

# 從國際視角形塑我國 交戰規則應有之架構模式

海軍上校 杜建明、海軍少校 韓增維、海軍中校 林文德

提 要：

- 一、人類的歷史就是一部戰爭史，從中國歷史春秋時期宋襄公，乃至1863年美國頒布《利伯法典》，以及韓戰、越戰所下達之作戰限制，均為執行交戰規則之體現。在現今人道主義的氛圍下，交戰規則是有效管控軍事行動合法化之產物，所有的軍事行動已不能像古代戰爭一樣趕盡殺絕，而如何確保軍隊行動在具體實施中符合國家政治目標，正是策定此規則之目的。
- 二、「交戰規則」是集法律、軍事與政治目的之大成，如何使之適時、適切地提供部隊使用至關重要；當指揮官指揮陸上、海上或空中作戰時，如何獲得相關授權，並運用武力達成軍事與政治目標，即是「交戰規則」之核心。
- 三、國軍肩負傳統與非傳統安全等任務，對「交戰規則」尚值起步階段，反觀歐美各國均已不斷策進交戰規則，使其能完全融入軍事行動之中。有鑒於此，特藉分析《北約法律全書》、《美國軍事行動法律手冊》及《聖雷莫交戰規則手冊》之策定框架，期能運用到我國軍事決策體系，做為建立我國「交戰規則」應有之合理架構。

關鍵詞：聖雷莫交戰規則手冊、北約法律全書、美國軍事行動法律手冊

## 壹、前言

遠從中國歷史春秋時期的宋襄公、印度婆羅門教《摩奴法典》、16至17世紀的《戰爭法》、《戰爭與和平法》(The Rights Of War And Peace)，乃至1863年美國頒布《利伯法典》(The Lieber Code)，以及韓戰、

越戰所下達之作戰限制，均為執行「交戰規則」(Rule Of Engagement，以下簡稱ROE)之體現<sup>1</sup>。再者，由「地域式」戰爭規範，發展成近代國際法，再躍升成〈武裝衝突法〉，以國際條約與習慣為基本淵源，規範在武裝衝突作戰行為法律之約束<sup>2</sup>，已是各國應積極負起之責。

註1：曹成程，〈全球視域下交戰規則的起源與發展〉，《西安政治學院學報》，第26卷，第6期，2013年12月，頁94-95。

註2：俞正山，《武裝衝突法》(北京軍事科學出版社，2001年10月)，頁9。

依據國防部民國106年《四年期國防總檢討》<sup>3</sup>，國軍肩負傳統與非傳統安全等任務，然而對於任務授權交戰規則，現今尚於起步階段，實有必要著手探討。至於如何有效將生硬之規則融入實際作戰行動之中，則需先行構建一套完整的策定程序，輔以教育與訓練來達成其目的，俾使所有參與軍事與非軍事行動之人員獲得適當之授權，並執行合法之行動，以符合法制規範；另外也防止戰爭造成一般民眾承受不必要之苦難。

我國面臨中共的威脅遽增，倘若兩岸一旦開戰，隨之而來的電子攻擊、導彈精準打擊等軍事行動，在現今須待國防部長「第一擊」命令下達之政策下，若我指管鏈路同時遭敵攻擊，我軍在航艦艇如何及時因應與處置；因此，唯有訂定完善之ROE，才能及時行動、有效反應。經參考《北約法律全書》(NATO Legal Deskbook)、《美國軍事行動法律手冊》(Operational Law Handbook，以下簡稱《美軍事行動法手冊》，或《行動法手冊》)及《聖雷莫交戰規則手冊》(Sanremo Handbook on Rules of Engagement，以下簡稱《聖雷莫手冊》)為主要藍本，結合國際法相關規範，據以訂定我國交戰規則，以釐清並提供我國各階層策定之權責、程序、架構及態樣，俾達交戰規則之「法律」

、「政治目的」和「軍事需要」<sup>4</sup>，意即適應性、可行性和合法性之原則，並適度授權部隊及其指揮官執行軍事與非軍事行動之合法權力，以符合人道精神，並免於不當行動後遭受國際制裁。更希望本文能拋磚引玉，讓更多人能投入相關之研究，以凸顯ROE之重要性，這也是撰寫本文主要的目的。

## 貳、交戰規則概念發展

「交戰規則」是集法律、軍事與政治目的之大成<sup>5</sup>，適切草擬該規則使之適時、適切地供部隊使用至關重要。當指揮官指揮陸上、海上或空中作戰時，如何獲得相關授權，並運用武力達成軍事與政治目的，即是規則之核心。然而現今各國對其定義並不一致，實有必要先行探討相關定義，並探索歷史脈絡，讓大家瞭解ROE起源，並以現今國際相關依據，逐步建構我國應有之交戰規則合理架構。

### 一、發展緣起

人類的歷史就是一部戰爭史，在現今「人道主義」<sup>6</sup>的衝擊下，所有的軍事行動已不能像古代戰爭一樣趕盡殺絕，而ROE正是有效管控軍事行動合法化之產物。戰爭是政治的延續，如何確保軍隊行動在具體實施中符合國家政治目標，正是訂定交戰規則之目

註3：四年期國防總檢討編纂委員會，民國106年《四年期國防總檢討》(出版地：國防部，2017年3月)，頁10。

註4：LCDR David H. Lee, JAGC, OPERATIONAL LAW HANDBOOK (INTERNATIONAL AND OPERATIONAL LAW DEPARTMENT THE JUDGE ADVOCATE GENERALS LEGAL CENTER & SCHOOL: U.S. ARMY CHARLOTTESVILLE, VIRGINIA, 2015), pp. 81-82。

註5：Ibid4, pp. 81-82。

註6：人道主義是一種人類價值，特別是關心最基本人的生命、基本生存狀況的思想。在西方，人道主義起源於歐洲文藝復興時期，針對基督教會統治社會的神道主義而形成的一種思潮；該主義的核心是重視人的幸福。參考〈人道主義〉，維基百科，<https://zh.m.wikipedia.org/zh-tw/人道主義>，檢索日期：2020年1月7日。

