

析論「海上武裝衝突法」 之發展與實踐

Analysis on the Development and Practice of
“The Law of Armed Conflict at Sea”

海軍中校 張家瑛

提 要：

- 一、戰爭往往是為了達成最終政治目的而使用的手段，為迫使一方服從另一方的意志，藉由發動多次大規模衝突，使敵人失去抵抗的力量。戰爭也是推行國家對外政策的特殊手段，更是改變國際法律關係的重要工具；具體而言，任何戰爭都具有一定的國際法目的。
- 二、「海上武裝衝突法」是指以條約和習慣為形式，規範海上合法使用武力，以及在海域發生的武裝衝突中，對衝突雙方及衝突方與非衝突方之間權利義務關係的原則、規則及制度的總體；另一方面，基於人道保護的立場，對海上衝突可能產生之破壞與影響，透過法的規範，予以保障及限縮。
- 三、海戰為戰爭型態之一，傳統海戰法面對現代局勢，無論在執行面、制度面與規範上，均已顯現不足。面對兩岸敵對意識提高，戰爭衝突似乎迫在眉睫，然在順應「人道主義至上」的潮流之下，我國仍投入一定能量編撰「交戰規則」，期提供部隊於執行戰演訓任務時參考，並藉此提高官兵對武裝衝突相關規範的重視；一旦發生衝突時，才能在第一時間做出合法、合宜之作為，確保任務執行。

關鍵詞：武裝衝突、海戰法、戰爭法、人道主義

Abstract

1. War is often a means used to achieve the ultimate political goal. Not only a special measure to implement a country's foreign policy but also an important tool to change international legal relations.
2. The “Law of Armed Conflict at Sea” is based on the humanitarian protection, normally formed in treaties and customs. The damage and influence caused by maritime conflicts are secured and regulated through the practice of law.

3. Naval personnel should consider the relevant norms of armed conflict at sea seriously, always be ready to make legal and rapid response in the very beginning as facing a conflict.

Keywords: Armed conflict, Law of naval warfare, Law of war, Humanitarianism

壹、前言

著名的美國海軍戰略思想家馬漢(Alfred Thayer Mahan)在1890年出版的《海權對歷史的影響》(The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783), 強調海上戰爭乃是一個有目的、有思想的廣泛鬥爭中的一部分; 而戰鬥則是達成特定目標的工具。¹英國海軍思想家柯白(Julian Corbett)在其著作《海洋戰略原理》(Some Principles of Maritime Strategy)中, 明白指出所有海上作戰的目的都是為了控制海上的交通。²換言之, 這兩位學者都一致認為海軍作戰是為了政治上的目的。

陸上作戰是人類史上對戰爭記載最原始的方式, 但隨著人類文明逐漸向海洋發展, 海上作戰亦成為戰爭的型態之一, 並將戰場由陸地延伸至海洋。近代歷史演進, 由海權強國之崛起, 顯示出海戰已躍升為近代戰爭之主流。在現代國際法潮流中, 戰爭在法律概念上已屬違法行為, 且為《聯合國憲章》(Charter of the United Nations, 以下簡稱《憲章》)所明文禁止;³為避免國際社會對戰爭合法性之誤認, 國際法乃將傳統的戰

爭法規加以修改, 而演變成今日的《武裝衝突法》。⁴

現代戰爭無法脫離「法」而單獨存在。有「海洋憲法」之稱的1982年《聯合國海洋法公約》(以下簡稱《公約》)於1994年達到60個國家簽署正式生效之後⁵, 全球海域的範圍及各國可主張之權利與義務, 有了更明確之律定; 也正因如此, 其對傳統海戰相關規範產生間接存在之影響。另外, 隨著科技的進步與新興國際法的發展, 海戰涉及之主體、目標、作戰方式與作戰區域, 在定義上亦已與過往不盡相同。傳統海戰法在面對現代戰爭局勢, 無論在制度面與執行面上已逐漸顯露其不完備、需要再做檢視與重新定義的空間, 例如「海上民兵」就可從一般漁業活動到維護沿海國海洋權利, 甚或直接參與武裝行動的多元任務及角色。面對此類日益頻繁的「灰色地帶」(Gray Zone)運用, 可能會衍生出「海上灰色地帶衝突」(Maritime gray zone conflicts), 沿海國家面對海域威脅與摩擦的複雜性及不確定性正大幅提升, 使得海上武裝衝突法在實踐上將面對新的挑戰。

本文撰寫面向由「海上武裝衝突法」之

註1：馬漢著，奚明遠譯，《海權對歷史的影響》(臺北：海軍學術月刊社譯印，1990年3月)，頁21-24。

註2：Colin S.Gray著，陳重廉譯，《海權與戰略》(臺北：海軍學術月刊社譯印，1992年6月)，頁29。

註3：彭明敏著，《平時戰時國際法》(臺北：三民書局，1964年3月)，頁467。

註4：鄭敦宇，〈海上武力衝突法之國際法新趨勢〉，《海軍學術月刊》(臺北市)，第36卷，第2期，2002年2月1日，頁99。

註5：根據《聯合國海洋法公約》第308條有關《公約》生效條件為第60個國家簽署後12個月生效；1993年11月16日，蓋亞那(Guyana)成為第60個國家批准了《聯合國海洋法公約》後，該《公約》即於隔年(1994年)11月16日正式生效。

發展演進做一概述，並對實踐上之規範及限制與挑戰進行概要分析，同時也檢視現行執行面可再精進、注意之處，期能達到「拋磚引玉」的效果，並勉勵海軍官兵建立知法、懂法的「仁義之師」概念，在未來面對衝突發生時能「進退有據」，在符合正當性的原則下，做出合法、合宜之決定，在「法」的完善保護下，順利圓滿完成任務，護衛國家安全，這也是撰文主要目的。

