的對象包括部隊長、幕僚參謀

及各級官兵，IHL甚至在《日內瓦第一公約》第45條、《日內瓦第二公約》第46條特別律定，要求各級主官須確實保證，在任何情況下(包括可預期性及非預期性事件)均能符合條約之規範，並應立即「採取一切必要措施」(shall without delay take all necessary measures)予以遵守，²⁴否則，會因未能督導管制武裝部隊強制遵守「武裝衝突法」(LOAC)，連帶由國家承擔相關責任。

(一)區分類別實施教育

部隊長監督之責任範疇，亦包含將LOAC之原則及概念置入軍事理論課程，或頒布《軍事行動準則》、《軍事行動法參考手冊》等方式或教材，使下屬有所遵循，並可做為日後檢視軍事行動之參考依據。²⁵換言之，軍法人員於傳播宣教時，應確依各類職責不同，明確劃分授課教材及內容，以符實際教育所需；而教育對象概區分為主官、幕僚參謀、各級官兵及在軍事院校之學員生。²⁶

(二)深化交流培育訓練

考量到LOAC的技術性及複雜性，且需

註23：Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, Protocol I, 1977, art. 83, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/article-83?activeTab=undefined>, last visited May 17, 2024。

註24：Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I, 1977), art. 87(1), <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/article-82?activeTab=undefined>, last visited May 17, 2024。

註25：美國國防部就編訂有陸軍、海軍、陸戰隊、空中、太空、網路部隊指揮官手冊。Headquarter, Department of the Army, Headquarters, United States Marine Corps, FM 6-27/MCTP 11-10C, The Commander's Handbook on the Law of Land Warfare (2019)；U.S. Navy, Marine Corps & Coast Guard, NWP 1-14M/MCTP 1110B/COMDTPUB P5800.7A, The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations (2017)。

註26：International Committee of the Red Cross, Legal Advisers in Armed Forces(Geneva: ICRC, 2021), p.3。

權衡各項軍事及法律限制因素，民間法學院的畢業生未必全然能理解或嫻熟；因此，培養軍法人員定期與國外機構如義大利「聖雷莫國際人道法學院」(International Institute of Humanitarian Law)、美國陸、海、空軍「軍法學校」(Judge Advocate General's Corps)，及國內機構如「中華民國紅十字會」、「國防大學戰爭學院」等實施專業培育訓練，再由培訓合格人員赴各機關、單位、學校實施推廣及簽證，才能落實、深化LOAC。

(三)切合部隊任務實需

ROE為現今國家執行軍事行動的武力控管機制，運用層面涵蓋和平與軍事衝突時期；故在部隊遂行任務前，明確瞭解使用武力的原則，俾確保在符合國際法的前提下實施軍事行動。另應充分考量未來的行動環境，讓武裝部隊面臨威脅時，由軍事指揮官提供明確的武力使用指導，使部隊人員能確實掌握指導目的及武器使用規範，至關重要。軍法人員尤應謹記，在實際分析ROE時，應恪遵不得侵犯軍事指揮權，²⁷但對於戰術方案，或特定武器的選用與操作步驟，僅須具一定程度的認識、瞭解即可，重點是「如何以法律支援作戰順遂」。

軍法人員於和平時期即應綜合未來戰

爭型態、當前戰略環境、國防政策、國際局勢、聯盟作戰需求，推廣國際法、LOAC、國內法，並從法律角度支援部隊各項行動、或適時提供法律支援協助，以確保軍事任務達成。

二、釐定各類狀況想定並施訓

對武裝部隊實施ROE的培訓，務必要明確、簡潔、清晰，使能準確掌握ROE的要點與精神。茲以某陸戰隊單位被部署到非戰鬥地域，但可能存在敵對衝突環境下，必須促進穩定、提供受困地區人道援助、協助民政當局或保護救援國利益。一旦部隊「面對潛在威脅時，且在缺乏上級指揮官更為具體的命令或指令時，既要主動又要克制，任何武器開火時必須確遵紀律，同時還要能有效地實現自衛；因此，可謹記「RAMP」此一關鍵用語，將有助於保護生命、達成任務、遵守法律」。²⁸有關「RAMP」步驟，說明如下：