的<sup>7</sup>；然而如何從政治目的與軍事行動之間制定合理之交戰規則，就必須先瞭解其源起，並從歷史脈絡中，援引建立一套既有效率、又能達成目標之ROE。

從歷史的觀點來看，二戰之前有印度婆羅門教的《摩奴法典》、《聖經》、《古蘭經》等提及的作戰守則等，均提倡尊重敵方等觀點，但大都是以宗教約束軍事行動，並無系統性。到16至17世紀的《戰爭法》、《戰爭與和平法》等著作，始有系統性發展；1863年美國頒布《利伯法典》，歸納習慣法上的陸戰規則是編纂「戰爭法」的首次嘗試，並成為《海牙陸戰法規》的先驅，然僅著重於法律條文表述，並未完全凸顯「交戰規則」的真正面貌<sup>8</sup>。二戰以後，具有現代型態的ROE首度於1950-60年代使用<sup>9</sup>；更精確地說，美國海軍所提「運用軍隊對抗友好國家」即是依循1948年美海軍〈0614號〉規章，並形成某種程度的「交戰規則」<sup>10</sup>。

至於以任務為屬性的ROE首見於上世紀50年代的「韓戰」，係因當年美國杜魯門總統擔心中、蘇介入朝鮮戰爭，也禁止轟炸機進入中國大陸的領空或轟炸鴨綠江畔的水豐水庫。而「越戰」期間因ROE過於嚴苛，加上政治力介入太多，導致前線將士無法有效

、即時達成軍事目標。直到1990年第一次「波灣戰爭」時，美國汲取教訓給予前線將士有更多的空間執行軍事行動，並由空軍「中央指揮部」建制軍法官，不斷提供指揮官及參謀群意見，並在「武裝衝突法」（「交戰規則」策定依據之一）之範圍內，給予充裕的軍事行動空間<sup>11</sup>，使作戰任務全程能順遂完成。

## 二、相關意涵

各國交戰規則皆已有其形式與定義，時以行政命令，時以作戰計畫或具法律約束等命令呈現<sup>12</sup>。因此，各國定義均有所不同，依據《美軍軍語辭典》定義：「交戰規則為軍事機構條列出當美軍(海上、陸上、空中)兵力在某作戰環境與限制條件下，遭遇敵人所發動或(和)持續接戰之指令<sup>13</sup>」；而《北約法律全書》則指「在一作戰環境、狀況、衝突等級及軍事手段下，軍隊(包含個人)所採取之行動指令<sup>14</sup>」；此外，「聖雷莫國際人道法研究院」(International Institute of Humanitarian Law)所制定的《聖雷莫手冊》定義「交戰規則」為：「由有關當局發布，其目的主在幫助國家運用軍隊來達成目標所受到的條件與限制，然而該規則並非用來指派使命和下達任務，也不提供戰術指

註7：鄭杰、樊志彪，〈外軍交戰規則法律問題研究〉，《南京政治學院學報》，第29卷，第3期，2013年，頁63。

註8：曹成程，〈全球視域下交戰規則的起源與發展〉，《西安政治學院學報》，第26卷，第6期，2013年12月，頁94。

註9：A.W.Dahl, Håndbok i militær folkerett (Oslo: Cappelen Akademiske Forlag, 2008), p.398。

註10：Brian T.O' Donnell and James C. Kraska, International Law of Armed Conflict and Computer Network Attacks: Developing the Rules of Engagement, p.400。

註11：Camilla Guldahl Cooper, "Rules of Engagement Demystified: A Study of the History, Development and Use of ROEs" (Research Fellow at the Norwegian Defence University College, 2014), P.27。

註12：Profesor Dennis Mandsager etc. Sanremo Handbook On Rules Of Engagement (International Institute of Humanitarian Law, 2009/11), p.1。

註13：Ibid4., p.81。

註14：Mr. Sherrod Lewis Bumgardner etc., NATO LEGAL DESKBOOK (Second Edition, 2010), p.254。

導意見<sup>15</sup>」。

在功能上，ROE有提供任務部隊來自總統或國防部長，以及所屬指揮官之兵力運用指導，或做為國家由平時轉為戰時之管控機制，以及提供更適切之計畫作為<sup>16</sup>等三項。由前述可知，ROE是由軍事有關機構或當局在武裝衝突之環境下，在國際法與國內法的基礎上，取決於制定者與操作者之間對整體概念及時空背景之認知程度，根據特定的時間、空間以及部隊特性在不同的行動區域所制定而成，具有規範力與強制力。考量制定ROE之重視程度與國家或國際組織法律制度及其形象成正比，也才能在面對多樣、複雜及敏感之行動下，實施有效之軍事管控<sup>17</sup>。因此，更明確地說ROE應是「在一整體之力、空、時架構下，為達其軍事及政治目的，授權與限制軍隊依據國際及國內法明列各交戰區(包含海上、空中與陸上)之作戰行動與限制命令。」

### 三、法源依據

由於ROE核心概念在有效「管控與限制」軍隊力量之運用，其依據及策定原則均來自國際法或國內法；而提及國際法，必須先瞭解「聯合國」及《聯合國憲章》(Charter of the United Nations，以下簡稱憲章)。第二次世界大戰後，各國深知須建立一強而有力之國際架構，來穩定並維持世界和平，1945年10月24日「聯合國」正式成立，其《

憲章》第2條第4款即為該宗旨之基石，用以避免國家侵略；另其內容亦明訂所有成員國須避免運用武力威脅或其他與聯合國宗旨不符之方式，對抗其領主完整與政治獨立性。

然而《憲章》內也明訂運用軍隊力量之兩種例外情形，即第51條所提之「自衛權」，及第7章「對於和平之威脅和平之破壞及侵略行為之應付辦法」，授權安理會決議運用武力與否之依據<sup>18</sup>。正因如此，各國仍有使用武力之機會與空間，而如何符合武裝衝突相關法律之原則，就如同《美軍事行動法手冊》所述：「ROE基於國際法與國內法，限制了部隊指揮官的軍事行動，有時甚至內容比法規更加嚴格<sup>19</sup>」，其目的即在於將法律條文轉為作戰運用，以嚴格管控軍事行動。

瞭解「交戰規則」歷史脈絡後，可以知道早期擁有的概念是片段的、甚至是區域性的，隨著時代演進，轉而在國與國之間有了交集。「二戰」結束，為了避免後代再經歷兩次如此痛苦不堪的戰爭，始將戰爭列為非法行動，並產生更有體制之《武裝衝突法》，要求各項國際條(公)約、協定或議定書，均應符合軍事必要原則、區分原則、比例原則，避免承受不必要之痛苦，以及禁止背信棄義之行為<sup>20</sup>。