貳、戰爭須受法律約束

常見戰爭行為中包含「武力的行使」與「武器的使用」兩個元素，兩者本質上為不同的概念。「武力的行使」往往和「戰爭」屬於同義語，其經由國家主權的發動，以殺傷他國侵略軍隊的兵員、破壞其武器、癱瘓敵軍為主要目的；而「武器的使用」則規定於《憲章》中，泛指一國可行使及支撐之整體軍事力。⁶從古至今，戰爭的態樣及所包含的層面廣泛，且普遍受國際規範制約。在深入探究「海上武裝衝突法」前，應先瞭解廣義戰爭之定義，以及法律對戰爭限制之面向。以下將針對戰爭與國際法間之關係，及當代規範武裝衝突的兩大系統，做概略說明：

一、戰爭與國際法

(一) 戰爭的定義

1. 戰爭往往是為了達成最終政治目的而使用的手段，迫使一方服從另一方的意志；藉由發動多次大規模衝突使敵人失去抵抗的

力量，這樣的行為就是「戰爭」。西方兵聖克勞塞維茨(Carl Von Clausewitz)認為「戰爭是一種強迫敵人遵從我方意志的暴力行為(War is thus an act of force to compel our enemy to do our will)。」⁷所以，「戰爭」是政治的終極手段，而國際法所體現的即是國際政治。

2. 根據國際法對於戰爭目的之強弱程度區分，可以將戰爭為三類：第一、以摧毀現存的國際法體系為目的的戰爭；第二、以改變交戰國之間現存國際法律關係為目的的戰爭；第三、以顯示交戰國國際法立場的戰爭。⁸因此，可以說「戰爭」是推行國家對外政策的特殊手段，也是改變國際法律關係的重要工具；具體而言，任何戰爭都具有一定的國際法目的。

(二) 國際法對戰爭之約束

無論是古代、近代，或是現代，戰爭均受國際規範制約，任何戰爭都是在一定的國際法背景下發生的。《憲章》在其宗旨第一條即開宗明義表示：「維持國際和平及安全，並為此目的採取有效集體辦法，以防止且消除對於和平之威脅，制止侵略行為或其他和平之破壞；並以和平方法且依正義及國際法之原則，調整或解決足以破壞和平之國際爭端或情勢。」⁹因此，衝突發生前，戰爭受到平時國際法的規範；衝突發生時，也受戰時國際法的約束；即使衝突結束，它又要修復被戰爭破壞的和平時期的國際法律關係

註6：魏靜芬，〈武裝衝突之海洋防衛法制〉，《軍法專刊》(臺北市)，第53卷，第1期，2007年2月，頁37。

註7：克勞塞維茨著，鈕先鍾譯，〈戰爭論精華〉(臺北：麥田出版社，1996年8月1日)，頁56。

註8：張景恩著，〈國際法與戰爭〉(北京：中共國防大學，1999年3月)，頁27。

註9：〈聯合國憲章第一章第1條〉，聯合國網站，<https://www.un.org/en/about-us/un-charter>，檢索日期：2022年2月3日。

，或在大規模的衝突之後，重建新的國際法體系。總而言之，現代戰爭是一種總體戰爭，國際法對戰爭發展型態具有重要的影響，戰爭也對國際法體系和國際法律關係的變化產生相對之影響，在戰爭與國際法的相互作用中，戰爭背負了深刻的法律意義在內，亦凸顯戰爭受國際法嚴格的約束。

二、傳統戰爭法之兩大系統

針對國家使用武力所涉及的法律議題，傳統國際法區分為二個層面：其一是討論武力使用的問題，關切的重點是國家或是國際組織是否合法使用武力，以及在何種情形下禁止、限制或是允許國家使用武力；其二是針對發生戰爭或武裝衝突時，敵對各方採取軍事行為應遵守的規範，包括作戰方式和武器的規範、對戰爭受難者的保護，以及給予戰俘的待遇等。上述二個層面，一般傳統稱之為「戰爭法」(The Laws of War)，現在則常被稱為「國際人道法」(International Humanitarian Law)或是「武裝衝突法」(Law of Armed Conflict)。¹⁰現今又分別存在於《日內瓦法系統》(The Geneva Law System)和《海牙法系統》(The Hague Law System)二大系統之中，其區別分述如後：

(一) 日內瓦法系統

1. 係以「國際人道主義」(International humanitarian)為核心。瑞士籍的商人亨利·杜南先生(Henry Dunant)根據自己曾目睹1859年奧地利與法、義聯軍間的激烈

戰役中，傷兵哀鴻遍野和成千上萬屍體的戰場景象，於是在1862年，撰寫《蘇法利諾回憶錄》(A Memory of Solferino)，呼籲各國「應制定一項包括一些國際準則的、不可侵犯的公約」，並對戰場上受傷的士兵提供法律保護；另外，希望可以做到戰時交戰各方均應宣布醫務所和戰地醫院保持中立。¹¹

2. 1864年，「瑞士聯邦委員會」(Schweizerischer Bundesrat)在日內瓦召開外交會議，共有16個國家的代表出席，並起草了《改善戰地武裝部隊傷者境遇公約》(for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field)，同年8月22日被簽署。雖然一開始僅其中9國締約，¹²但在之後幾年內，幾乎所有的國家都批准接受這個公約；1906年亦曾進行修訂，¹³一直到1929年，瑞士聯邦政府在日內瓦召開的外交會議中正式同意。

3. 囿於「第二次世界大戰」之經驗與教訓，1945年後國際間對國際人道法再度重視，並重新檢視其不足之處予以修訂與補充。1949年陸續完成並通過日內瓦四部公約，分別為《改善戰地武裝部隊傷者病者境遇公約》、《改善海上武裝部隊傷者病者及遇船難者境遇公約》(for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea，簡稱第二公約)、《關於戰俘待遇公約》(relative to the Treatment of Pris-