(一)以武制武(Return fire)

如果士兵們遭受攻擊，可以對準目標，使用必要武力擊退敵對行動(Return fire with aimed fire)，此為「自衛權」(Right of Self-defense)的核心內容。

(二)預先攻擊(Anticipate attack)

在使用武力保護自己和其他人的生命時，士兵們並不一定要等待對方先攻擊；

註27：有關戰略目標、戰術思想與作戰構想，屬於軍事指揮權限，應由軍事指揮官通過作戰命令下達，於進行戰術演練時，將作戰部門擬訂好的作戰計畫，參照上級研擬奉核的ROE；而軍法人員則從旁提供協助及建議，俾使武裝部隊實際展開軍事行動時，能確遵行動方案。

註28：Mark S. Martins, Rules of Engagement for Land Forces: A Matter of Training, not Lawyering(VA: The Judge Advocate General's School, 1994), pp.B-1~B-3。

當能清楚地判斷出對方敵意(hostile intent)、面臨緊急威脅，且有確定徵候時，才能預先實施攻擊。²⁹至於如何判斷對方敵意，可透過考慮「SALUTE」³⁰這一內容後，加以確定。

(三) 計算武力使用程度(Measure your force)

在時間和情況允許時，計算武力的使用程度、使用必要的武力，以保護生命和完成任務。³¹部隊為控制敵對態勢，可透過「VEWPRIK」步驟，做進一步操作：

1. 口頭警告(Verbal Warning)：用當地語言告訴人群「疏散、離開、停止」(disperse, stay away, or halt)。

2. 展示武器(Exhibit Weapon)：展示你持有的武器，或使用其他顯示你擁有可用的「壓制性武力」(superior force at your disposal)。

3. 警告射擊(Warning Shot)：如果經授權，可以進行「警告性射擊」(warning shot)；需特別注意，被警告之人可將此射擊解釋為「火力來襲」(incoming fire)。

4. 胡椒噴霧(Pepper Spray)：如果獲授權，當對方接近足夠的範圍內，得對其使用。

5. 防暴棍(Riot Stick)：如獲授權，

應先擊傷對方身體多肉的一部分，其次是四肢，如仍無法制服，最後才能擊打頭部。

6. 射傷(Injure with Fire)：採取以上步驟後，仍無法有效抵抗時，可將對方射傷，以停止其行動。

7. 射殺(Kill with Fire)：以上步驟均無效時，射殺對方乃是最後手段。

(四) 使用致命武力時機(Protect with Deadly Force)

1. 只有在保護生命和指揮官指定關鍵財產時，才可使用致命性武力；在保護其他財產時，則不得使用。³²由於ROE的制定程序係軍事計畫作為之一環，如何制定一套嚴謹且合宜的ROE，避免過多繁雜的流程，是我國發展ROE過程中必須注意的。

2. 在各項訓練及演習中，可參考運用「RAMP」規則，設計各項ROE和武力使用的問題，並對訓練人員進行測試及評估，模擬日後可能面對的戰鬥或非戰鬥環境場景。例如士兵可能正在值勤、在車隊行進中，或行動途中，遭遇到來自武裝和非武裝個人或車輛的各種威脅時，應如何應處或採取何種軍事行動。在狀況下達時，可運用評估機制或選項，描述他們應採取的行動或機制，並予以勾選記錄。在所有評估步驟結束後，給予訓員反饋並分析結果

註29：Ibid., p.B-2。

註30：「SALUTE」包含大小(Size)、活動(Activity)、位置(Location)、單位(Unit)、時間(Time)、裝備(Equipment)。

註31：Mark S. Martins, supra note 28, p.B-3。

註32：Protect with deadly force only human life, and property designated by your commander. Stop short of deadly force when protecting other property。

