

研析臺灣海峽海域 武力運用的國際法原則

A study on the use of force principles of international law in the Taiwan Strait

林士毓

提 要：

臺灣海峽目前在國際慣例上屬「用於國際航行的海峽」，而國際法海權概念中的「船舶無害通過」及「公海航行自由」理論，牽動著海戰行為的規制，「海軍及軍艦」，更是主宰國家領海主權維護的關鍵角色。又兩岸所簽訂的「海峽兩岸海運協議」國際法文件，涉及了領海及國家安全議題，海軍必須要有「依法用兵」的思維，同時軍事合作是一種軍事利用的思考。

關鍵詞：臺灣海峽、海運協議、依法用兵、軍事合作、海峽兩岸維護臺灣海峽安全事務協議

Abstract

Taiwan Strait in the international practice is a strait used for international navigation, Davis line is the boundary of the political and military region, theory of "Innocent passage" and "Freedom of the high seas" affect the naval operation, "navy" and "warships" are Maintain the role of the territorial waters. "Cross-strait Sea Transport Agreement" Involved in the territorial waters and national security issues, ROC navy must have idea about "Use forces in accordance with the law". In addition, military cooperation is the thinking for us.

Keyword: Taiwan Strait , Cross-strait Sea Transport Agreement , Use forces in accordance with the law, military cooperation, Cross-Strait maintain the security affairs of the Taiwan Strait agreement.

壹、前言

在世界地圖上，中國大陸的岸線之外，從日本列島向北延伸與千島群島相接，向南依次排列著琉球群島、臺灣島、菲律賓群島，猶如一條由島嶼組成的鏈條，地理學上稱為「第一島鏈」，臺灣島在第一島鏈中處於樞紐之位置，其戰略價值可使大陸勢力走向海洋，海洋勢力窺視大陸，又我國在地理環境上與中國大陸相隔一道約200哩的臺灣海峽，臺灣海峽目前在國際慣例上屬「用於國際航行的海峽」，故基於臺灣全球戰略地位的重要性，其制約亞太地區的地緣政治及中共、美國、日本的國際關係，臺灣海峽上所轄的海域，除與國家主權議題有關聯外，也牽連東亞國際政治關係的微妙變化。

海洋約佔全球面積71%，海域主權就如同土地資源一般，擁有者可以大量地使用、管理及收益，進而限制其他人活動及進行軍事利用，所以世界各國對於海洋權益及其資源利用等問題，極度地重視，況且在海峽區域的軍事武力使用，也涉及相關國際法的規範，如公海航行自由、專屬經濟區的軍事使用、大陸礁層的軍事部署。

然在國際法海權概念的發展中，「船舶無害通過」及「公海航行自由」的兩大國際海洋法理論，也牽動著海戰行為的規制，再者，現今海戰行為，也隨著航海科技的進化，海戰中主角的國際法地位—「海軍及軍艦」，更是主宰國家領海主權維護的關鍵角色

，尤其在兩岸自民國97年11月4日簽訂「海峽兩岸海運協議」後，所涉及的海域主權行使，更是錯綜複雜，所以平時領海區域的武力使用、公海的航行自由、專屬經濟區的安全管制，以及遇戰事或武裝衝突情事時，準確合法地判斷敵方船舶之敵意，進而執行接戰行為(攻擊、攔截、臨檢、搜查、改變航向和拿捕)，身為國家領海主權維護者的「海軍」，實在不能不瞭解國際海洋法及其海戰武裝衝突法原理下，海域武力運用的法則。

本文為使官兵對於國際法原理下，海域武力運用的法則有所充分認識，先從臺灣海峽與國家領海主權有關的國際法原則談起，並析述兩岸海運協議所涉及的海上事件問題，文後則建議臺海海域軍事行動的法制作為，以為國軍依法用兵之參考。

貳、國際海洋法及其海域武裝衝突法的發展

從15、16世紀直至17世紀初，幾個海上強國主張對海洋擁有所有權，但由於沒有一個國家能有效地控制廣闊的海洋，到了19世紀初期，各國都僅對其海岸相鄰近的海域提出管轄主張，這種「與海岸相鄰近的海域」實是近代領海觀念的前身，之後隨著資本主義的產生、發展及國家安全的需要，與公海航行自由原則的確立，逐漸形成了領海概念並確立了領海制度¹，1930年海牙國際法會議，曾討論領海寬度問題，但未能達成協議

註1：黃正議著，〈1982年聯合國海洋法公約規範下之專屬經濟區軍事使用〉，《海軍學術月刊》，第40卷，第3期，民國95年6月，頁116-117。

，直到1958年2月24日至4月27日第一屆海洋會議在日內瓦召開，之後第2次1960年3月17日至4月26日、第3次1973年12月3日，先後共15次會議，直至1982年4月30日通過《聯合國海洋法公約(United Nations Convention on the Law of the Sea, 簡稱: UNCLOS)》，此公約對內水、領海、鄰接海域、大陸架、專屬經濟區、公海等重要概念做了界定，而該公約自1994年生效後，已獲世界150多個國家遵行採用。

《聯合國海洋法公約》中，對於一國主權行使較具意義的條文分別是：(1)第2條規定沿海國的主權及於其陸地領土及其內水以外鄰接的一帶海域，此項主權也及於領海的上空及其海床和底土。(2)第3條規定一國領海的寬度為12浬。(3)第8條規定內水係是領海基線向陸一面的水域，其構成國家的一部分。(4)第33條規定沿海國可在鄰接區行使海關、財政、移民、衛生及犯罪等管制，但不得超過24浬。(5)第57條規定沿海國可從事開發、探勘、養護、管理海洋資源之權利，其經濟海域限制為200浬，另外該公約對於海洋的事務處理及爭端解決設有國際海床管理局及國際海洋法庭，且定義任何船舶有無害通過之權利，以及公海航行自由的原則²。