註10：丘宏達著，《現代國際法修訂三版》(臺北：三民書局，2012年9月)，頁1101。

註11：亨利·杜南(Henry Dunant)著、陳長文譯，《蘇法力諾回憶錄》(臺北：中華民國紅十字會總會，2012年5月)，頁6。

註12：岑德彰著，《奧本海國際法-平時一冊》(上海：商務印書館，1936年8月)，頁69。

註13：同註12，頁78-81。

表一：傳統戰爭法兩大系統一覽表

區別	日內瓦法系統 1949年8月12日生效	海牙法系統 1907年10月18日生效
公約名稱	《改善戰地武裝部隊傷者病者境遇的公約》(第一公約)、《改善海上武裝部隊傷者病者及遇船難者境遇的公約》(第二公約)、《關於戰俘待遇的公約》(第三公約)、《關於戰時保護平民的公約》(第四公約)及《用於處理國際武裝衝突》(第1附加議定書)、《適用於非國際性武裝衝突》(第2附加議定書)。	《和平解決國際爭端公約》(第1公約)、《限制使用武力索償契約債務公約》(第2公約)、《關於戰爭開始的公約》(第3公約)、《陸戰法規和慣例公約》(第4公約)、《中立國和人民在陸戰中的權利和義務公約》(第5公約)、《關於戰爭開始時敵國商船地位公約》(第6公約)、《關於商船改裝為軍艦公約》(第7公約)、《關於敷設自動觸發水雷公約》(第8公約)、《關於戰時海軍轟擊公約》(第9公約)、《關於1906年7月6日日內瓦公約原則適用於海戰的公約》(第10公約)、《關於海戰中限制行使捕獲權公約》(第11公約)、《關於建立國際捕獲法院公約》(第12公約)、《關於中立國在海戰中的權利和義務公約》(第13公約)、《禁止從氣球上投擲投射物和爆炸物宣言》(第14公約)。
重點	著重在國際人道主義；惟二個附加議定書也涵蓋了海牙公約中有關作戰方法和手段的規定。	著重在作戰方法與手段。

資料來源：參考《日內瓦公約》，<https://www.un.org/chinese/documents/decl-con/geneva.htm>及《海牙公約》，<https://www.icrc.org/zh/doc/resources/documents/misc/declaration-hague.htm>，內容後，由作者彙整製表。

oners of War)、《關於戰時保護平民公約》(relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War)等，其中《第二公約》除第一章做原則性律定外，第二章以降，即對海上作戰之戰鬥人員、各式船舶、傷患處置實施明確之規範。

4. 1977年，瑞士聯邦政府在日內瓦召開武裝衝突中國際人道法之重申與發展外交會議上，針對1949年《日內瓦公約》補充了兩個附加議定書，《第一附加議定書》用於處理國際武裝衝突；《第二附加議定書》則適用於非國際性武裝衝突。兩份議定書共包含條文130條，除了為武裝衝突下的傷、病員、戰俘提供保護的有關規定外，還包括一些有關作戰的規則，主要目的在於避免發生不必要的痛苦，並擴大對平民百姓的保護，減少戰爭可能產生的影響。該公約的締約國同

一年起就陸續簽署和批准這兩個《附加議定書》。¹⁴

(二) 海牙法系統

1. 係以作戰方法與手段等規定為核心。1899年7月，當時俄皇尼古拉二世(Nicholas II)因國內經濟困難，造成其在歐洲大國強權爭霸中「力不從心」。沙皇為贏得時間及限制其他歐陸強權，於是在荷蘭海牙發起召開第一次和平時期的國際會議，¹⁵並使與會國的代表們簽署《和平解決國際爭端公約》(Convention for the Pacific Settlement of International Disputes)、《關於1864年8月22日日內瓦公約適用於海戰的公約》(Convention for the Adaptation to Maritime Warfare of the Principles of the Geneva Convention of 22 August 1864)及《陸戰法規公約》(Convention with re-

註14：同註9，頁121-125。

註15：從文勝著，《戰爭法原理與實用》(北京：軍事科學出版社，2003年9月)，頁60。

spect to the Laws and Customs of War on Land)；¹⁶自此，國際社會對作戰方法和手段開始有所約束與規定。

2. 1907年10月，「一戰」爆發前夕，由於同盟國與協約國彼此間的競爭日益加劇，在俄國和美國倡議下，再度於海牙召開第二次國際會議，該會又通過《陸戰法規和慣例章程》及其附件。在這份規章及附件列出當時武裝衝突的基本原則和具體規則，且明白的禁止以各種手段發動會造成殘忍和不必要痛苦的戰爭，並規定必須給予戰俘人道待遇，同時必須尊重被占領區居民的特定基本權利。¹⁷統計在海牙召開的兩次國際和平會議共簽訂了13項公約和1項宣言，自此確立「海牙法」體系，並成立「海牙常設仲裁法院」(Permanent Court of Arbitration)，以協助仲裁國際糾紛(兩大系統比較，如表一)。而該仲裁法院對國際社會的重大影響是，各國如遇糾紛無法用外交方式解決，或不願提交仲裁解決時，應提請國際調查團調查，再於一定時期內提出報告書；而正式報告書未提出前，雙方將允諾不訴諸武力，如此更凸顯法律在戰爭前的存在價值。

綜上所述，《日內瓦法系統》著重在國際人道主義，《海牙法系統》著重在作戰方法與手段，惟《日內瓦公約》兩個附加議定書也涵蓋了海牙公約中有關作戰方法和手段的規定，故隨著附加議定書生效，二個系統已逐漸合而為一，成為今日《武裝衝突法》

的基本架構。也因為《憲章》明文表示戰爭的非法性，而予以禁止，進而演變至今各國或各敵對方以軍事力量從事政治利益爭奪之行為，多以「武裝衝突」取代「戰爭」，皆為避免日後遭受到戰爭審判，預先埋下伏筆。

參、海上武裝衝突法之演進

海洋資源爭奪自古以來不斷牽動各沿海國間之磨擦與衝突，海洋的利用興起了海權的奪取；海權的奪取開啟了海上的戰爭，而海戰的開啟帶動了「海戰法」的發展。¹⁸隨著武裝衝突場域演變已自陸地延伸至海洋，自然「法」的考量面向也亦應隨之調整、適用於海洋。以下就海戰基本概念與海上武裝衝突法之發展與規範，分項臚列如後：