表二：適當使用武力之「評估機制卡」(範例)

執 行 措 施 (Performance Measure)	結 果	
	正確	錯誤
1. 對敵方部隊用瞄準的火力還擊。		
2. 使用SALUTE模式識別明顯的敵對意圖(預示著先發制人的攻擊)。		
3. 使用SALUTE模式，識別敵意不明確的情況(在保持或尋找安全位置時保持射擊)。		
4. 面對潛在的敵對力量時，會以有節制的力量做出反應(使用VEWPRIK的規模)。		
5. 如果威脅迅速變得致命(如平民從衣服下面拉出手榴彈並準備投擲)，則忽略較低級別的VEWPRIK措施。		
6. 財產被搶走時(如太陽眼鏡)，拒絕使用致命武力。		
7. 必要時使用致命武力保護援助國控制下的人員。		
8. 必要時使用致命武力保護指揮官指定的關鍵財產(如援助國飛機)。		
9. 當被告知某個部隊已被指定為「敵對部隊」時，無論他們是否表現出敵對意圖，都會向其成員開火。		
10. 當被告知某部隊已被指定為「敵對部隊」時，在遇到平民、囚犯和傷亡人員時繼續使用RAMP。		
11. 當被告知在該地區有針對援助國或聯軍的特定類型的襲擊(如平民投擲手榴彈、汽車炸彈襲擊等)時，在尋找敵對意圖的跡象時，考慮這些潛在威脅。		
12. 當給出不符合RAMP模式的武力使用說明時，請求上級給予明確說明。		

資料來源：參考Mark S. Martins, Rules of Engagement for Land Forces: A Matter of Training, not Lawyering(VA: The Judge Advocate General's School, 1994), p.B-6，由作者擇要翻譯製表。

，亦告知應如何正確的實施。以下係以部隊能否適當使用武力為範例，製作「評估機制卡」，做為各部隊訓練使用之參考(如表二)。

3. 在遂行軍事任務前，務必要對第一線官兵反復進行ROE的相關訓練，使其能準確掌握ROE的要點與精神，以應對實際狀況的複雜性及不確定性；如果官兵過度拘泥於規則，或因訓練不足導致規則不熟練，均會使指揮鏈的決定失靈，並帶來災難性的後果。以1983年10月23日在黎巴嫩「貝魯特案」(Beirut Case)為例，³³當時一輛運載超過12,000磅炸藥(TNT)的自殺

卡車，衝撞並炸毀美軍陸戰隊營區，造成241人死亡，70人受傷，同駐營區法軍58人死亡。此一針對美軍最嚴重的恐怖襲擊，由於事發地點屬警戒區域，附近哨所值勤哨兵理應對卡車司機的異常行為有所警戒，但哨兵的ROE卡片卻載明「在警戒區域不得使用致命性武力」，導致喪失使用致命性武力預先防衛的機會；³⁴此外，通過指揮鏈的請求許可，也會造成處理時機遲誤。

檢視「貝魯特案」事件主因在於，以當時的情勢認定，確屬「緊迫且重大的、無法抵抗的，且沒有選擇餘地和考慮的空

註33：Kristin Bergtora Sandvik, "Regulating War in the Shadow of Law: Toward a Re-Articulation of ROE," Journal of Military Ethics, Vol. 2, No. 6, 2014, p. 121；Report of the DOD Commission on Beirut International Airport Terrorist Act, October 23, 1983。

註34：Col F.M. Lorenz, USMC, "Forging Rules of Engagement: Lessons Learned in Operation United Shield," Military Review, November-December 1995, p.17。