然而前揭《聯合國海洋法公約》有關「船舶無害通過」及「公海航行自由」的條文，為避免文義解釋的爭議，均分別詳加律定如下：

所謂船舶無害通過，必須嚴守：(1)不損害沿海國的和平、良好秩序或安全。(2)原則上應繼續不停和迅速進行。(3)不對沿海國的主權、領土完整或政治獨立進行任何武力威脅或使用武力，或以任何其他違反《聯合國憲章》所體現的國際法原則的模式進行武力威脅或使用武力。(4)不以任何種類的武器進行任何操練或演習。(5)不為任何目的蒐集情報使沿海國的防務或安全受損害的行為。(6)不為任何目的影響沿海國防務或安全的宣傳行為。(7)不在船上起落或接載任何飛機。(8)不在船上發射、降落或接載任何軍事裝置。(9)不違反沿海國海關、財政、移民或衛生的法律和規章，以及上下任何商品、貨幣或人員。(10)不違反本公約規定的任何故意和嚴重的污染行為。(11)不為任何捕魚活動。(12)不進行研究或測量活動。(13)不為任何目的干擾沿海國任何通訊系統或任何其他設施或設備的行為。(14)不為與通過沒有直接關係的任何其他活動等等³。

所謂公海航行自由，包括：(1)航行自由。(2)飛越自由。(3)鋪設海底電纜和管道的自由，但有部分的限制。(4)建造國際法所容許的人工島嶼和其他設施的自由，但有部分的限制。(5)捕魚自由，但有部分的限制。(6)科學研究的自由，但有部分的限制。(7)公海應只用於和平目的⁴。

至於提及海戰法，首先必須釐清海戰中主角的國際法地位－「海軍及軍艦」，依據

註2：資料來源：取自於聯合國(United Nations)官方網站<http://www.un.org/>，檢索日期：2016年1月16日。

註3：詳見《聯合國海洋法公約》第17-32條。

註4：詳見《聯合國海洋法公約》第87-115條。

《聯合國海洋法公約》第29條規定「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，至於軍艦是否與普通船舶一樣享有無害通過領海之權利，則是現代海洋法爭論的問題，根據《聯合國海洋法公約》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，沿海國可要求離開領海，同時《聯合國海洋法公約》的「船舶無害通過」及「公海航行自由」的條文適用，亦可用於軍艦船舶上。

然國際間對於海戰的相關公約始自1856年4月16日《巴黎會議關於海上若干原則的宣言(Declaration Respecting Maritime Law. Paris)》，之後1899年7月28日《關於1864年8月22日日內瓦公約的原則適用於海戰的公約(Adaptation to Maritime Warfare of Principles of Geneva Convention of 1864)》、1907年10月18日之《關於戰爭開始時敵國商船地位公約(Status of Enemy Merchant Ships at the Outbreak of Hostilities, 海牙第六公約)》、《關於商船改裝為軍艦公約(Conversion of Merchant Ships into War-Ships, 海牙第七公約)》、《關於敷設自動觸發水雷公約(Laying of Automatic Submarine Contact

Mines, 海牙第八公約)》、《關於戰時海軍轟擊公約(Bombardment by Naval Forces in Time of War, 海牙第九公約)》、《關於1906年7月6日日內瓦公約原則適用於海戰的公約(Adaptation to Maritime War of the Principles of the Geneva Convention, 海牙第十公約)》、《關於海戰中限制行使捕獲權公約(Certain Restrictions with Regard to the Exercise of the Right of Capture in Naval War, 海牙第十一公約)》、《關於建立國際捕獲法院公約(The Creation of an International Prize Court, 海牙第十二公約)》、《關於中立國在海戰中的權利和義務公約(Rights and Duties of Neutral Powers in Naval War, 海牙第十三公約)》、1909年2月26日在倫敦簽訂《關於海戰法規宣言(Declaration concerning the Laws of Naval War. London)》、1913年8月9日《海戰法手冊(Manual of the Laws of Naval War. Oxford, 牛津手冊)》、1928年2月28日《海上中立公約(哈瓦那公約)》、1930年4月22日《限制和裁減海軍軍備的國際條約第四部分關於潛艇作戰的規則(Treaty for the Limitation and Reduction of Naval Armaments, (Part IV, Art. 22, relating to submarine warfare). London)》、1944年6月12日《聖雷莫海戰法手冊(San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea,)》等⁵，上揭公

註5：紅十字國際委員會(ICRC)，〈巴黎會議關於海上若干原則的宣言、日內瓦公約的原則適用於海戰的公約、關於戰爭開始時敵國商船地位公約、關於商船改裝為軍艦公約、關於敷設自動觸發水雷公約、關於戰時海軍轟擊公約、關於適用於海戰的公約、關於海戰中限制行使捕獲權公約、關於建立國際捕獲法院公約、關於中立國在海戰中的權利和義務公約、關於海戰法規宣言、海戰法手冊、海上中立公約、限制和裁減海軍軍備的國際條約第四部分關於潛艇作戰的規則、聖雷莫海戰法手冊〉，《紅十字國際委員會官方網站》，〈<http://www.icrc.org/>〉，檢索日期：2016年1月11日。

約也均離不開軍艦在海上軍事行動及作戰目標的規制，其中海上的軍事行動大致可分為「封鎖、佈雷、攻擊、臨檢、拿捕、潛艦作戰」，作戰對象不外為：(1)敵國的公船與私船。(2)敵國的作戰部隊。(3)海上敵性船舶與貨物。(4)敵國的海岸、島嶼及其戰爭設備。(5)破壞封鎖。(6)違反中立義務之中立國船舶等⁶。