一、海戰基本概念

(一) 海戰型態

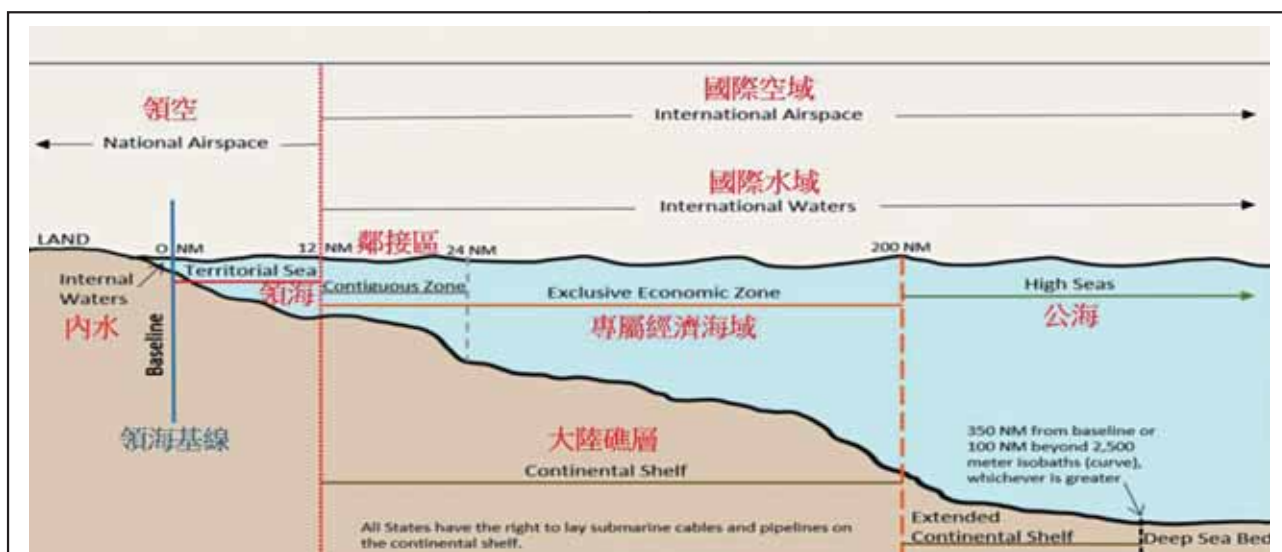
「海戰」(Maritime War)為戰爭的型態之一，目的在阻止敵人使用海上運輸，同時自己可充分利用海洋。¹⁹人類最原始的戰爭型態為陸戰，但隨著人類向海洋發展，海上戰爭亦成為戰爭型態必然的重要演變之一。在「第一次世界大戰」前，當時岸置火力射程有限，對海上艦艇尚無法構成重大威脅，空中武力亦尚未發展，海戰的進行可以說是純艦艇間的作戰型態；然自「二戰」後，由於科技的進步，使得現在的海戰，尤其是濱海作戰，經常是以三軍聯合作戰的方式呈現，以獲取最大的作戰優勢。參與海戰的武裝

註16：同註12，頁36。

註17：荀恒棟著，《現代戰爭中的法律戰》(北京：解放軍出版社，2005年9月)，頁3。

註18：官振忠，〈國際海上武裝衝突法之研究〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第43卷，第6期，2009年12月1日，頁129。

註19：李海著，《海戰》(臺北：三軍大學印，1989年1月)，頁21。



附圖：海域範圍示意圖

資料來源：參考《聯合國海洋法公約》及美國海軍戰爭學院(U.S. Naval War College)海洋法課程等資料，由作者綜整繪製。

力量自然包括艦隊、地面及空中兵力，甚至海軍本身亦編制航空及陸戰部隊。當前結合現代科技與規範發展，「海戰」有較明確之定義，可以說是以海軍艦艇及附屬兵力為主要作戰軍種的海洋上空、水面、水下戰爭，必要時亦可進行陸地作戰，且所參與的軍種不以海軍為限，並至少以獲取制海權為目的之一的戰爭。²⁰

(二) 軍艦定義

1. 「地面作戰」主要交戰對象為敵對方武裝戰鬥人員，而「海戰」主要交戰對象為敵對方軍事用途船舶。當論及「海上武裝衝突法」必須對海上武裝衝突之主要武裝力量，即「軍艦」的國際法地位做一明白敘述。「軍艦」屬公務船舶之一種，提供國家達成軍事作戰任務使用，具有表現國家主權之特

性。1907年海牙會議中，確定「軍艦」係具有以下5項特性之公船，包含船舶在母國(船旗國)直接指揮、監督及負責之下；船舶指揮官具有公職身分，經正式任命，其姓名載於海軍官兵名冊；船舶人員服從軍事紀律；船舶名稱載於海軍艦艇名冊以及船舶具有軍艦外部識別標誌。

2. 1958年《公海公約》與1982年《聯合國海洋法公約》均承襲此項軍艦定義；²¹《公約》第29條更明確規定：「軍艦」是指屬於一國武裝部隊、具備辨別軍艦國籍的外部標誌、由該國政府正式委任，並且名列相應的現役名冊或類似名冊的軍官指揮和配備，有服從正規武裝部隊紀律的船員的船舶。²²唯在海上民兵部分，確屬《公約》未明確規範之灰色地帶。

註20：同註18，頁135。

註21：黃忠成著，《海軍與國際海洋法》(臺北：海軍司令部編印，1996年4月)，頁66-67。

註22：〈聯合國海洋法公約第29條〉，聯合國，<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/UNCLOS-1982.shtml>，檢索日期：2022年2月9日。