間」，完全屬於可先期防衛的情況；但由於僵化的ROE、缺乏緊急應變能力、對下屬的不信任，及指揮體系對突發狀況，保持過多的控制，³⁵終導致慘劇的發生。

肆、軍事衝突時期軍法人員作用

《第一附加議定書》第82條述及在武裝衝突期間的衝突各方，應確保在必要時，法律顧問能適時向軍事指揮官提供有關IHL的建議，並向武裝部隊發出適當指示，避免違犯戰爭罪嫌。³⁶對此「國際紅十字委員會」(International Committee of the Red Cross)也認定，要求在軍事衝突期間，法律顧問要能為軍事指揮官提供適切的建議，則更能反映國際法的實踐。分析說明如次：

一、適時確定並更新交戰規則

美國「國防部」在《戰爭法手冊》(U.S. Department of Defense Law of War Manual)中闡明，各級指揮部都應有合格的軍法人員，以適時提供法律協助及諮詢；³⁷而在軍事衝突期間，渠等除執行軍事審檢職能之外，更可在計畫和執行軍事行動期間，提供部隊遵守戰爭法的建議。以海軍為例，軍法人員可安排在適當的

指揮層級發揮功效，如艦隊指揮部及艦隊部等單位，艦隊部以下如需法律建議，可透過上級運用通信、電子郵件等適當方式實施傳遞，避免訊息延遲。³⁸至於在軍事衝突時期，無論軍法人員被借調到何層級，其職責均為襄助指揮官提供《日內瓦公約》、《國際人道法》(IHL)和「武裝衝突法」(LOAC)等相關國際法之專業建議，並在執行ROE中產生諮詢功效。說明如后：

(一)在軍事行動展開前，軍法人員須定期向指揮官提交ROE分析簡報，內容應涉及一般ROE中「自衛」(Self-defense)的規定、適用於本次軍事行動的附件類型(如屬地面行動、海上行動，或空中行動等)、經指揮官及軍法人員裁示適用本次的特別ROE，及其他影響ROE的可能方案等完整資訊；之後再經作戰部門初步評估、比較行動方案，產出計畫或命令。³⁹因此，部分涉及軍事作戰專業領域，軍法人員即暫停定期提交ROE分析簡報；惟並不意味可免除其建議職責，軍法人員仍需因應現場情況的變化，將重大影響資訊適時提供軍事指揮官及幕僚知悉，以便即時修正ROE，並做好應對策略。

註35：Lt. Col Christian B. Cowdrey, Shoot? Don't Shoot? Rules of Engagement in Peacekeeping Operations(Fort Leavenworth, KS: School of Advanced Military Studies Thesis, 1994), p.32。

註36：Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I, 1977), art. 82, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/article-82?activeTab=undefined>, last visited May 17, 2024。

註37：Office of the General Counsel, U.S. Department of Defense Law of War Manual § 18.5.1 (rev. ed. Dec. 2016)。

註38：Yoram Dinstein, "Legal Advisers in the Field During Armed Conflict," International Law Studies, Vol. 97, 2021, p.919。

註39：Headquarter Department of the Army, FM3-57 Civil Affairs Operation(Washington DC: Department of the Army, 2011), p.4-3。

(二)在軍事行動進展期間，通常允許任何層級的指揮官請求補充ROE，部隊長必須審慎評估此次任務進程的ROE，一旦發現現行ROE不明確、對行動限制太多，或不適於此行動時，應即由軍法人員提出補充ROE的請求，⁴⁰並由渠等與其他參謀再發展、分析、比較，產出合適的行動方案。軍法人員必須做到適時建議及協助指揮官不得採取與IHL相違背的預期行為，並建議合適的替代或補充方案；更須摒棄只有在指揮官尋求建議時，才提供建議的想法，甚至應主動提供有關IHL的專業建議分析。⁴¹換言之，軍法人員參與任務分析、實施風險評估，及適時向軍事指揮官提供關鍵意見，誠屬必要；⁴²而須特別注意的是，僅能建議而不是執行行動方案，畢竟最終軍事命令之決策權，仍應由指揮官定奪、裁示。

(三)1998年《國際刑事法院羅馬規約》(Rome Statute of the International Criminal Court，以下稱《羅馬規約》)通過，並成立「國際刑事法院(International Criminal Court，以下稱ICC)」