而關於海上的軍事行動，其涉及了海戰區域及海戰手段的規制，雖然前揭所謂《聖雷莫海戰法手冊》參加國僅24國，但手冊的規範，大致符合國際慣例，如參照該手冊第10、11、12條規定，海戰作戰區的劃定大致分為：(1)交戰國的領海、內水、陸地領土、專屬經濟區、大陸礁層、群島水域。(2)公海。(3)中立國專屬經濟區和大陸礁層，而禁止作戰之水域則為：(1)中立國領水，但中立國必須維持中立。(2)國際條約規定的中立化區域，縱使在交戰國境內，仍是禁止作戰地帶，如蘇伊士運河、巴拿馬運河、南極地區⁷；至於海上軍事行動所從事之軍事偵察、封鎖、佈雷、攻擊、臨檢、拿捕、潛艦作戰等手段，參照《聖雷莫海戰法手冊》第78~111條規定，原則上對於海戰攻擊武器的選擇，如導彈(Missiles)、飛彈(Projectiles)、魚雷(Torpedoes)、水雷(Mines)等，並不禁止，但必須嚴守敵我交

戰規則(如1949年的日內瓦戰時保護平民、改善海上武裝部隊傷者或遇船難者境遇、關於戰俘待遇、改善戰地武裝部隊傷者境遇等四項公約、聖雷莫海戰法手冊等)，作戰方法如封鎖及劃定海戰區的決定必須針對交戰國為之，並向其他國家提出警告通知，且須符合合理性、適當性及軍事需要，禁止欺騙及背信忘義之行為，同時依該手冊第112~158條，海戰時也可執行非攻擊的措施，如攔截(Interception)、臨檢(Visit)、搜查(Search)、改變航向(Diversion)和拿捕(Capture)，但必須注意中立國利益及平民乘客安全，至於所謂適當性及必要性，也就是在可執行臨檢拿捕情形下，就避免使用武力攻擊摧毀，在可行使船艦封鎖情形下，就避免使用水上佈雷等，上述不管作戰或非攻擊性行動的運用均不得危及中立國利益、國際航道、公海使用利益等。

又2009年11月，由義大利聖雷莫國際人道法學院組織編纂的《交戰規則手冊》，在紅十字國際委員會日內瓦總部發布，這是該學院結合幾個國家的軍人，以及具軍事法、戰爭法專業的學者專家，透過跨國性的訓練和課程，進行三年研究計畫的成果⁸，目的是為了協助各國起草交戰規則及建立與法律有關連的軍事行動準則，故內容並不深究武裝衝突法及人道主義等國際法議題，僅是「

註6：侯木仲，《國際海洋法》(臺北：環球書局出版，民國81年8月)，頁144。

註7：1956年因爭奪蘇伊士運河主權第二次中東戰爭，之後進駐聯合國維和部隊，雖然埃及控制運河主權及營運，但依國際慣例該運河仍是國際航道，且為非戰區；1977年美國與巴拿馬《關於巴拿馬運河永久中立和運河營運的條約》重申了運河是對所有國家開放的「永久中立的國際水上通道」，南極地區因地處偏遠，且無人居住，故主權問題也懸而未決，1959年美國、日本等12國簽訂「南極條約」宣告南極地區用於和平，且為非軍事區。

註8：如美國海戰學院教授丹尼斯曼得拉(Dennis Mandsager) 退役上校軍法官、英國皇家海軍中校艾倫科爾(Alan Cole)、加拿大軍隊少校菲利浦德魯(Phillip Drew)、澳大利亞皇家海軍上校羅布麥克勞克林(Rob McLaughlin)等人。

列出合法的各項行動準則清單條組」，提供給任務需要的部隊單位來加以擷取選擇，並在各項軍事演習和行動中從事訓練及練習，同時也因手冊採用「限制性」的方式授權，所以除了個人自我防衛及單位自我防衛外，交戰規則措施若沒授權，指揮官就必須認為沒有被授權來執行條組內的軍事行動。而國際人道法學院交戰規則中有關自衛權的行使，區分個體自衛權、單位自衛權及國家自衛權，個體自衛權指的是「當一件攻擊發生時，或者即將發生時，一個個體可以行使防衛自己的權利」，單位自衛權指的是「當國家在面對一件攻擊發生時，或者即將發生時，單位指揮官有權利去防衛他們的單位和其他單位」，國家自衛權指的是「聯合國憲章第51條規定面對武裝攻擊，以及即將發生攻擊時，一個國家是有權利防衛他自己」⁹。手冊內有關交戰規則的戰場環境，則區分了「地面作戰軍事行動(Land Operations)、海戰軍事行動(Maritime Operations)、空戰軍事行動(Air Operations)、外太空作戰(Outer Space Operations)、網路空間作戰(Cyberspace Operations)」等5種¹⁰，另外針對特別行動，也再區分「和平行動(Peace Operations)、撤離非戰鬥人員行動(Non-Combatant Evacuation Operations)、人道救助/災害救濟(Humanitarian Assistance/Disaster Relief)、協助平民政府(Assistance to Civil Authorities)、海上禁制

行動(Maritime Interdiction Operations)」等5種¹¹，也就是說該手冊的基本種類交戰規則就有10種，若加上「複合式戰爭形態」(如地空作戰、海空聯戰、協同作戰、斬首行動等等)，彼此加總組合，可能就有幾十種。

當中對於海戰軍事行動交戰規則的闡述，係要在海戰軍事行動中先行思考，發生軍事行動的海域，適用的法律依據為何？因為其涉及了海軍航行及飛越領空的權利、沿海和船旗國家的權利義務、中立國和其他不參與國家的權利義務等。其次，仍須再考量這個軍事行動的法令依據，包括任何特別法律授權於領海執行軍事行動、或者為執行有關海事禁制的軍事行動。最後，則是軍艦主權豁免原則的思維，以下就以「一般、非戰鬥撤退及海上封鎖」等戰場情況，加以說明。