(三) 海戰區域

1. 海戰區域係以海洋為主，隨著科技的進步，各軍種的作戰範圍擴大，海軍亦有能力攻擊空中或陸上作戰目標。軍艦所受之攻擊，亦未必來自於海上，各軍種的作戰配備及軍種的聯合作戰，早已打破傳統陸、海、空等軍種作戰的隔離；因此，作戰之規範應朝向以作戰區域為區分對象，而非以軍種區分，始為進步之立法。國際法上關於海戰的法律規範，稱為「海戰法」，其規範對象範圍，包括在海戰中衝突各方之間、衝突方與中立國之間的關係暨海戰行為的原則與制度的總稱。²³在《公約》正式實施之前，當時沿海國海域劃分僅區分「領海」與「公海」，故當海上衝突發生且演變為海上戰爭行為時，相關敵對方作戰海域運用較目前廣闊，且限制與應遵守之義務規範相對較少。

2. 《聯合國海洋法公約》於1994年正式實施以來，將沿海國權益明確規範，並依「海洋為和平使用」之核心定義為原則，對全球水域做更明確且嚴謹的劃分，區分「內水」、「領海」、「專屬經濟海域」及「公海」等(海域範圍示意圖，如附圖)，並律定沿海國、群島國家及其它內陸國在各劃定水域內的權利與義務。除此之外，對各國軍事船舶於不同水域通過時應遵守的規範亦有清楚規定。根據《公約》第30、31、32條規範意旨，軍艦通過領海時，必須遵守沿海國的法律及規章，同時也要遵守國際公約，如造成沿海國損失或損害，須負賠償責任；當然軍

艦有不遵守前揭情形者，沿海國可要求其離開領海，同時《公約》的「船舶無害通過」及「公海航行自由」的條文適用，亦可用於一般船舶與軍艦上。²⁴。

3. 對於非交戰國或中立國之海域，依《聯合國海洋法公約》為禁止進入及從事任何武裝交戰行為；另外，有關海戰廣為討論的「封鎖」，又分「平時封鎖」與「戰時封鎖」。對於封鎖水域的劃設及禁止進入封鎖區的船舶，《公約》中都有明確的律定，畢竟這關係到海戰可能發生之區域。因此，相較傳統海戰法，目前在該公約體系下，對武裝衝突方來說，海戰區域與設置的規範已有相當明確、且具一定程度的限縮。

二、海上武裝衝突法之發展與規範

自1856年《巴黎海戰宣言》(Paris Declaration on Naval War)簽署頒布以來，「海上武裝衝突法」的演進，大致可分三個階段，概略說明如後：

(一) 萌芽階段

15世紀下半葉，新大陸的發現引發歐洲國家航向海上的殖民掠奪與擴張，自此之後的幾個世紀，開啟史上海戰最頻繁、規模最宏大的時代；而當時頻繁發生的海戰，為國際海上武裝衝突法的形成提供了實際且寶貴的需求。《巴黎海戰宣言》的簽署成為國際社會開啟以法律制約海戰、以法律限制海戰時代的濫觴；而1909年《倫敦宣言》(Declaration of London)則對海上捕獲權問題做出全面規定。1913年「國際法研究院」

註23：于焱平著，《國際海戰法概要》(北京，海潮出版社，1993年12月)，頁19-22。

註24：林士毓，〈從近期國際間海戰軍事行動研析武裝衝突法發展〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第49卷，第6期，2015年12月1日，頁40。

表二：海上武裝衝突法發展演進一覽表

萌芽階段	近代轉型階段	漸趨成熟階段
<ul style="list-style-type: none"> ● 1856年巴黎海戰宣言 ● 1909年倫敦宣言 ● 1913年海戰法規手冊 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1922年華盛頓公約 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1945年聯合國憲章 ● 1982年聯合國海洋法公約 ● 1994年聖雷莫海上武裝衝突法手冊

資料來源：作者自行彙整製表。

(Institut De Droit International)編纂的《牛津海戰法規手冊》(Manual of the Laws of Naval War. Oxford)，對近代習慣國際海上武裝衝突法進行重述；但由於這一時期的國際關係以歐洲為中心，所形成的法律規則更多地體現了英、法等歐洲海洋強國的意志。²⁵

(二) 近代轉型階段

1914到1945年，人類經歷了兩次「世界大戰」，期間交戰雙方海軍在大西洋、太平洋、印度洋以及地中海開闢了多個海戰場，許多新武器及新科技，如潛艇、飛機及無線電等陸續投入海戰運用，也出現了「潛艦作戰」、「反潛作戰」與「護航作戰」等新的作戰形式。因此，戰後國際社會對新形態武器裝備及新科技在戰爭中的使用做出更多規範，而《1922年華盛頓公約》(Washington Naval Treaty)的訂定，即是企圖在一定程度上增強對海上衝突的強制力。²⁶

(三) 漸趨成熟階段

兩次的「世界大戰」，人類以經歷的巨大痛苦為代價，換來當代國際武裝衝突法不同於以往的發展面向。1945年《聯合國憲章》的生效，完善了國際社會集體安全保障機

制，也形塑禁止使用武力的國際武裝衝突法基礎，梳理出法律發展的面向，具有適用範圍擴大、人道主義概念增強，亦有將「海牙法體系」和「日內瓦法體系」趨於融合的特點。1982年《聯合國海洋法公約》的訂定，間接影響傳統海戰之相關規則與定義；而「國際人道法學院」(International Institute of Humanitarian Law)於1994年編寫的《聖雷莫海上武裝衝突法手冊》(San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea，以下簡稱《聖雷莫手冊》)，更被認為是重塑適用海上武裝衝突的國際法參考文獻，為結合近年來武器發展、國家實踐、《聯合國憲章》，以及引入海洋法、環境法等相關公約之概念；²⁷亦可以說是「海上武裝衝突法」之最新發展趨勢綜整，也成為目前多國海軍訂定海上軍事行動準據的參考指南。

肆、海上武裝衝突法實踐之挑戰

國際法對於海上武力使用的問題，大致可以區分兩部分，因武力使用的性質不同，且所適用的國際法規範亦不相同，第一種為基於海域執法的武力使用，主要是「國際人

註25：邢廣梅，〈國際海上武裝衝突法概述〉，《西安政治學院學報》(西安)，第23卷，第6期，2010年12月，頁94。

註26：《1922年華盛頓公約》為1922年華盛頓會議中所簽署的一系列條約，包括四國公約、華盛頓海軍條約和九國公約，而限制海軍軍備問題在當時亦成為主要探討議題之一。