(2002年正式生效)，其管轄權內的犯罪包括「滅絕種族罪」(Genocide)、「危害人類罪」(Crimes against humanity)、「戰爭罪」(War crimes)、「侵略罪」(Crime of aggression)，並規範除國家依照所違犯IHL和LOAC的行為應負責任外，個人亦須負擔刑責(包含軍事指揮官)。2024年5月20日，「ICC」檢察官卡林汗(Karim A. A. Khan)以涉嫌「戰爭罪」和「危害人類罪」為由，申請對以國總理納坦雅胡(Benjamin Netanyahu)及「哈瑪斯」(Hamas)高層領袖辛瓦(Yahya Sinwar)等5人發出逮捕令，⁴³凸顯遵守法律的規範至關重要，亦代表軍法人員的專業建議「舉足輕重」。

(四)在全球「認知戰」及「輿論戰」不斷高漲的年代上，「聯合國安全理事會」(United Nations Security Council)常任理事國的美、俄兩國等雖未加入此規約，但在武裝部隊成員嚴重違反IHL的情況下，仍會受到政治、新聞媒體及道德譴責的巨大衝擊，亦對國家形象及信用產生莫大影響。因此，《第一附加議定書》第

註40：James C. Duncan, "The Commander's Role in Developing Rules of Engagement," Naval War College Review, Vol. 52, No. 3, 1999, pp. 86-87; Richard J. Grunawalt, "The JCS Standing Rules of Engagement: A Judge Advocate's Primer," Armed Forces Law Review, Vol. 42, 1997, p.247。

註41：Jean de Preux, Article 82, in Commentary on the Additional Protocols of June 8, 1977 to the Geneva Conventions of August 12, 1949。

註42：由於國際人道法通常不明確和模稜兩可，且在軍事衝突行動中，過度倚賴軍法人員，可能轉移軍事權責的劃分，並擾亂軍事行動。Amichai Cohen, Legal Operational Advice in the Israeli Defense Forces: The International Law Department and the Changing Nature of International Humanitarian Law (2011)。

註43：Karim A.A. Khan, "Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC: Applications for arrest warrants in the situation in the State of Palestine," International Criminal Court, May 20, 2024, (<https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-applications-arrest-warrants-situation-state>), last visited at June 20, 2024。

80條特別要求衝突各方應保證遵守IHL和LOAC，並確實監督及執行。

(五)由於軍事命令和指示的發出，係指指揮官依職權所下達，並要求部屬貫徹執行，且都是依作戰任務而來，其與《中央法規標準法》、《行政程序法》所謂的「命令」⁴⁴，屬截然不同之性質；況且《第一附加議定書》第87條，已明確規範指揮官的職責，更應由軍法人員從旁協助建議與報告，並採取紀律或刑事行動，才能避免危害肇生或擴大。故軍法人員應運用其專業，或參照美國訂頒《國家武裝衝突法軍事手冊(National Military Manuals on the Law of Armed Conflict)》⁴⁵，以及按照國防部頒訂的相關教範，運用必要的IHL專業知識，從旁協助並建議指揮官命令的下達，及所屬武裝部隊是否均能按照指令執行軍事行動；並審查命令下達之適法性，俾要求各層級均能遵守及貫徹，同時也減輕軍事指揮官下達之命令，有可能違反IHL的壓力或疑慮。

二、指揮官適時諮詢軍法人員

(一)《羅馬規約》第28條體現國際法

已建立的「指揮官責任」(commander responsibility)理論，⁴⁶主要指以下情況：其一，指揮官直接命令他人犯罪；其二，指揮官知道或應當知道其下屬將要犯罪，但卻沒有採取必要、合理的措施來阻止，或是在知道犯罪行為發生後，卻沒有採取必要、合理的措施來懲罰，⁴⁷或沒有積極的阻止案件發生。因此，任何戰爭罪行調查中，軍事指揮官的責任特別顯著，畢竟像武裝團體這樣嚴格的組織中，指揮官因其地位而具有法律上的責任；如軍事行為沒有受到指揮官的命令限制或約束，則其部下可能從事破壞各公約的行為而不自知，並將衍生違法犯罪行為。⁴⁸此外，指揮官也會因未採取在其權力範圍內行使必要及合理的措施，而連帶負刑事責任；所以軍法人員在戰鬥期間，對可能違反「武裝衝突法」(LOAC)之行動，均應予以警告。