一、一般海戰軍事行動(Maritime Operations)¹²

一般在起草海戰軍事行動交戰規則時，內容除了昭示作戰目的、依據法令(如聯合國安理會決議、國內外法令)，以及規範一般自衛權的行使、警告及攜帶武器的限制等原則性的條款等規定外，另得就下列戰場事態，按實際任務需要選擇條款組，來加以訂立規範。

(一)干擾船艦和航空器的防止(Series 22)：內容為規範在何種情況下才能使用武力，藉以防止未經授權的登機或扣押的船舶

註9：International Institute of Humanitarian Law, Rules of Engagement Handbook (Sanremo, November 2009), p.3。

註10：Rules of Engagement Handbook, pp.12-17。

註11：Rules of Engagement Handbook, pp.17-22。

註12：Rules of Engagement Handbook, p.13。

或飛機，如使用致命或非致命武器以防止未授權登船特定航空器等。

(二)警告射擊(除自衛以外的開槍射擊)(Series 23)：內容係為規範除在自衛權以外，使用警告性射擊的情況，例如開槍警告射擊，強迫遵守特定命令。

(三)使人喪失能力的開槍(Series 24)：內容係為管理使用開槍喪失能力，例如使用喪失能力的開槍強迫遵守特定命令。

(四)搜索和拘禁平民(Series 25)：內容係為規範除協助平民政府及執法機構外，在何種情況，人員在可以被搜索和拘禁，例如使用非致命性武器，在特定環境中搜索特定人。

(五)中立(Series 32)：內容係為規範自己部隊在中立狀態的行為作用，例如為了特定目的，指派船艦飛機離去軍事行動區域，而前往最近的地區執行視察或搜索。

(六)檢查、扣押和破壞資產(Series 42)：內容係為規範資產可以被檢查、扣押和破壞的情況，例如在特定情狀，使用非致命性武器扣押特定資產。

(七)武裝部隊的地理配置和跨越邊境的襲擊(Series 50)：內容係為規範武裝部隊在有關的領土、海域或其他空域的部署，例如為了特定目的或任務等等(如無害通過、過境通行、群島水域航行通過、以及救助進入、搜索和救援、非戰鬥人員撤離行動)，進入特定區域。

(八)轉向改道(Series 55)：內容係為規範使用和執行命令改道，例如對懷疑違反聯合國安理會特定規定的飛行器，命令轉向

改道或其他指令。

(九)區域(Series 57)：內容係為規範在陸域、海域及空域之公開區域的執法機制，例如使用武器，接近和包括致命性武器，在特定區域解除特定團體或個人武裝。

(十)襲擾(Series 61)：內容係為規範軍事襲擾機制，例如使用襲擾戰術來導致身體的傷害。

(十一)傳感器和照明彈(Series 63)：內容係為規範使用傳感器和照明，例如在特定環境，使用雷射指示器、測距儀。

(十二)海事執法(Series 90)：內容係為規範在自有的海域或其他國家授權適用的海域，使用武器來處理海事執法行動，例如使用非致命武器來執行與資源相關的法律制度，以及在專屬經濟領域和大陸棚的有關國內法律。

(十三)潛戰的聯繫(Series 91)：內容係為規範潛艇部隊的聯繫行為影響，例如透過特定方式，如主動或被動的聲納，磁異常檢測、聲納浮標，繼續追蹤特定的潛艇。

(十四)水雷(Series 92)：內容係為規範使用和應對水雷，例如在特定情狀，使用武裝水雷在特定區域。

(十五)登船(Series 93)：內容係為規範登船，例如符合聯合國安理會特定規定，順從登特定船。

(十六)海盜的抑制(Series 94)：內容係為管理使用武器壓制海盜，例如在特定情況，使用武器，接近和包括致命性武器，壓制海盜。

二、非戰鬥的撤退行動(Non-Combatant)

Evacuation Operations)

非作戰撤退的軍事行動本質上是防禦性質，最主要的特徵是協助平民政府撤退國民，以及在國外或當地國威脅環境下撤離，故該行動首先要思維行動領域內的適法性、部隊駐在國是否同意、行動環境是否許可、不明確或不友善等等；其次，有無聯合國安理會決議、武裝部隊協定、諒解備忘錄或國際條約足以支持該軍事行動，倘若上揭要件具備，則除原則性條款外，可增列額外條款如下¹³：

(一)保護人員的行動自由(Series 21)：內容係為規範使用武力提供人員的行動自由的機制，例如使用武器來預防干擾，部隊成員的自由行動。

(二)警告射擊(除自衛以外的開槍射擊)(Series 23)：同(一般海戰軍事行動)。

(三)搜索及拘禁人員(Series 25)：同(一般海戰軍事行動)。

(四)檢查、扣押和破壞資產(Series 42)：同(一般海戰軍事行動)。

(五)武裝部隊的地理配置和越境襲擊(Series 50)：同(一般海戰軍事行動)。

(六)部隊單位的相關配置部署(Series 53)：內容係為規範與其他部隊或資產有關的部隊配置部署，例如為了特定目的，在特定距離內，接近特定部隊或接觸利益。

(七)轉向改道(Series 55)：同(一般海戰軍事行動)。

(八)使用障礙物及路柵(Series 56)：內容係為規範使用障礙物和路柵機制，例如在特定情狀，使用非爆炸性障礙物和路柵。

(九)傳感器和照明(Series 63)：同(一般海戰軍事行動)。

(十)使用武器協助平民政府，包括執法(Series 110)：內容係為規範使用武器支援平民政府機制，例如使用武器，接近和包括致命性武器，在缺乏平民執法公務員下，預防嚴重地犯罪行為。