註27：〈1994年聖雷莫海戰法手冊〉，紅十字國際委員會，<https://www.icrc.org/zh/doc/resources/documents/misc/sanremo-manual-12061994.htm>，檢索日期：2022年2月10日。

道法」(International Humanitarian Law, IHL)、「武裝衝突法」(Law of Armed Conflict, LOAC)；第二種為基於武裝衝突的武力使用，主要是「人權法」(Human Right Law)以及任何和平時期可資適用的公約、習慣國際法或雙邊條約。²⁸「海上武裝衝突法」是對武裝衝突雙方海上軍事行為的規範，目的在限制海戰中交戰行為的原則，規則、制度及習慣的總稱，也是其他國家對衝突雙方行為進行評判的依據。《公約》生效後，反映出對傳統海洋法律制度的重大變化，亦擴大沿海國的海上管轄範圍，使各沿海國間因海洋利益磨擦而產生衝突的情況自然增加，以下就傳統海上衝突與海上「灰色地帶」衝突兩個面向及可能面臨的挑戰與威脅，分述如后：

一、對傳統海上衝突規範的挑戰

(一)海上武裝衝突法對交戰雙方利益最大化之衝擊

1. 軍事力量為獲得國家利益最後不得使用之工具，而軍事利益為最終獲得政治利益考慮因素之一；因此，就本質上而言，軍事利益最大化乃為軍事行動追求的實踐結果。另就海上武裝衝突的法規面向檢視，其對作戰行為的約束，主要聚焦在武力的合法性使用；對作戰方法和手段的限制，尤其禁止使用極度殺傷性武器；以及作戰雙方應以履行人道主義義務為核心立意，竭力避免對無

辜平民與民用目標的傷害等三方面。衝突法規的約束性，在某種程度上限制了軍事行動的實施；因此，海戰法規對作戰行為的約束、與實現軍事利益最大化，形成相互矛盾與衝擊。

2. 最明顯的矛盾出現在「攻擊目標」選擇上，根據1977年《日內瓦公約-第一附加議定書》的規定，攻擊僅限於軍事目標，且不得因此對臨近平民、居民或民用物體造成不符比例原則之附帶毀傷；²⁹然對任一軍事行動而言，嚴格遵守這一規定，將有可能達不到作戰目標或貽誤戰機。尤其，在一場戰爭中，敵方有可能故意將軍事和民用目標混雜一起，或將重要軍事目標偽裝成民用，如果選擇攻擊此類目標，可能違反海戰法的規定、落敵口實，並造成嚴重不利的國際影響；如果不攻擊，則又無法達到預期的軍事目的，這就在遵守法規和實現軍事效益間產生重大矛盾。在歷次海戰中，都曾出現過為追求軍事利益而置海戰法規則於不顧的情形；「二戰」中德國實施「無限制潛艇戰」，並肆意對商船攻擊就是明顯例證。³⁰然隨著人類文明演進，此一發展脈絡也因人道主義愈發成為人類社會普世價值後，武裝衝突法對於作戰形式、武器運用及攻擊方式也形成嚴格的限制。

(二)《公約》對海上武裝衝突缺乏明確規範

註28：葉雲虎，〈論對中國海上民兵武力使用之法律問題〉，《海洋與國防學術研討會論文集》(桃園市)，2020年12月，頁96。

註29：〈日內瓦公約第一附加議定書〉，紅十字國際委員會，<https://www.redcross.org.tw/home.jsp?pageno=201205070016>，檢索日期：2022年2月12日。

註30：于恩志，〈試析海戰法面臨的挑戰及應對措施〉，《中國海軍工程大學學報》(大連)，第9卷，第1期，2012年，頁19-20。

1. 「海戰」是指國與國間為了國家生存發展利益，而在海洋上針對敵對方運用武力攻擊其海上武裝部隊之戰爭型態，主要目的在破壞敵對方之海上交通線、奪取制海權，進而保障我海上交通線。而「海戰法」發展核心即力圖將戰爭限定在法律框架內，以減輕對人類社會造成的巨大災難，藉以約束戰爭、限制毀傷為目的；然《公約》之施行與傳統海戰法規範上之衝突，以及武器快速發展與傳統國際法規範間，明顯產生缺漏與不足等問題，亦顯示當前海上武裝衝突法所面臨之困境。

2. 自「二戰」後，軍事科技發展突飛猛進，新式武器發展日新月異，且已廣泛應用在區域及海上武裝衝突事件，並對國際和平與安全產生嚴重的影響。反觀相關海戰法規則的發展卻相對緩慢，且傳統海戰法規在面對現代武裝衝突事件中，不僅無法適切運用、亦無法彰顯其效力。例如傳統海戰法中規定，必須先對商船警告、臨檢後，方能攻擊的規則，就難以適用到超視距攻擊中。又如實施近岸封鎖作戰時，在敵方近岸防禦能力已隨軍事科技進步而強化的情況之下，要達到實質有效的封鎖，已較以往更加困難；尤其是國際海上武裝衝突法中，迄今也還沒有關於核武器的使用與限制規範。

3. 此外，在《聯合國海洋法公約》未問世前，對海洋強權國家來說，海洋僅區分為

「領海」與「公海」兩個部分，各國對於海洋領域，只有主權問題，沒有負擔義務之問題。但自1958年「第一次聯合國海洋法會議」以來，沿海國不僅開始擴張領海區域，也使國際海峽之數目逐漸增加；而《公約》訂定後，總共超過135個海峽因受12浬領海規定而被影響。³¹另外，群島國水域的概念在《公約》第49條中有詳細規範，也使群島國的主權涵蓋群島水域的上空、海床和底土，及其中所蘊藏的資源，³²此也使得傳統海上武裝衝突之海域、空間受到嚴重限縮。再者，當海上衝突係發生於中立沿海國之專屬經濟海域或大陸礁層時，衝突雙方就應適當顧及中立沿海國的權利和義務，也應遵守沿海國按照《公約》和其他國際法所制定的與公約間不相牴觸的法律和規章。³³