基於上述原則均為「交戰規則」策訂時應考量事項，然法律條文甚多，若要前線部隊在幾秒或十幾秒間做出「打」與「不打」

註15：Ibid4., p.1。

註16：Ibid4., p.81。

註17：謝丹、胡文巧，〈交戰規則相關問題研究〉，《法學雜誌》，第7期，2012年，頁29。

註18：Ibid4., pp.232-234。

註19：Ibid4., p.82。

註20：王鐵崖等編著，《國際法》(五南圖書出版公司，1992年)，頁638-639。

表一：《聖雷莫交戰規則手冊》架構表

五 大 部 分	包含引言、有關武力使用之法律依據、自衛的概念、影響交戰規則制定的政策因素、交戰規則的制定方法和程序。
附 件 一	計畫和起草交戰規則指南、為特定行動環境和行動任務制定交戰規則的具體指導建議、對敵對意圖、自衛中武力升級的指導建議和關於目標選擇和交戰規則之關聯性。
附 件 二	交戰規則條款。
附 件 三 及 其 附 錄	交戰規則相關範例。
附 件 四	專有名詞之定義。

資料來源：Professor Dennis Mandsager et. Sanremo Handbook On Rules Of Engagement, International Institute of Humanitarian Law, 2009.11。

之判斷，實則強人所難<sup>21</sup>。因此，制定時必須經過一連串的討論及比較，俾利在法律、政治及軍事目的上找出平衡點；惟較為可惜的是，經蒐集國際及國內法源依據，及就我國國內法而言，國內相關武裝衝突法之依據，無法涵蓋國際所訂定之法條，而國際法卻進一步可責成各國對於有違反戰爭法行為之個人，予以制裁；且各國應配合其規定修訂國內法，並對違法之個人實施制裁。所以，我國急需審視相關法規才能與國際接軌，以達到「先法後兵」之要求，亦凸顯推展ROE工作確實刻不容緩。

### 參、交戰規則架構模式探討

在整體策定「交戰規則」過程中，就如同軍事決策程序一樣是相當耗時及謹慎的。我國在面對敵對勢力之際，如何周延、完整、迅速策定ROE，及在法律、政治及軍事行動面達成共識，並由軍法官提供專業法律建議，具以擬定具備相當彈性之規則，適時下達至執行行動之軍事部隊運用，並化阻力為助力，可說是一大挑戰。「交戰規則」就像

是人體的肌肉一樣，必須有指揮體系做為骨架支撐，肌肉方能有效運用。以下針對《聖雷莫手冊》、美國及北約之ROE策定框架實施分析，俾有利運用到我國軍事決策體系，以協助ROE架構周延完整。

#### 一、《聖雷莫交戰規則手冊》架構模式

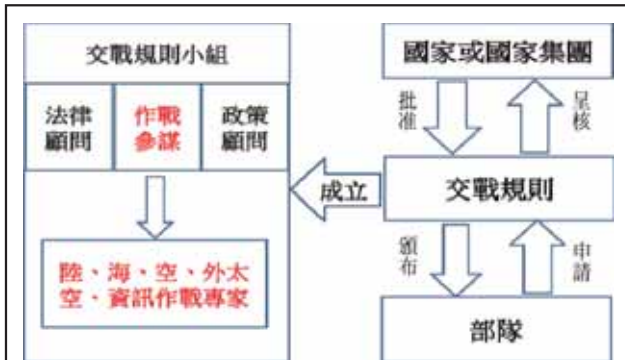
國際人道法研究院基於各國均視「交戰規則」為機密內容，加上各盟國及國家都在政治上不斷加強對武力使用的控制，使該規則日顯重要；然運用時需特別注意的是，其內容屬非制式且多樣化的。因此，各國在每項規定上是否能達成共識並不重要，重要的是國與國之間能達到資訊共享之目的<sup>22</sup>。

(一)在架構上，分為5個部分、4個附件(架構，如表一)

就指揮來說，是以國家或國家集團為主，編成「交戰規則」小組，由作戰或計畫參謀領導，納編政策及法律顧問等專家擬定ROE(如圖一)。值得一提的是，手冊內容並未區分經常性及任務性ROE，原因是該手冊採範本方式，並開放供各國自行訂定經常性「交戰規則」，及依各項任務分別策定任務

註21：苟恒棟，《現代戰爭中的法律戰》(北京解放軍出版社，2005年09月)，頁23。

註22：Ibid12., p.Foreword and Preface。



圖一：聖雷莫交戰規則手冊指揮架構

資料來源：Professor Dennis Mandsager et. Sanremo Handbook On Rules Of Engagement, International Institute of Humanitarian Law, 2009.11。

一	任務分析	1.是否屬於武裝衝突 2.上級指揮官意圖、政策及法律問題
二	確認任務	依上級作戰命令，分析執行之任務為何
三	比對現行交戰規則	確認是否需實施修訂
四	研擬交戰規則	1.完成強制性交戰規則 2.完成環境、任務及其他交戰規則
五	起草交戰規則	依據起草相關交戰規則
六	起草備用交戰規則	針對未囊括之規則，以備用存號起草交戰規則
七	確定保留規則	由上一級機關保留之規則，暫不使用
八	重新審視交戰規則	依據任務複審交戰規則

批准交戰規則

圖二：聖雷莫交戰規則策定程序

資料來源：Professor Dennis Mandsager et. Sanremo Handbook On Rules Of Engagement, International Institute of Humanitarian Law, 2009.11。

性ROE。

(二) 在策定程序上，分為8大步驟(如圖二)

簡單地說，其重點在於對所獲命令之任務、地點等時空背景實施分析，並比對現行(經常性)ROE，研討是否需要修訂，此時就需由規則策定小組充分的協調與討論。基於所接獲的任務屬性各異，像非戰鬥人員撤離、災害/救援、武裝衝突等行動均大不相同

第10-19組 在白衛和其他情況下使用武力	第20-29組 任務執行	第30-39組 武裝衝突中的目標選擇	第40-49組 與財產有關之行動
第50-59組 駐紮地理位置之選擇	第60-69組 警告、襲擾、追蹤、照明	第70-79組 攜行武器	第80-89組 地雷、集束彈藥、誘雷
第90-99組 海上行動	第100-109組 空中行動	第110-119組 對地方當局援助	第120-129組 對人群和暴亂之控制
第130-139組 實電作為	第140-149組 外太空行動	第150-後續 備用	

圖三：聖雷莫交戰規則條組

資料來源：Professor Dennis Mandsager et. Sanremo Handbook On Rules Of Engagement, International Institute of Humanitarian Law, 2009.11。