(十一)人群和暴亂的控制(Series 120)：內容係為規範使用武器在暴亂的控制上，例如暴亂控制期間，在特定情況，使用武器，接近和包括致命性武器。

(十二)抗爆劑(Series 121)：內容係為規範使用抗爆劑，例如在特定情狀，使用特定抗爆劑。

(十三)抗暴武器和抗暴水槍(Series 122)：內容係為規範使用抗暴武器及鎮暴水槍，例如使用特定抗暴武器，如塑膠子彈、豆袋等等。

(十四)電子戰措施(Series 130)：為規範使用電子戰措施，例如對特定目標，使用特定電子戰措施。

三、海上攔截行動(Maritime Interdiction Operations)

該行動特徵是參與行動的國家會藉由軍艦或軍機主張對其他國家船艦有管轄權，但即使在公海及國際空域上，也要尊重其他船艦和航空器，而該行動首先要思考的是，在發生軍事行動的海域，適用的法律依據為何，因為涉及航行及飛越領空的權利、沿海和船旗國家的義務和權利、中立國和其他不參與國家的義務和權利等。其次，再考量這個軍事行動的法令依據，包括任何特別法律授

註13：Rules of Engagement Handbook, pp.18-19。

權於領海執行軍事行動、或者為執行有關海事封鎖的軍事行動，最後則是主權豁免原則的思維，倘若上揭要件具備，則除原則性條款外，可增列額外條款如下¹⁴：

(一) 干擾船艦和航空器的防止 (Series 22)：同(一般海戰軍事行動)。

(二) 警告射擊(除自衛以外的開槍射擊)(Series 23)：同(一般海戰軍事行動)。

(三) 使人喪失能力的開槍 (Series 24)：同(一般海戰軍事行動)。

(四) 搜索和拘禁平民 (Series 25)：同(一般海戰軍事行動)。

(五) 檢查、拘禁和扣押資產 (Series 42)：同(一般海戰軍事行動)。

(六) 武裝部隊的地理配置和越境襲擊 (Series 50)：同(一般海戰軍事行動)。

(七) 轉向改道 (Series 55)：同(一般海戰軍事行動)。

(八) 區域 (Series 57)：同(一般海戰軍事行動)。

(九) 襲擾和反襲擾 (Series 61)：同(一般海戰軍事行動)。

(十) 傳感器和照明 (Series 63)：同(一般海戰軍事行動)。

(十一) 海事執法 (Series 90)：同(一般海戰軍事行動)。

(十二) 登船 (Series 93)：同(一般海戰軍事行動)。

(十三) 海盜的抑止 (Series 94)：同(一般海戰軍事行動)。

所以國際間對於海域的使用及海權概念，會因為軍民科技的進步及國際政治環境而變化，傳統的國際航海立法雖然可以解決各國對領海主權及公海航行自由的爭議糾紛，但面對軍艦及國際軍事行動的介入議題時，航海立法仍嫌不足，而必須開始進行細部性的技術規範，如美軍、歐盟及國際組織的交戰規則訂立。至於所謂的交戰規則，是國家政府主管當局所發布，在預定的情況和限制內，由軍隊用來實現作戰目標的文件，至於交戰規則在國家的軍事法規中，可能以各種形式展現，如執行命令、部署命令、軍事行動計畫和常設指令等，目前國際間各項軍事行動的發動，為在行進中有效地管控武裝力量，大都以「交戰規則(Rules of Engagement)」做為最重要的工具之一，如美軍第82空降師(82d Airborne)、第101空降師(101st Airborne/Air Assault)等部隊交戰規則、美軍於1999年4月阿爾巴尼亞科索沃的武裝部隊(Peace Enforcement: KFOR)、1991年波斯灣戰爭的沙漠風暴(DESERT STORM RULES OF ENGAGEMENT)¹⁵，北大西洋公約組織科索沃、索馬利亞、阿富汗行動的交戰規則(NATO RoE For Kosovo、Somalia、Afghanistan?)¹⁶、英國的阿富汗行動交戰規則(British RoE for Afghanistan)等等¹⁷。

註14：Rules of Engagement Handbook, pp.19-20。

註15：CENTER FOR LAW AND MILITARY OPERATIONS, Rules of Engagement (ROE) Handbook for Judge Advocate (CHARLOTTEVILLE, VIRGINIA: Us Army, 1 MAY 2000), APPENDIX B, pp.111-113、pp.114、127-131、pp.193-196。

註16：資料來源北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)官方網站，<http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm>，檢索日期：2011年3月5日。

註17：資料來源英國國防部(United Kingdom Ministry of Defense)官方網站，<http://www.mod.uk/DefenceInternet/Home/>，檢索日期：2011年3月5日。

參、臺灣海峽暨領海主權維護的法思維

臺灣海峽位於中國大陸與臺灣之間的水域，北接東海，南接南海，海峽北端自福建平潭島到臺灣富貴角約93浬，南端自福建東山島到臺灣鵝鑾鼻約200浬，平均寬約103浬，其水域大致可分4個部分：(1)金門、馬祖及其周邊島嶼水域。(2)臺灣本島西岸至澎湖群島領海基線以內之水域。(3)臺灣本島西岸領海之水域。(4)中國大陸沿岸與臺灣西南岸中華民國領海外界之間的寬廣水域，如參照1958年領海及鄰接區公約與1982年聯合國海洋法公約，第(4)部分的水域，屬於公海或海峽兩岸專屬經濟區或大陸礁層，而多年來海峽兩岸以「海峽中線(又稱戴維斯線Davis Line)」為政治及軍事區域的界線，該界線係因1950年臺海戰爭期間，美軍基於軍事考量，所主導擬定的一條假想界線，藉以避免不必要的爭端衝突，海峽兩岸彼此互不侵犯，但該界線，僅存於兩岸的「政治默契」，無任何法律約束力¹⁸。