4. 傳統的海戰法是在《聯合國海洋法公約》生效以前制訂的，因此《公約》所規定的鄰接區、大陸礁層、專屬經濟海域、群島水域及國際海峽等一些新的水域法律概念，傳統的海戰法內容幾未觸及；而專屬經濟區海域制度的確立，就使世界上超過百分之三十五的海域面積，和所有的重要國際航道，以及全球百分之九十五的漁獲總量與百分之八十七的已探明之世界石油儲量處於沿海國家管轄之下。³⁴因此，各沿海國在專屬經濟海域之重疊水域中，極可能會因海洋資源爭奪發生嚴重摩擦，導致衝突之發生；進而

註31：同註4，頁102。

註32：〈《聯合國海洋法公約》第49條〉，聯合國網站，<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/UNCLOS-1982.shtml>，檢索日期：2022年1月21日。

註33：〈《聯合國海洋法公約》第56條〉，聯合國網站，<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/UNCLOS-1982.shtml>，檢索日期：2022年1月21日。

註34：邢廣梅，〈國際海上武裝衝突法形成的標誌-1856年巴黎海戰宣言〉，《軍事歷史》(北京)，第1期，2007年，頁39。

使「海上武裝衝突法」被運用的機率大增。這對海上武裝衝突中海戰場的確定與劃分、牽涉上開水域之海上封鎖、捕獲與作戰，以及如何確定交戰雙方之間、交戰與非交戰方之間在相關海域的權利義務，勢必都成為一系列棘手問題。

(三)《聖雷莫海上武裝衝突法手冊》未具備公約形式

國際人道法學院發展之《聖雷莫海上武裝衝突法手冊》，有別於傳統意義上的海戰法規範，對於不符合傳統戰爭規範的各種不同類型的海上武裝衝突亦包括在內，也擴大了傳統海戰法的適用範圍，包括(1)海戰法中的軍事目標，如區別原則之規範與執行、商船的法律地位，包含商船在何種情況下是軍事目標及商船的武裝等問題；(2)海戰中的作戰方法與手段，例如水雷、導彈、魚雷和其他武器系統的使用；有關海上禁區的實際運作方法與效果；(3)海上武裝衝突中不同受難者的保護，包括救助、平民和戰俘的運送、醫院船的通訊、醫院船、救生艇和其他受保護船艇的認定等；(4)臨檢、搜索和拿捕之條件與程序；(5)海上軍事行動的地理條件。³⁵儘管其內容豐富、完整、涵蓋周詳，然1994年訂定之手冊內容，僅為一群法律專家及海軍人士以個人身份在一系列會議後草擬訂定；故嚴格論之，其本身位階在形式上仍不屬於正式、有拘束力的國際法律文

件，惟僅可提供各海洋國家據以參考訂定相關法規，因此對國際武裝衝突形成制約的能力有限。

二、「海上灰色地帶」衝突

(一) 定義

1. 近年來「灰色地帶」(Gray Zone)一詞被廣泛討論，它是一個介於和平與戰爭之間的空間概念。美國智庫「戰略與國際研究中心」(Center for Strategic & International Studies, CSIS)將「灰色地帶」戰略定義為「一種或一系列打破嚇阻與穩定平衡的結果，企圖不需訴諸武力即可達成國家安全的目標」；³⁶另外「蘭德公司」(Rand)則定義為「當行為者為獲取其政治威懾目的，所採取多種或混合之非正規且威脅強度遠低於正規軍事衝突的行動，伴隨透過挑戰、破壞或違反國際慣例、規範或法律，來威脅衝突一方的利益」。³⁷

2. 「海上灰色地帶」衝突幾乎都是涉及對相關海域中自然島礁主權或海洋權益的爭奪；然而，海洋環境中的「灰色地帶」活動，可能有其更複雜的原因，更多時候被大量使用做為對一國施加額外政治壓力的手段，而不是尋求針對所涉海洋問題具體的解決方案。至於「海上民兵」的角色則從一般漁業活動到維護沿海國海洋權利，甚可直接參與武裝行動的多元任務及角色；因此，自然衍生出「海上灰色地帶」衝突的複雜及不確定

註35：同註18，頁142。

註36：Michael Green et al., “Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence, CSIS”, May 2017, p.21. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170505_GreenM_CounteringCoercionAsia_Web.pdf?OnoJXfWb4A5gw_n6G.8azgEd8zRIM4wq. 檢索日期：2021年11月30日。

註37：Lyle J. Morris et al., “Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War, Rand”, 2019, p.8.

性，亦可能使海上武裝衝突法在實踐上產生新的挑戰。

(二) 現況

1. 「海上灰色地帶」衝突在全球水域均時有發生，近年來又以亞洲發生的衝突事件廣被國際間討論；而事件的主要製造者，一般認為是有「小藍人」之稱的中共「海上民兵」，³⁸其主要出現在南海，並對特定島礁及水域主張存在具爭議的控制權與海洋權利。這些海上民兵平時為操縱機漁船從事漁業活動的漁民，以非正規且極低強度的非軍事對抗方式在南海或相關聲索國附近水域，對相關聲索國及域外海軍艦艇進行騷擾，形塑對相關海域擁有主控權利的態勢。同樣情形也發生在我國，2020年3月16日海巡署金門海巡隊及縣府護漁小組在小金門海域執行護漁任務時，遭中共10餘艘快艇丟擲酒瓶、石塊並惡意衝撞，³⁹我方雖立即反擊驅趕，但仍導致新造艇隻受損，由於兩岸相鄰海岸線距離不遠，中共船艇闖入及脫離時間快速，確屬兩岸海上灰色地帶衝突的情境之一，且因執法單位反應處理不易，顯見兩岸漁事錯綜複雜、糾紛難解。