(二)根據《第一附加議定書》第52條第2款規定，攻擊之目標應嚴格限於軍事目標，並限於因其性質、位置、目的或用途對軍事行動有實際貢獻，且提供明確軍事利益的物體；⁴⁹否則，會違反《羅馬規

註44：即指「法規命令、行政規則、授權命令、職權命令、職務命令」等四種。司法院大法官解釋字第430號提出：「軍人負有作戰任務，對軍令服從之義務，固不能與文官等同視之。」此處所述「軍令」即為軍事命令。

註45：Nobuo Hayashi, National Military Manuals on the Law of Armed Conflict(Brussels: TOAEP, 2023), p.5。

註46：Rome Statute of the International Criminal Court art. 28(1998), https://legal.un.org/icc/statute/99_corr/cstatute.htm, last visited at May 15, 2024。

註47：Case Matrix Network, International Criminal Law Guidelines: Command Responsibility(Belgium: Centre for International Law Research and Policy, 2016), pp.90-91。

註48：Ibid., p.9。

註49：Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I, 1977), art. 52(2), <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/article-52/commentary/1987?activeTab=undefined>, last visited May 17, 2024。

表三：對目標驗證注意事項彙整表

分類	可 攻 擊 (理想的效果)	不 可 攻 擊 (不理想的效果)
軍事	◎降低敵方的能力。 ◎利用敵方的優勢附帶考量。 ◎啟用我方行動方針。 ◎阻礙對方行動方針。	◎削弱我方支援部隊戰力。 ◎造成化學、生物、放射或核子危害。
政治/ 外交	◎提高世界地位或力量均衡。 ◎削弱敵方的地位，或對於世界、區域的影響力。	◎產生違反LOAC、ROE或國際條約的情況。 ◎不利國內或國際選舉。 ◎其他附帶損害。
媒播 影響	◎產生有利的新聞。 ◎運用媒體優勢。	◎情報損失，並產生危害大於攻擊目標價值。 ◎產生不利的壓力。 ◎國內外反動的風險。
經濟	削弱敵方維持運作的能力。	◎重建的成本。 ◎對我國或盟友的不利影響。

資料來源：參考US Army, The Targeting Process(Field Manual No. 3-60)(Washington, DC: Headquarters, Department of the Army, 2010), pp.2-15，由作者擇要翻譯製表。

約》第8條所列，故意攻擊民用物體(即非軍事目標)之規範，並構成「戰爭罪」。雖然「區分原則」(distinction principle)於法條上有明文規定，但實際上如何選擇攻擊目標及判定上，仍有實踐上的困難，如電視廣播裝置是否符合軍事目標、游擊隊部署的商場，可否對其展開攻擊等；此外，尚包括有無採取必要性預防措施，和盡量減少對無辜平民的附帶損害等因素。⁵⁰故在軍事指揮官下達決心前，都有必要考量各項有利、不利因素，及注意事項(如表三)，凸顯其過程確實相當複雜。

軍法人員在指揮官決策前，提供適當的分析及諮詢，或可使其遠離被禁止的行為；而前述違犯「戰爭罪」(War crimes)的要件，需以「故意」(intentionally)

犯罪為前提。根據《羅馬規約》第30條，在「故意和明知的情況下」實施犯罪，才會負擔刑事責任；因此，如何舉證指揮官所下達的指令，事前均經合理的分析及判斷，且所從事的行動為善意，也沒有明顯錯誤的情況，⁵¹除可減少判斷上的錯誤，亦可能免除日後的刑事責任。