，因此需要審視既有之規則，並依照海上、空中、陸地或太空、網絡等空間實施相關法律依據探討，以求完整。

(三) 內容分為15組系列條組(含備用，如圖三)

依任務特性從中挑選並制定適合當時時空背景及條件之條組，並運用請求、批准、否決和執行等程序，呈請上級批准，或針對某些條組實施補充說明。15個系列條組內，其中強制性條組中10、11、12、60和70屬「強制性規則」，為策定ROE優先考慮要項，具根本性原則，因此即便會阻礙軍事行動，仍須從上述強制性各條組項下，挑選適當規則(至少一項)；若對於非屬自衛的任何任務，則要由條組20，再選定增加一項規則；倘若涉及是明確的武裝衝突行動，則需由條組30和32內再增訂相關規則(範例，如表二)。

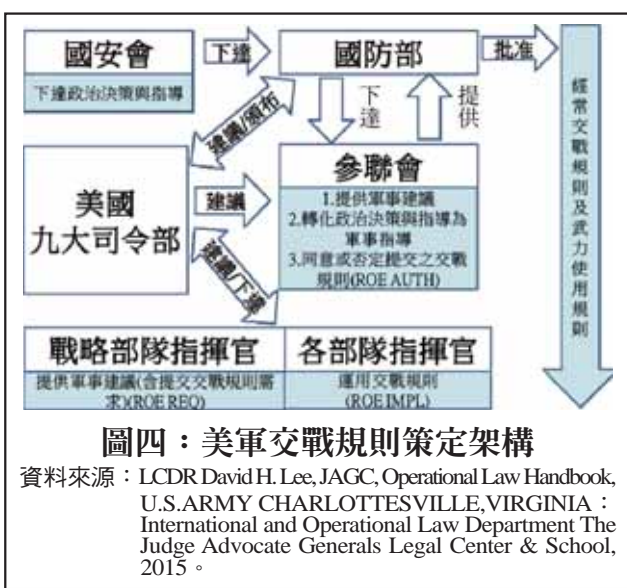
基於各國對交戰規則均視為機密文件，資料不易獲得，其中《聖雷莫手冊》應可有效做為我國ROE執行範本並引為參用；然而

表二：強制性條組及範例

屬性	條組	內容
強制性規則	10	個人自衛時武力使用(區分10A至E規則; 10F至Z為備用規則)
	11	部隊自衛時武力使用(區分11A至G規則; 11H至Z為備用規則)
	12	保護他人時武力使用(區分12A至D規則; 12E至Z為備用規則)
	60	示警(區分60A至D規則; 60E至Z為備用規則)
	70	武器攜帶權限(區分70A至F規則; 70G至Z為備用規則)
不屬於自衛之任何任務	20	達成任務之武力使用(區分20A至D規則; 20E至Z為備用規則)
涉及武裝衝突	30	與包含敵部隊在內的軍事目標交戰(區分30A至C規則; 30D至Z為備用規則)
	32	中立國(區分32A至C規則; 32D至Z為備用規則)

範例說明：以執行人道救援行動為例，ROE中至少應包含：  
 10C：允許在個人自衛中使用武力，直至並包括致命武力。  
 11C：允許在特遣支隊自衛中使用武力，直至並包括致命武力。  
 12C：允許為保護特遣支隊中的他人使用武力，直至並包括致命武力。  
 60D：允許開啟射控雷達實施示警。  
 70F：允許部隊成員攜帶武器。

資料來源：Professor Dennis Mandsager et. Sanremo Handbook On Rules Of Engagement, International Institute of Humanitarian Law, 2009.11。



我們從策定程序可知，ROE策定和軍事決策程序是平行互補的，而如何策定經常性及任務性ROE，使其緊密連結軍事決策程序，是值得探討之重要課題，當然也需藉由制度與訓練來達成目的。

## 二、美國交戰規則架構模式

美軍〈經常性交戰規則〉(Standard Rule Of Engagement, 簡稱SROE)於2005年6月13日由參謀首長聯席會議(以下稱「參聯會」)主席所頒布，旨在提供任務部隊來自總統或國防部長，及所屬指揮官之兵力運用指導，做為平時轉戰時之管控機制，以提供更適切之計畫作為<sup>23</sup>。因此，就其功能面而言，可知當美國行使武力時，可藉由ROE配合當下時、空環境、國內外情勢實施修訂，以達成所望戰果，並賦予武力使用與行使固有自衛權之目的。

依據《行動法手冊》，美軍「交戰規則」策定決策機制是上至總統與國安層級的，並依當前局勢下達政治決策與指導，由國防部長批准(架構，如圖四)。據此，在各軍事行動中，將再由國安層級下達最新決策與指

註23：Ibid4., p.81。

導，經國防部長指導「參聯會」，續由該會將政策指導轉為軍事指導，再下達各司令部乃至戰略部隊指揮官，並啟動指參及軍事決策作業流程，同步進行SROE審視機制。經審視及評估當前狀況後，運用SROE之補充機制，制定符合該場戰役之「交戰規則」，並提交上級同意以達成任務，避免衝突升高。制定機制如何流暢、順利執行，則需經由各層級組成之ROE制定小組，由聯合作戰或訓練參謀擔任小組長、軍法官擔任諮詢角色，並實施垂直及平行的法律與軍事行動層面協調，期能符合政治、法律及軍事層面之目的。

《行動法手冊》提及SROE區分大綱及附件兩部分<sup>24</sup>，大綱主要闡明SROE賦予自衛權與為達成任務之武力指導(附件A至K)及武力使用規則(Standing Rules for the Use of Force, SRUF附件L至Q)，前者適用於美國領土內、外(包含本土50州、波多黎各、北馬里亞納群島、美國之所有財產權與保護國等)之任何軍事與應急行動，惟當國防部長特別指示下，可用於美國境內空中與海上之國土防衛任務；後者限於美國對民間組織之軍事援助，以及發生在美國本土、領海內，或陸上國土防衛任務，並適用於國防部隊、國防部內、外機構所有執法和安全工作之平民和包商。