2. 又如2021年3月，中共大量漁船聚集

在南海「牛軛礁」(Whitsun Reef)附近水域，美其名為避風錨泊，然因該錨泊水域在菲律賓主張的專屬經濟海域之內，引發該國不滿，為防止黃岩島(Scarborough Shoal)事件重演，菲國大舉揭發中共派遣漁船在牛軛礁活動的企圖，也順勢引發其國內抗議及民怨四起。⁴⁰菲律賓除外交抗議外，亦發布聲明表示，中共船隻長期出現在該國專屬經濟海域，為雙邊關係帶來不必要的緊張，並可能引發兩國擦槍走火。⁴¹而此事成為中共《海警法》生效⁴²及美國推動「印太戰略」之後，最大宗的漁船群聚糾紛。即便菲國外交部、國防部一致認為這是中共一個有計畫的、違反國際法的軍事侵略行為，但中共仍一再表示，這是漁民的一般作業行為，並認為「中」方漁民有權在自己的管轄海域上作業，且海警局有義務對這些活動展開維權執法。⁴³凸顯中共「灰色地帶」衝突在海上仍舊十分活躍，且難以有效規範與制止，稍一不慎即可能「擦槍走火」，引發更大事端。

(三) 影響

中共海上民兵「灰色地帶」的戰術運用，技巧性的保持在不主動發生衝突的門檻之下，同時又強烈的發出中共有決心控制仍存

註38：Franz-Stefan Gady, "Little Blue Men: Doing China's Dirty Work in the South China Sea, The Diplomat", November 05, 2015, <https://thediplomat.com/2015/11/little-blue-men-doing-chinas-dirty-work-in-the-south-china-sea/>, 檢索日期：2021年11月28日。

註39：李家豪，〈對中共抽砂船越界活動之因應策略〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第55卷，第5期，2021年10月1日，頁80。

註40：胡敏遠，〈對「中」、菲兩國「牛軛礁爭端」之研究〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第55卷，第5期，2021年10月1日，頁43。

註41：張正芊，〈菲總統府態度轉硬 警告中國入侵海域恐擦槍走火〉，中央通訊社，2020年4月5日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202104050177.aspx>，檢索日期：2022年2月10日。

註42：中共《海警法》全名為《中華人民共和國海警法》，係於2021年1月22日在中共「全國人民代表大會」常務委員會正式通過，並於同年2月1日生效。

註43：葉雲虎，〈遇灰區衝突不宜用軍事手段解決〉，蘋果新聞網，2021年4月23日，<https://tw.appledaily.com/forum/20210423/NLO44JI2OREVFM3EDT7VTS24KU/>，檢索日期：2022年2月10日。

爭議的島礁與水域。事實上海上民兵在2012年間接協助中共實質占領黃岩島之後，北京在南海「隱晦」的推動「灰色地帶」行動已日趨明顯，除此之外，中共還運用其非正規部隊巧妙地威懾美國在南海執行已久的「航行自由軍事行動」(Freedom of Navigation Operations, FONOPs)。⁴⁴因此，值得注意的是，即使中共海上民兵已正式納編於其武裝部隊中，他們仍保持著「模稜兩可」的平民關係，使中共能夠合理地否認這些「灰色地帶」活動，此處亦不難看出中共操作「灰色地帶」衝突已具備成熟且運用自如的能量、策略與對外論調，更藉此創造對其有利態勢，並挑戰現有之國際慣例。

鑑於此類衝突之所以複雜難解，乃是其涉犯國際法事實並不明確，一旦被迫衝突之一方具有明顯軍事性質的海軍介入，行動稍有不慎，即可能造成所謂的「漁民」傷亡，並讓事件另一造取得正當理由，或營造為違反《憲章》之非法武力使用，或行使自衛權而以軍力迎擊，⁴⁵這都將使得事件處理變得棘手，亦是我國必須高度重視之主因。

伍、結語

我國地理環境四面環海，與周遭鄰國(包含日本、菲律賓、中共等)專屬經濟海域重疊面積廣闊。多年來東海釣魚臺及南海諸島附近海域，因領土主權爭議及漁業資源爭奪而產生衝突事件迭有發生；中共亦對我金門、馬祖甚或東沙群島等海域，多次運用海

上民兵包圍與挑釁，使相關海域漁業活動甚至外島民生作息產生影響，以致海域執法之公務船舶，與海軍例行巡弋面臨執行任務上之挑戰。再從海上武裝衝突法發展與實踐現況來看，我國實有必要針對海上安全與衝突發展的可能態樣，積極檢視修訂與調整因應，方能應付海上詭譎多變之複雜情況。

「捍衛海疆」是海軍責無旁貸的天職，在走向海洋之際，國家面對詭譎多變的海上衝突及「海上灰色地帶」可能之複雜狀況，除謹慎提高警覺妥善運用各式公務船舶執行各項任務之外，亦應正視國內海上武裝衝突法之訂定與發展，並推動相關海上軍事行動規則制定及制度化。期許政府及國軍單位應以實務面向檢討保持滾動式修正外，並正視任務海域預想可能遭遇之複雜狀況，配合定期各類演訓科目納入教育訓練；另持續深植官兵及海上執法人員依法行動之謹慎思維，配合「交戰規則」修訂，期能提升海軍與海巡任務艦艇或任務部隊遭遇海上武裝衝突時，在第一時間做出合法、合宜之作為，迅速應變衝突，同時避免擦槍走火引爆事端，也才能順利執行任務，維護國家安全。 ⚓

作者簡介：

張家瑛中校，海軍軍官學校87年班、美海軍指揮參謀學院100年班、國立臺灣海洋大學海洋法律碩士104年班、國防大學戰爭學院在職108年班。曾任海軍基隆級艦作戰長、海軍216戰隊支援隊作戰長，現服務於國防大學海軍指揮參謀學院，並為美國「戰略暨國際研究中心」(CSIS)訪問研究員。

註44：弓培城，〈對美國南海航行自由政策之法律評析〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第54卷，第4期，2020年8月1日，頁80。

註45：同註43。