伍、結語

美國「耶魯大學」(Yale University)國際法教授海瑟威(Oona A. Hathaway)於「俄烏戰爭」爆發後指出：「國際法是烏克蘭對抗俄羅斯的最佳武器之一，國際法體系不會因單一事件而逐漸瓦解，因為每個人都意識到，如果烏國陷落，他們自己的安全和保障就會受到威脅」，⁵²再從

註50：Geoffrey S. Corn, "Targeting, Command Judgment, and a Proposed Quantum of Information Component: A Fourth Amendment Lesson in Contextual Reasonableness," Brooklyn Law Review, Vol. 77, No. 2, 2012, pp.444-446。

註51：Ibid., pp.458-459。

註52：Oona A. Hathaway, "International Law Goes to War in Ukraine: The Legal Pushback to Russia's Invasion," Foreign Affairs, March 15, 2022, (<https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-03-15/international-law-goes-war-ukraine>), last visited at May 17, 2024。

2023年10月7日爆發之「以哈戰爭」來看，世界各國始終呼籲雙方遵守《國際人道法》(IHL)和「武裝衝突法」(LOAC)，畢竟唯有持續遵守國際法，才能為無政府狀態下的國際秩序，帶來穩定與和平的曙光；然這兩場戰爭目前似乎都沒有停戰跡象，的確令世人沮喪。

長期以來，我國均尊重《聯合國憲章》、IHL及LOAC等公約提倡之國際正義，儘管不是會員國，但始終自許為國際社會的一份子，理應遵守國際秩序及國際法規範，避免破壞和平及區域穩定；⁵³相信這對國家維護和平的形象有所增益。尤其近期面臨中共頻仍在臺海周邊實施「圍島軍演」、製造軍事「灰色地帶」(gray zone)⁵⁴，包括穿越海峽中線、民用無人機執行軍事偵察、海上民兵搭僱偵蒐器材情蒐等作為；以及新式戰具戰法，如無人機(船)、水下僞具、軍(民)用船艦對峙、電子干擾及遮障等手段，都堆高臺海兵凶戰危、緊張情勢。因此，我軍法人員應思考，如何將因應國家各種緊急事態，及作戰

期間所採取之各項軍事行動，均能遵循國際法規範與作戰規則，並提出適切法律意見，供各級指揮官下達軍事命令的決策參考，確實有其必要及迫切性，更值得高層省思及重視。

最後，期許軍法人員都能充分運用所學、累積部隊實務經驗，持續於各單位實施傳播、培訓和教育《國際人道法》(IHL)，並匯入軍法(事)教育課程，並區分對象及教案實施教育、培訓及各類狀況想定，俾於軍隊面臨威脅時，能從旁協助並建議指揮官命令的下達，使各類軍事行動具正當性及合法性，才能充分發揮作戰效能，實踐國家戰略目標，達成「先法後兵、兵以法行、兵止法進」的法律戰效用。



作者簡介：

李彥璋上校，國防管理學院92年班、國防大學管理學院法律學系碩士101年班、國立臺灣師範大學政治學系博士109年班。曾任海軍131艦隊法法官、海軍基隆後勤支援指揮部法法官、國防部法律事務司法法官，現服務於國防大學管理學院。

註53：〈中華民國憲法〉第141條，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000001>，檢索日期：2024年5月17日。

註54：美軍新任印太司令帕帕羅上將(Adm. Samuel Paparo)認為中共侵擾與擴權的行徑，已超過「灰色地帶」一詞的標準，是非法(illegal)、脅迫(coercive)、挑釁(aggressive)、欺騙(deceptive)的行為(簡稱「ICAD」)。參見Bill Gertz, "China's gray-zone operations 'illegal, coercive, aggressive, deceptive, deceptive,' Paparo says," The Washington Times, May 6, 2024, <https://www.washingtontimes.com/news/2024/may/6/chinas-gray-zone-operations-illegal-coercive-aggre/>, last visited at June 17, 2024。