由於SROE內容無法滿足各場戰役，因此國防部長會透過「參聯會」主席，依對應之戰場，授予特定或補充之交戰規則，以滿足任務所需。而所屬指揮官同樣也具備相同之

表三：美國《行動法手冊》經常性交戰規則及武力使用規則附件

附件	內容
A	SROE目的及適用範圍
B	海上交戰規則
C	空中交戰規則
D	陸上交戰規則
E	太空交戰規則
F	資訊作戰交戰規則
G	非戰鬥撤離行動交戰規則
H	美國領土外之反毒行動交戰規則
I	交戰規則補充規範(分兩類條組)
J	交戰規則策定程序
K	交戰規則參考文件
L	美軍部隊武力使用規則
M	國內海上行動武力使用規則
N	陸上行動、國內安全維和武力使用規則
O	緝毒支援武力使用規則
P	信文程序
Q	武力使用規則參考資料

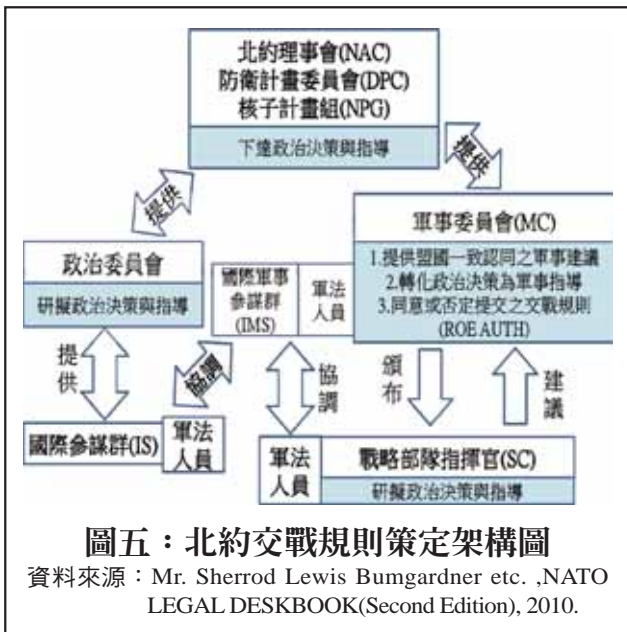
資料來源：LCDR David H. Lee, JAGC, Operational Law Handbook, U.S.ARMY CHARLOTTESVILLE, VIRGINIA: International and Operational Law Department The Judge Advocate Generals Legal Center & School, 2015。

權利，惟與部長所發布之規則相衝突時，必須呈報國防部長知悉。因此，為策定明確且彈性之特定任務「交戰規則」，所以交戰規則補充規範(附件I)分為001-009(為國防部長同意授權後才能使用)及100-599(為戰區指揮官策定)兩類條組，並在某些情況下加以限制武力使用。至於其他附件部分，除提及美軍SROE目的及適用範圍外(附件A)，尚包含海上、空中、陸上等15項交戰及武力使用規則(如表三)。有關自我防衛政策與程序，屬交戰規則核心要素，均強調在自我防衛概念下，指揮官使用武力的權利與義務<sup>25</sup>。

註24：Ibid4., pp.90-104。

註25：林士毓，〈美軍地面作戰行動交戰規則研析〉，《國防雜誌》，第26卷，第6期，2011年12月，頁39。





經分析美軍交戰規則有以下幾個特點：一是美軍強調遵守戰爭法和國內法律，以供其海外動用武力的基本指南；二是ROE在本質上即是一種使軍人知曉何時、何地可以使用何種武器和戰術方案；三是由於軍事行動的性質不同，須不斷由指揮官及ROE小組相互協調與溝通，以達行動一致性<sup>26</sup>；第四是ROE具有平、戰時過渡轉換之作用，除可依政策指導提供減低衝突等規範外，還可節省計畫作為人員在符合國際、國內法規下，完成作戰計畫所需之時間。

### 三、北約交戰規則架構模式

北約架構模式奠基於2003年北大西洋理事會(North Atlantic Council, 簡稱北約理事會, NAC)批准之ROE, 它開宗明義表明管控軍隊武力合法使用為其主要目的, 且需有別於國際法所列之條款, 而如何有效管控

軍隊在面臨威脅時, 避免過度反應或反應不及, 因此需建構完整程序(策定架構, 如圖五)。

當北約組織下轄之北約理事會、防衛計畫委員會(Defence Planning Committee, 簡稱DPC)或核子計畫組(Nuclear Planning Group, 簡稱NPG)下達政治決策及指導予軍事委員會(Military Committee, 簡稱MC)後, 其下國際軍事參謀群(International Military Staff, 簡稱IMS, 專責軍事決策層面)即開始實施決策分析, 並轉換為軍事指導, 下達給戰略部隊指揮官(Strategic Commanders, 簡稱SC), 當SC啟動軍事決策程序, 同時審視交戰規則, 並考量當下時、空間因素, 提交MC請求或增補相關ROE, 再提交北約理事會、防衛計畫委員會或核子計畫組審視後, 由軍事委員會核准(Rule Of Engagement Authentication, ROEAUTH)或否決(Rule Of Engagement Deny, ROEDENY)<sup>27</sup>。

ROE策定與軍事決策程序是平行且同步執行的, 當MC接受決策與指導後, 開始啟動機制; 另其下之政治委員會國際參謀群(專責政治決策)、軍事委員會之國際軍事參謀群與其下轄戰略部隊參謀, 實施平行與上下層級之協調, 此協調包含北約各國所協商之作戰概念、判斷與計畫命令, 還包含共同商議支持該作戰計畫與命令之ROE, 當各層級法制官提供指揮官相關行動法律建議, 並支持作戰行動後始頒布執行(Rule Of Engage-

註26：李衛海, 〈美軍交戰規則體系及其軍法顧問的作用〉, 《西安政治學院學報》, 第23卷, 第3期, 2010年06月, 頁82。  
 註27：Ibid14., pp.31-48。

ment Implication, ROEIMPL)。

北約ROE中最重要的一點，在於任何規則均不能限縮部隊自衛之權利，因此需先行瞭解自衛權、敵對行為(Hostile Act)及敵對意圖(Hostile Intent)之定義<sup>28</sup>，進而條列爾後針對各個戰場環境策定相關ROE。值得注意的是，北約於1949年成立之初，簽訂「北大西洋公約」，其內容第一及第五條確立其擁有行使集體自衛權之權利<sup>29</sup>；然而北約各國對所應訂定之內容存在歧異，因此當各國在研擬ROE時，可因自身國內法關係提出異議，或不予執行部分不符國家原則或利益之條款。