當然海峽兩岸如和平相處，該條海峽可共治管理，惟彼此如發生政治、軍事緊張情勢時，兩岸軍隊在海峽的軍事使用，就必須各自盤算，且發揮最大的軍事效益，歸納兩岸在臺灣海峽的軍事利用所涉及的國際法問題，約略計有：(1)臺灣海峽之海域有關

公海、專屬經濟區、鄰接區及領海等問題。(2)臺灣海峽之空域有關領空、飛航情報區及防空識別區等問題。(3)臺灣海峽之海域水下通行問題，而上列三項問題，正是我軍作戰及計畫參謀，尤其在面對對岸中共挑釁式的武力部署時，如何創造積極防衛政策，且不違反國際法或條約習慣下，建構有效的防衛網絡，所不得不思考的軍事法問題。

我國憲法第137條規定國防目的係以保衛國家安全及維護世界和平。人民的集體自衛權，也就是國家的自衛權，而如何發揮軍事法的功能，調和國家利益與人道主義，實為我國軍重要課題。目前兩岸對於雙方究竟為國家或政治實體關係，均採各自表述，但在臺灣海峽的軍事利用上，仍遵守海峽中線互不侵犯的政治默契，如參就國際法對公海、專屬經濟區、鄰接區、領海及其上空有關沿海國權力行使習慣，可歸納下列原則：(1)12浬的領海海域(包含水下)及空域，其軍事利用屬國家主權行使範圍。(2)沿岸國所屬之島嶼不論面積大小、與沿海國距離多遠、何種地質結構或是否有人居住，只要符合國際海洋公約第121條規定¹⁹，島嶼所屬海域(包含水下)及空域仍屬沿岸國主權行使範圍²⁰。(3)24浬的鄰接區(包含水下)可行使海關、財政、移民、衛生及犯罪等法令管制措施。(4)200浬的經濟海域(包含水下)沿海國可從事開發、探勘、養護、管理海洋資源之

註18：洪篤榮著，《國際海峽制度理論與實踐之研究—兼論臺灣海峽之法律制度》(國立海洋大學碩士論文，2001年5月)，頁135-144。

註19：《聯合國海洋公約》第121條島嶼制度：「1.島嶼是四面環水並在高潮時高於水面的自然形成的陸地區域。2.除第3款另有規定外，島嶼的領海、鄰接區、專屬經濟區和大陸架應按照本公約適用於其他陸地領土的規定加以確定。3.不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟區或大陸架」。

註20：姜皇池著，〈論島嶼制度〉，《陳榮志教授古稀祝壽論文集》(臺北：三民書局，2006年)，頁109-121。

權利。(5)其餘公海之海域及空域有絕對航行及飛行自由²¹，雖國際海洋公約第86條規定公海只能用於和平，但非戰爭或武裝衝突的軍事演習及情報偵蒐，在現行國際社會上，應可被視為允許²²。

而國際間也曾發生數起海戰事件：

(1)1915年5月7日英國庫納特船舶公司的油輪，在離愛爾蘭海岸12哩處，遭德國潛艦以魚雷擊中，民人約1,200人罹難，事後證實該船非武裝船舶，德國戰後付出鉅額賠償。(2)1962年10月22日美國為防止蘇聯於古巴部署導彈及載核轟炸機，對加勒比海實施「海上隔離」任務，並實施所有可疑船舶臨檢搜索，事後因美國軍機遭古巴飛彈擊落，美軍實施空襲古巴任務，隨後蘇聯撤離飛彈裝備，事件落幕²³。(3)第一次世界大戰美英對德國北海北部實施佈雷，雷區便遍及公海。(4)第二次世界大戰，美國對日本實施港口及領海以外之封鎖。(5)1982年英阿福島戰爭英國將封鎖線擴展到阿根廷領海以外²⁴。(6)1991年波灣戰爭美軍等多國部隊將封鎖區擴至到紅海、北阿拉伯海及波斯灣，封鎖區域均涉及到公海等²⁵。前揭海戰事件可推知1982年《聯合國海洋法公約》雖將中立國之鄰接區與專屬經濟區從公海分離出來，其

沿海國有權使用，但也未限制不得劃為封鎖區，1994年《聖雷莫國際海上武裝衝突法手冊》雖限制敵國內水水域為海戰區域，但沒有法律拘束力，1907年《關於中立國在海戰中的權利和義務公約(海牙第十三公約)》規範不得將中立國領海做為海戰場，但是中立國違反中立規則，以任何方式交付交戰國作戰物資時，對其船艦可實施臨檢拿捕，乃至於攻擊²⁶。所以，可歸納敵國港口、海岸、領海劃為海戰區封鎖較無爭議，但公海、國際航行通道之海峽、非敵對沿海國鄰接區、大陸架、專屬經濟區等海域，劃為海戰場全面封鎖恐生爭議，另參考國際慣例，也可以用「軍事區域」或「軍事禁區」等術語，由船艦自由機動遂行作戰任務，除對交戰國實施攻擊外，對於違反中立之國家船艦實施臨檢拿捕權²⁷，不過對於非武裝船舶不得實施武力攻擊，則其為國際法應遵守慣例。

又兩岸在民國97年11月4日簽訂了「海峽兩岸海運協議」法律文件，該項協議實施迄今，航點開放港口，我國11個港口，中國大陸63個港口(如附表)，海運航次據交通部臺灣地區各國際商港(基隆、高雄、花蓮、臺中、蘇澳、安平及臺北港)進出港船舶統計2012年2月有150艘，全年約計1,800艘²⁸，

註21：《聯合國海洋法公約》第95條：「公海上軍艦的豁免權軍艦在公海上有不受到船旗國以外任何其他國家管轄的完全豁免權」。

註22：黃居正著，〈1982聯合國海洋法公約在航空上之應用及其問題〉，《東吳法律學報》，第19卷，第2期，民國96年6月28日，頁126。

註23：叢文勝著，同註9，頁155-169。

註24：宋云霞、張征書著，〈海上作戰區域(海戰場)的劃定〉，《國防》，第2期，2000年4月，頁20。

註25：楊瑞祥、杜作義著，〈海上封鎖作戰中的國際法〉，《政工學刊》，第12期，2003年12月，頁47-48。

註26：相敏著，〈中立國專屬經濟區作為海戰區域的戰爭法思考〉，《西安政治學院學報》，第16卷，第5期，2003年10月，頁74-77。

註27：李莉、林奧著，〈海上封鎖作戰中的法律問題〉，《政工學刊》，第5期，1996年10月，頁38-40。

註28：交通部統計處，《交通統計月報》(臺北：交通部，2012年)，頁76。

附表 海運協議相互開放港口

項次	國別	港口名稱
1	中華民國 (11個)	基隆(含臺北)、高雄(含安平)、臺中、花蓮、麥寮、布袋、金門料羅、水頭、馬祖福澳、白沙、澎湖馬公港。
2	中國大陸 (63個)	丹東、大連、營口、唐山、錦州、秦皇島、天津、黃驊、威海、煙台、龍口、嵐山、日照、青島、連雲港、大豐、上海、寧波、舟山、台州、嘉興、溫州、福州、松下、寧德、泉州、蕭厝、秀嶼、漳州、廈門、汕頭、潮州、惠州、蛇口、鹽田、赤灣、媽灣、虎門、廣州、珠海、茂名、湛江、北海、防城、欽州、海口、三亞、洋浦、太倉、南通、張家港、江陰、揚州、常熟、常州、泰州、鎮江、南京、蕪湖、馬鞍山、九江、武漢、城陵磯。

附註：
 1. 民國99年5月7日，本會函告海協會同意增加銅陵港、石島港、萊州港、台州—大麥嶼港區、寧波—舟山港沈家門港區等五個港口作為兩岸海運直航港口。故大陸現階段開放之68個港口分別為52個海港與16個河港。
 2. 民國100年2月24日，本會函告海協會同意增加濰坊及安慶等兩個港口作為兩岸海運直航港口。故大陸現階段開放之70個港口分別為53個海港與17個河港。
 3. 民國101年6月29日，本會函告海協會同意增加煙台港蓬萊港區作為兩岸海運直航港口。故大陸現階段開放之71個港口分別為54個海港與17個河港。
 4. 民國101年8月21日，本會函告海協會同意增加深圳港大鵬灣港區作為兩岸海運直航港口。故大陸現階段開放之72個港口分別為55個海港與17個河港。

資料來源：財團法人海峽交流基金會，網站：<http://www.sef.org.tw/ct.asp?xItem=48251&ctNode=3810&mp=19>。

至於上揭協議據國際公法學者認為，是對未來兩岸特定事務有影響及拘束力，均符合1969年條約法公約第二條精神，屬於國際書面協定，並構成條約性質，而不論其載於一項單獨文書或兩項以上相互有關的文書內，也不論其特定名稱為何。

而兩岸相處迄今，雙方曾於臺灣海峽發生過數次海域戰爭或武裝衝突，諸如1949年10月15日，共軍第3野戰軍第10兵團首攻福建廈門之鼓浪嶼，共軍主力部隊拿下廈門島與鼓浪嶼，開展國共渡海作戰的序幕；1954年5月17日，國共雙方再度在大陳島附近海域發生激戰，彼此均損失嚴重，同年5月28日，兩軍又在大陳島以北頭門島交戰，直到1955年2月13日，共軍全部控制大陳群島，

國軍退守²⁹；1958年「823」砲戰後，國軍與共軍發生有過「824」、「827」、「92」、「919」等4次決定性勝利海戰，共計擊沉共軍魚雷快艇20餘艘³⁰；1965年8月6日發生「86」海戰，我國兩艘海軍戰艦護送情報員上岸時遭中共魚雷艇發現並遭擊沉；2005年8月11日2艘1,800噸級的中共武裝飛彈快艇，出現在澎湖西嶼西北方50浬處，並在鄰近海域逗留，動機不明，我方雷達監測到相關資訊後，立即出動海軍兩艘軍艦趕往現場監控，雙方形成對峙局面，氣氛一度相當緊張，所幸雙方都相當自制，中共武裝飛彈快艇旋即離去，其實在同年5月份中共海測船奮鬥4號，就曾越過海峽中線，入侵臺灣西南方海域，當時就由我軍嚴密監控³¹，2012年2月2

註29：宋繼和著，〈關於毛澤東對解決臺灣問題的設想與實踐(上、中、下)〉，《山東教育學院學報》，第5期，2002年10月，頁40-42、第6期，2002年12月、頁42-45、第1期、2003年1月，頁22-25。

註30：曾子才，〈海軍徵佳文史料紀念九二臺海勝利五〇週年〉，中華民國軍事新聞，2007年12月13日，〈<http://163.29.207.53/MNA-New/Internet/NewsDetail.aspx?GUID=37350>〉。

註31：自由時報記者鄒景雯、劉禹慶、侯承旭、陳賢義，〈中共飛彈快艇 闖澎湖海域〉，《大紀元時報》，2005年8月19日，〈<http://tw.epochtimes.com/bt/5/8/19/n1023514.htm/>〉。

日共軍所屬「穗救二〇一工作船」不正意圖進入我國高雄港³²。

現今兩岸雖允許特定港口的開放，但船舶在領海、鄰接區、專屬經濟區海域上航行，從國家主權行使及國家安全的議題上，我國海軍也必須有「依法用兵」維護海域主權的思維，從過去以往的海上事件經驗，本文假想一些狀況，藉以提供因應參考：