北約之ROE屬聯盟作戰性質，其規則訂定遠比單一國家來得複雜。軍隊是國家主權的象徵，只接受國家統帥的領導及編裝配備，軍事行動更是單一指揮，嚴忌多頭馬車。然而北約ROE建構了申請及整合機制，從指揮到行動之指揮鏈，不會因不同軍隊體產生隔閡，這正是北約ROE體制存在的目的<sup>30</sup>。至於如何有效或適時、適切的因應各項應急行動，則需藉平時訓練以蓄積相關行動能量，並且考驗著戰略指揮方及軍委會如何進行平行有效之溝通，以能使ROE效益最大化。

## 肆、如何建立我國交戰規則

在初步瞭解《聖雷莫手冊》、美軍及北約ROE架構後，在訂定及執行符合我國國情

及面臨威脅之ROE前，須掌握交戰規則考量要素及制定方式，才能因時、因地制宜，確保執行彈性。

### 一、考量要素

#### (一) 融合性、層次性及過渡性

ROE是以法律為基礎，在達成政治與軍事目的共識之產物，區分為經常性及特定任務之ROE(Specific Rules of Engagement)，為一平、戰時過渡之工具，以利各部隊指揮官迅速更正(或修訂)ROE，以支援作戰任務達成。

#### (二) 政府官員與軍事人員需密切配合

如同《聖雷莫手冊》所述，交戰規則為一政治、法律及軍事行動之妥協產物，相關授權層級均拉高到國安層級，因此在執行任何行動，高層決策架構下所組成的ROE小組，需相互綿密協調，俾利快速策定及修訂。無論是策定和平時期的SROE或是戰時特定任務ROE，國安層級、國防部(參謀本部)和聯兵旅級均屬「制定層面」，而聯兵旅以下乃至單兵則屬「執行層面」。對我國軍事體制來說，戰時聯合作戰指揮中心、各戰略部隊作戰中心及支隊、旅等層級均需設置ROE小組，亦負有呈報ROE窒礙及建議修訂之責。

#### (三) 滾動式修正

面對瞬息萬變的戰場環境，各戰場指揮官必須要求所有計畫(特業)參謀，隨時修正ROE及計畫作為，以符合最新戰場態勢；若

註28：敵對行為(Hostile Act)其定義為「任何造成嚴重損傷之行為或置北約或北約所領導之部隊、人員於嚴重危險之行為」。敵對意圖(Hostile Intent)則基於有造成損傷之能力或準備造成損傷之態勢及有證據顯示可能造成損傷之意圖兩狀況，極可能或經識別為威脅之信號。

註29：Ibid14., p.72。

註30：林士毓，〈北約盟軍交戰規則的發展〉，《國防科技與管理》，第29卷，第2期，2014年3月，頁117-118。

任務		批准權責區分					
作戰任務		例：特遣部隊指揮官					
維和行動		總統					
撤備任務		參謀總長					
反海盜任務							
禁飛區執法作業							
其他							
模板：個人自衛權							
行動階段		條組					
0	1	2	3	4	5	10	個人自衛權武力行使
		*				10/A	在個人自衛下允許運用武力，直至並包括致命武力

《多國聯合行動火力指導手冊》提及ROE區分6個行動階段(Phase 0-5)，依序為形塑(0-SHAPE)、威嚇(1-Deter)、先制(2-Seize Initiative)、支配(3-Dominate)、維穩(4-Stabilize)及扶植政權(5-Enable Civil Authority)。

圖六：交戰規則策訂考量模板

說明：1.行動階段：0形塑(SHAPE)、1威嚇(Deter)、2先制(Seize Initiative)、3支配(Dominate)、4維穩(Stabilize)、5扶植政權(Enable Civil Authority)。  
 2.\*表示所列各項任務於「先制階段」能行使之個人自衛權(10/A條組)。  
 資料來源：Louis M. Durkac, Combined Operational Fires Guidebook for Multinational Operations Version 3 (MCDC, : 2013/10/31),P.A3-A4，由作者自繪。

發現規則內容過於嚴苛無法執行，或衝突升高已無法滿足任務時，則需儘速修正並轉知所屬，以利任務遂行。

(四) 符合戰場環境、時間及作戰階段

參考2013年《多國聯合行動火力指導手冊》(Combined Operational Fires Guidebook for Multinational Operations，以下簡稱火力指導手冊)提及ROE區分6個行動階段(Phase 0-5)；在空間方面區分陸、海、空、太空及網絡；至於任務方面則分為作戰、維和、非戰鬥人員撤離、人道救援/災害救助、民事支援、海上禁制及禁航區執法<sup>31</sup>(策訂考量模板，如圖六；範例，如圖七)。因此，我國制訂之SROE，自然也要依照我國國情，區分不同領域及衝突等級，方能較具

任務		批准權責區分					
反海盜任務		特遣部隊指揮官					
模板：個人自衛權							
行動階段		條組	敘述				
0	1	2	3	4	5	10	個人自衛權武力行使
		*				10/C	允許在個人自衛中使用非致命武力
			*			10/C	允許在個人自衛中使用武力，直至並包括致命武力

圖七：交戰規則策訂考量模板範例

資料來源：參考Louis M. Durkac, Combined Operational Fires Guidebook for Multinational Operations Version 3 (MCDC, : 2013/10/31),P.A3-A4，由作者自繪。

彈性且利於執行。

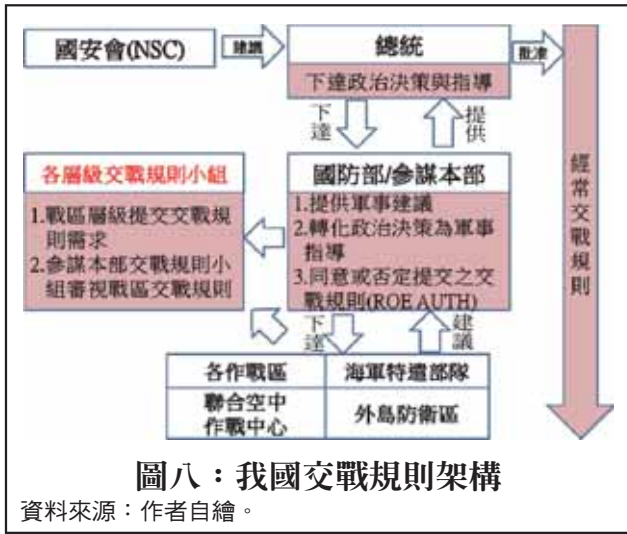
(五) 各種作戰空間，均需完成必要之交戰規則條組

在ROE裡有一共通之必要組成要素－「自衛權之行使」，雖然北約及美軍基於保密，僅提出原則性論述；然任何任務或作戰均可參照《聖雷莫手冊》完成必要之交戰規則條組。

(六) 明確定義自衛權

各國受限於國內法之約束，對於自衛權等定義均有所不同，北約與美軍最大之差異在於美軍可針對宣布為敵對勢力之國家立即行使攻擊。因此，我國在律定交戰規則前，也必須明確解釋相關定義，避免對交戰規則產生誤解；另一方面，我國因與中共關係較為緊張，在現今須待國防部長下達「第一擊」命令指導下，若我指管鏈路同時遭敵攻擊，此時國軍如何及時因應與處置，亦須明確定義自衛時機，才能及時行動、有效反應。

註31：Louis M. Durkac, Combined Operational Fires Guidebook for Multinational Operations Version 3(MCDC ; 2013/ 10/31),pp.A-3-A-4。



## 二、制訂方式

基於以上考量，我國之交戰規則應區分為兩部分：

### (一) 策定架構

應先行制定SROE，由國安層級呈請總統下達政治決策與指導交付國防部長，並由部長指導參謀總長領導參謀本部將其轉化為軍事指導，不論是經常時期或應急作戰等，均應遵行由上至下策定之原則(如圖八)，俾利在戰時或執行特定任務時，可依SROE補充或修訂所需交戰規則。各戰略層級作戰中心及支隊、旅之層級均需設置交戰規則小組，當任務授予時，則將同時啟動指參作業及ROE策定程序，由該小組依部隊層級適時納編陸、海、空、資電等專家，由作戰參謀擔任組長，軍法官先行檢視當下各式作戰計畫及法律相關文件，並擔任指揮官之諮詢員，提供最佳法律意見以支援作戰行動。同時，上下級及各平行階層ROE小組須同步協調，以縮短該規則策定時間，並審視SROE及視戰場環

註32：Ibid32., pp.A-6-A-12。

批准權責區分	
作戰任務	例：特遣部隊指揮官
撤僑任務	參謀總長
反海盜任務	
其他	
作戰或行動進程	
平時	所運用之條組(經常交戰規則)
中高衝突	所運用之條組
戰時	所運用之條組

**圖九：我國交戰規則模板(草案)**

資料來源：LCDR David H. Lee, JAGC, Operational Law Handbook, U.S.ARMY CHARLOTTESVILLE, VIRGINIA: International and Operational Law Department The Judge Advocate Generals Legal Center & School, 2015, Appendix B.

境啟用補充機制，以提交上級核定與頒布使用，當然，上級也應同時審視相關規則，並決定是否頒布、新增或補充。

### (二) 交戰規則架構

基於缺乏完整美國與北約詳盡之交戰規則條組資料，為便於瞭解，僅引用《火力指導手冊》交戰規則模板，並依任務、平、戰時等狀態予以明確制定，區分SROE及特定任務交戰規則(Specific ROE)<sup>32</sup>，律定所須批准與修正之層級；再依我國國情將行動階段稍作修正，勾勒符合我國情應有之模板(如圖九)，略述如下：

1. 當SROE頒布之後，在律定特定任務交戰規則之前，應先確定本次行動之類型為作戰任務、撤僑或反海盜任務等，並律定批准權責。前述作業確定後，續區分行動進程，這是策定程序時必要之觀念；此外，考量我國在遭遇中共威脅有時間與空間上之短促性，因此策定SROE時，必須在戰備整備階段，

交戰規則條組	部隊採用之條組 (*代表使用之條組)					
1.敵兵力態勢	1*	2				
10.武器及彈藥狀態	11	12	13*	14		
20.正規兵力對抗非武裝人員	21*	22*	23*	24	25*	
30.目標識別	31*	32	33			
50.電子戰	51*	52	53			

**圖十：我國索引表(草案)**  
 資料來源：Director COL David E. Graham etc., Rules Of Engagement (ROE) Handbook For Judge Advocates, Center For Law And Military Operations (CLAMO), 2000/05/01, Appendix B.

擬定低、中、高衝突之ROE條組，俾使該規則可由各層級指揮官迅速瀏覽與審查，使其能於短時間內產製完成。

2. 有了前述概念後，為使友軍(或盟軍)，迅速瞭解現有執行之ROE為何？則須建立「索引表或總表」(如圖十)，並完成強制性條組，接續再參考《火力指導手冊》所提及之陸、海、空及資訊等作戰環境，完成相關條組設定及給予定義，以撰擬SROE。一旦任何戰事發生時，則利用ROE補充程序，由國防部及各戰略層級作戰指揮中心產製適切ROE，惟必須有效融入指參程序及相互協調，才能準確、快速的產製任務型ROE，提供任務部隊運用。

### 三、我國交戰規則訓練執行模式

在《美軍事行動法手冊》中提及ROE訓練重點為：「當某作戰單位接獲交戰規則後，身為單位軍法官的我，應使單位所有作戰

人員瞭解該規則，並且據以執行任務」<sup>33</sup>。簡單的一段話，卻暗喻執行上的困難度！如同1987年5月17日美艦「史塔克」號(USS Stark, FFG-31)在波灣遭到伊拉克戰機攻擊一案，除了當時在該海域巡邏之「史塔克」號遵循ROE來判斷敵對意圖外，也涉及了艦長如何在當下時空背景，下達攻擊之決心<sup>34</sup>。因此，美軍ROE訓練由上至下分為2種類型，以利上至決策及參謀作業層級，下至單兵均能瞭解ROE、自衛權及敵人意圖、敵行動之闡釋<sup>35</sup>：

(一) 戰場模擬演練(Field Training Exercises, 簡稱FTX)及指揮所演練(Command Post Exercises, 簡稱CPX)

在兵力前進部署於戰場之前，部隊藉由戰場模擬演練(FTX)及指揮所演練(CPX)之訓練，使ROE策定程序能更加協調及同步。就海軍而言，可藉年度各項演習(操演)採狀況誘導方式實施作為演練，以強化我ROE策定與執行流程。

(二) 想定狀況模擬演練(Situational Training Exercises, 簡稱STX)

製造一趨近真實之戰場環境，藉此磨練人員是否可將ROE應用於真實戰場上，其主要目的在於訓練每位官、士兵明瞭何謂敵人意圖、敵行動之闡釋，以行使自衛權。

由美軍各層級訓練模式可知，訓練就像血液一樣，不斷載運養分供給整個ROE架構；至於國軍須持續藉由個人乃至部隊之訓練

註33：Ibid4, p87。

註34：Bradd C. Hayes, Naval Rules of Engagement：Management Tools for Crisis(RAND/ULCA Center for Study of Soviet International Behavior), p.41。