一、中共軍用船舶或不明船隻航行於臺灣海峽時

經我國雷達衛星、偵照裝備或軍船辨識，其航行於臺灣海峽之船艦，其船籍識別或編號為中共軍用船舶，或者船籍國不明時。

二、中共民用船舶不正意圖進入我國領海、鄰接區時

經我國雷達衛星、偵照裝備或軍船辨識，其進入我國領海、鄰接區，而具軍事上或其他不正意圖。

上述第一項假想狀況雖軍艦仍享有無害通過海峽權，但我軍可派出船艦或UAV無人機全程監控，並告誡該海峽為「用於國際航行的海峽」，勿使用偵照、干擾及作戰等裝備，同時也要通知督促須「連續不停留地」通過海峽，勿不當地停留，一旦有不明意圖停滯，或者特地使用武器裝備進行對峙時，已明顯違反國際海洋法公約，此時軍艦基於本身自衛權行使及國家安全需要，可展現必要武力，並且全程錄影偵照回報，由政府透過外交途徑解決。中共於1996年6月7日加入國際海洋法公約，故必須遵守該公約規範，

若中共不守法，其他周邊國家恐怕對同類事件也很難守法，更何況中國大陸領海範圍，由渤海(內海)和黃海、東海、南海三大邊海所組成，東部和南部大陸海岸線共計1萬8,000公里³³，倘若他國軍艦行經邊海，有樣學樣，這恐怕不是中共所樂見。至於第二項假想狀況，該民用船舶航行目的，已非用於和平無害，基於領海主權及鄰接區管制原則，可要求登船檢查，必要時扣留船隻帶回最近港口審問，如欲脫逃則行使緊迫權逮捕，或使用UAV無人機進行小規模射擊停止該船航行。

然問題的解決，就國際法原則可選擇外交途徑或武裝衝突，但風險衝突的預判，其實可在兩岸和諧的氣氛下對等談判，臺灣海峽的航運已日漸頻繁，任何逾越國際法主權行使的行為，絕對傷害彼此所建立的互信，或許現在還未觸及「軍事互信」談判的時機，但是彼此軍事企圖的不當彰顯，絕對傷害和平協議的默契。

肆、結語

前文海運協議的民間交流，在軍事專業領域中，我國海軍必須有依法用兵的思維，該思維並非引發武裝衝突，而是堅守國防安全，臺灣海峽不論是空中航線資源或海上航線、水底資源或周遭國家安全情勢等，均攸關國家安全利益，所以在領海主權行使及國家安全議題下，前揭依法用兵的思維應該要及早未雨綢繆。

註32：〈國防洞開 解放軍溜進高雄港〉，《蘋果日報》，2012年2月9日，〈<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120209/34012670>〉。

註33：中共中央政府官方網站，<http://www.gov.cn/>，檢索日期：2009年1月11日。

同時也要讓軍人在國際法原則下，熟悉「依法用兵」維護主權的觀念，並創造軍隊執行軍事任務的法律依據，諸如前文所提及的交戰規則是從美軍開始運用，最後也發展到國際組織頒布一套參考標準，其目的無非要如何讓軍人熟悉武器使用規範，「能戰而不好戰，戰的合宜，戰的有理」，當然技術上要使軍人誠心地使用，執行的方式也並非一般民眾或一般民間法學專家所能想像，原因無他，因為軍人為持有武器之合法團體，當人民將武裝防衛力量，交付軍隊這個由軍人組成的團體—軍隊執行時，以承平時期的平民法律觀念，強加於軍隊，要求落實「戰鬥力、執行力及法律能力」，使其在面臨保護人民、自我防衛及任務完成等萬般任務情況下，能迅速判斷敵意持槍射擊，又要進行精密法律諮詢或確認法律原則，最後還要自己不會犧牲，恐非執行任務的軍人內心所願。

再者，美軍的交戰規則有做為「總統、國防部長以及所屬指揮官提供部署軍事武力的範疇」、「作戰行動時的法律界線」及「軍事部門作成作戰計畫的依據」等功能，其在我國統帥權的運作架構下也可操作，至於運作模式，則從國防法的第14條規定軍隊指揮事項著手，如第3、4、11款「作戰計畫的策定及執行、軍隊之部署運用及訓練、其他有關軍隊指揮事項」，就是一種不受行政程序法第3條第3項第1款規範的「軍事行為」，就像前文所提交戰規則在美軍的軍事法制

架構下，除具有統帥權行使的意涵外，也藉由「參謀首長聯席會議」命令發布，成為軍隊各類交戰規則原則規範，並化為作戰計畫的一部分。

而國軍統帥權行使亦包含軍隊的指揮事項，國軍可藉由國防部執行統帥意志，頒布原則性的交戰規則，使各部隊依其特性及屬性，訂立各項戰爭或非戰爭軍事行動所需的交戰規則，如同國軍以前的「教戰總則」或「用槍時機」，只是轉換法效性文件，並透過組成「交戰規則計畫小組」來起草製作，即可成為一套適合本土國情法制的交戰規則運作機制，將其機制用於臺灣海峽海域上的各類狀況，藉以形成處理領海主權行使的標準作業程序。

其實軍事力量不見得只用於戰爭或武裝衝突，和平、人道主義及遏止國際恐怖事件，均有軍事力量的介入，如國際維和任務、人道救援、海盜緝捕及反恐活動等，當然頻繁的軍事接觸，也可達成某種主權宣示的目標，以及減少彼此間爭端解決的軍事誤判，此又何嘗不失為推動兩岸和平發展的方法。

作者簡介：

林士毓先生，退役中校，國防管理學院法律系85年班，輔仁大學法律研究所碩士，國立中山大學中國與亞太區域研究所(法律組)博士候選人，現服務於民間公司執業土地代書。