註35：Ibid4., p 88。

模式，持續不斷訓練各單位協調性還有單兵理解度，才能訂定出適應性、可行性良好之ROE，並將之具體化、行動化。此外ROE必須經由滾動式修正，如同前述「史塔克」號遭攻擊之案件，在事件發生後，美軍隨即修訂ROE及其敵對意圖與行動之定義，其目的即為適應瞬息萬變之戰場，否則將會導致無法收拾之後果。再就我國而言，各指揮官策訂ROE時，都可以《聖雷莫手冊》為基礎，並考慮行動之性質及其階段性，如此才能提供前線部隊妥善運用，支援整體防衛作戰。

## 伍、建議—代結語

ROE具備融合性、層次性及過渡性，在瞬息萬變之國際情勢干擾因素下，軍事、政治及法律面均需平衡考量，且涉及面向極為廣泛，然而如何使該規則能符合前述功能，提供以下幾點建議，俾供參考：

一、國軍作戰及訓練單位應主導ROE整體規劃，並運用國外軍售訓練方式，培養種子教官，吸取國外之訓練經驗、模式，轉化為適應國內情勢之模板，做為交戰規則策定及運用基礎。此外，由於ROE具備層次性及過渡性，我國應先期制定整體概念綱要，再依序發展及統合三軍及資通電軍之ROE，期預防未來在執行聯合監偵及作戰任務下產生扞格、衝突；此外，還須避免規則流於形式，而忽略其重要性。

二、上至國防部，下至各聯兵旅各層級可運用情報兵推模式，結合戰場情報準備，

詳實審視各項ROE及支援行動方案。過程雖繁雜冗長，也唯有如此才能真正審視敵我雙方能力、布勢，並流暢ROE策定程序。

三、重新檢討軍法官在平、戰時之編制與職責。軍法官是整體ROE策定之諮詢人員，從電影「天眼行動(EYE IN THE SKY)」<sup>36</sup>中，英軍指揮官為達成聯合反恐行動任務，卻囿於攻擊地點有平民(小女孩)暴露於爆炸範圍內，以致影響高層決策，極易延誤戰機；此外，影片中也刻意凸顯軍法官這重要之諮詢角色。因此，我國在ROE執行之際，也需要適切檢討相關軍法官之建制恢復，才能因應爾後戰場上的需求。

四、「十年樹木、百年樹人」。藉培養我國國防管理學院具法律專長之學生，參加紅十字會所舉辦之軍事行動法模擬法庭賽事，透過近實況之辯答，蓄積戰場真實狀況下之答辯能力，俾使參賽者完善答辯經驗，並應用於可能面對的實戰上。

總而言之，兩岸情勢不論和緩或緊張，國軍都肩負傳統與非傳統安全等任務，各項武裝及非武裝衝突行動，均須遵循國際法，而推動交戰規則更是部隊執行任務順遂與否的關鍵。透過制定整體概念綱要，完備ROE程序，向下結合上述軍法官體制檢討、訓練、教育培養，並於各項演習、訓練及兵棋推演模式下，精益求精。最後，期望本文能拋磚引玉，讓更多人參與投入我國「交戰規則」之建立，才能為國軍爾後任何之軍事行動，立下合法之基礎。

註36：愛德華FUN電影，〈【影評】《天眼行動》：難以選擇的攻擊任務，但戰爭的代價就是如此〉，2016年9月11日，<https://edwardmovieclub.com/>【影評】《天眼行動》%ef%bc%9a難以選擇的攻擊任務%ef%bc%8c但/，檢索日期：2020年1月27日。

作者簡介：

杜建明上校，海軍官校專科82年班、國防大學海軍指揮參謀學院97年班、淡江大學國際事務與戰略研究所碩士106年班，曾任海軍資江軍艦、中和軍艦艦長，現服務於國防大學海軍指揮參謀學院。  
韓增維少校，海軍官校專科92年班、國防大學海軍指揮參謀學院103年班、崑山科技大學電機碩士106年班，曾任海軍戰鬥系統工廠監修官、教準部資訊官，現服務於教準部戰技訓測中心。  
林文德中校，海軍官校95年班、國防大學海軍指揮參謀學院107年班，曾任海軍西寧軍艦射控官、陸軍六軍團海聯官、左營軍艦作戰長、海軍司令部參謀官，現服務於國防部。

## 老軍艦的故事

### 率真(高安)軍艦 AGC-11



率真(高安)艦為一兩棲登陸旗艦，係加拿大魁北克省之Laware Metal & Marin Works公司所建造，1944年2月12日下水，7月17日完工成軍，命名為「Tillsonburg」後改為「Pembroke」，擔負起加國海域之巡弋任務。

二次世界大戰結束後，我國招商局輪船公司向加拿大購買了該艦及另一艘同型艦(錫麟)，回國後將二艦均改裝為商用客輪，命名為「秋瑾」輪，從事客貨運輸之商業任務。

民國39年6月29日招商局將該艦移交我海軍，海軍於接收後立即成軍，並命名為「高安」編號為PG-80。經過整修、改裝及重新武裝，使其又恢復砲艦的原貌，該艦服勤後，隸屬巡邏艦隊，擔負起臺灣海峽的巡弋及護航等任務。民國43年該艦於左營造船廠進行加改裝工程，加強通信及指揮的功能，使其成為兩棲指揮旗艦，擔負兩棲登陸時之指揮、管制、通信及情報等任務，直接隸屬於兩棲部隊司令部。民國44年3月1日該艦奉命更名為「率真」，更改編號為AGC-11，以紀念故海軍總司令桂永清上將。

該艦服勤後曾參加過多次戰役，其中最重要的一次戰役為東山島突擊戰役，在此戰役中，該艦擔任指揮旗艦及聯合指揮部之通信中樞，並負責砲火支援。由於該艦能充分發揮其指揮通信的功能，克盡職責，堅守任務，而使友軍能順利登陸，攻佔東山島，18日又能掩護友軍安全撤離，此役對東山島的中共守軍造成嚴重的損傷，亦收到提升我民心士氣的效果。

民國57年4月15日，該艦因艦體及機器均過份老舊，維修困難，且部分裝備亦不適合現代海軍的需求，而奉令除役。(取材自老軍艦的故事)