



軍事戰略

從國際法觀點 論戰時封鎖之適法性

空軍少校 黃正議

提

要

- 一、「封鎖」，乃指封鎖國運用該國之海上武力，阻止所有國家之船舶駛入或駛出被封鎖區域。此制度經由四百多年來之實踐，於二十世紀初已成為一成文國際法。
- 二、海權強國經常仗恃其強大之海軍力量，利用封鎖制度之海戰特點，逼使海軍實力居於劣勢，且又缺乏適當海上補給之國家，屈服於該國之封鎖威嚇，使海權強國輕鬆獲得戰爭之完全勝利。
- 三、隨著科技發展，現代軍事武器與偵測科技愈趨精密，對於以往肯定之封鎖慣例與國際法規，在其適用及實踐上有著不小之衝擊，而這些未來都是國際間學說討論或各國所共同召開之立法會議，所必須面臨的問題。

壹、前言

西方兵學大師克勞塞維茨認為，「每個時代都有其獨特之戰爭型態，因此，每個時代亦具有其獨特之戰爭理論，期望真正探求戰爭之意涵，與其採取若干細微末節之迫切研究，不如對每一個特定時代之主要特色，能有具體敏銳之觀察。」^{【註1】}引克氏之言論對照近代戰爭特色，可推論出一項具體結論，即由現代海權強國之興

註1 朱家敏，〈新戰爭論之探討〉，《寬橋學報》，第一卷，1994年11月，頁72。



起，明確顯現出海戰為近代戰爭據有重要地位。

各國賦予海戰之戰略目標眾多，其中之一即為全面截斷敵國之海上交通，抑制敵國經由海上獲得戰爭物資與民生必需品之補給，進而造成敵國整體戰力之急速驟降，使交戰國能以最少之代價，獲取戰爭之全面勝利。交戰國為達成上述之目標，利用該國海上武力封鎖敵國，切斷敵國對外之海上聯繫，乃是窒息敵國整體戰力之最佳利器。因此，「封鎖」(Blockade)便成為交戰國欲成就其海戰目標，最普遍且最有效之海戰害敵手段。

而現今國際法關於封鎖制度之相關規範，雖存有若干國際公約之規定，但由於現代科學技術之昌明，尖端之新式武器陸續問世，此種趨勢對於擁有四百多年歷史之封鎖制度，關於以往肯定之封鎖慣例與習慣法規，在其適用實踐上有著不小之衝擊，對於整體封鎖制度亦存在不容小覷之影響。以下即就封鎖制度之爭議問題，以現今適用之觀點角度，引用符合現代實踐之規範，就整體之封鎖制度作一說明。

貳、戰時封鎖之理論及其規範

海洋資源因各國頻繁使用而漸趨枯竭，而各國為享有海洋資源之最大利益，發動戰爭^{【註2】}以攫取本身所欲獲得之國家利益，已成為國際社會間之常態。海戰^{【註3】}為整個戰爭體系之一環，海戰之定義與戰爭之定義相同，兩者間之差異僅在於海戰之區域限於海上及其相關處所。

而海戰之目的較陸戰與空戰為廣，其目的之一即在截斷敵國之海上交通，影響其藉由海上從事貿易活動和獲取補給物資，藉此以破壞敵國之經濟力，進而使敵國

註2 傳統國際法對「戰爭」所持的態度是逐步否定的。最早對國家的戰爭權予以限制的是1899年和1907年的國際爭端和平解決公約；其後1919年6月28日訂立的國際聯盟盟約亦規定締約國應和平解決其爭端，並負有不得從事戰爭的義務；1925年國際聯盟第六屆大會於9月25日的決議中規定：「侵略戰爭構成國際罪行」；國際上第一次明確宣佈戰爭為非法並且廢棄戰爭的法律文件是1928年8月27日訂立的關於廢棄戰爭作為國家政策工具的條約（簡稱巴黎非戰公約或白里安—凱洛哥公約），公約第一條規定：「締約國以其人民的名義鄭重聲明，它們斥責用戰爭來解決國際糾紛，並在其相互關係上廢棄戰爭作為實行國家政策的工具。」巴黎非戰公約締結後，許多雙邊或多邊條約及其他國際法文件反覆重申公約所規定的義務，並且譴責戰爭。參閱：史達心，《現代國際法教程》，（安徽：中國科學技術大學出版社，1993年7月），頁433—434。

註3 海戰之任務與陸戰相同，其最終目的均在戰勝敵人，但海戰與陸戰之作戰目標，則不盡相同，除與陸戰一樣，求「制服敵軍」(defeat of the enemy)及「佔領敵境」(occupation of the enemy territory)外，尚包括：(1)摧毀敵國之海上作戰力量；(2)支援本國陸軍在敵國海岸登陸及作戰；(3)封鎖敵國海岸或港口；(4)截斷敵國之海上交通、補給和貿易；(5)破壞敵國沿海之軍事設施；(6)保護本國海岸和商船；(7)拿捕敵國商船；(8)防止戰時物資進入敵方(9)阻止非中立服務(unneutral service)之完成。此外，在陸戰，其攻擊之對象通常限於軍事目標，不得殺害平民，亦不得沒收私有財產，為陸地上之一切私有財產，不論屬於敵人或中立的，均可被徵用。而在海戰，除消滅敵國之海軍力量外，同時可在海上拿捕敵國之商船及沒收敵國之私產，此為海戰法規與陸戰法規最明顯之差別。有關海戰與陸戰之差別，參閱，黃忠成，〈海戰法〉，《海軍學術月刊》，第30卷第7期，85年7月，頁79—80。



屈服，贏得戰爭之全面勝利^{〔註4〕}。而為達成此一目標，封鎖敵國之港口或海岸來癱瘓敵國之作戰能力，實為獲得戰爭勝利之最佳武器。因此，封鎖制度成為交戰國所運用之海戰害敵手段之一，並且亦為各海上強權國家，奪取海上霸權最經濟有效之作戰策略，故封鎖制度便伴隨海洋國家之戰爭史，不斷出現於國家實踐中，並構成戰時國際法不可或缺之重要環節。

一、封鎖之意義：

封鎖制度^{〔註5〕}經由四百多年來之實踐，於二十世紀初已成為一不成文國際法，欲了解封鎖制度之實質內容，就必須先為封鎖下一定義，而封鎖之意義，可由其字義、軍事、經濟與法律等方面之觀點加以論述。

首先，就字義方面註解，許慎說文解字記載，「封，爵諸侯之地也。鎖，門鍵也。」^{〔註6〕}故封鎖引申為緘固之意，即形容包圍之封閉緊密。其次，就軍事層面觀之，依國軍軍語辭典之解釋，封鎖乃指以較強大之兵力，對敵國之交通要隘或港灣，實行關閉或監視，而不許其利用或逃遁與衝出之謂^{〔註7〕}。而對於海軍作戰之策略，封鎖作戰是指運用本國海空軍之兵力，封鎖敵國重要之港口、海運航道或特定水域，截斷敵國之海上交通與對外商業貿易，並阻止其海上軍事力量之有效進出，達成其欲求之封鎖目的^{〔註8〕}。再者，由經濟因素考量，封鎖敵國之主要用意，在於禁止由海上輸入任何能在戰爭中提昇敵國力量之一切物資，此意涵主要是基於利用戰時絕對之經濟壓力，來削弱敵對國之作戰能力，因此，具有軍事作戰背景之封鎖制度，融合經濟領域之內涵，成為一特定經濟戰爭之性質^{〔註9〕}。最後，就法律之觀點而言，可分三層面加以闡述：

- (一)由封鎖行動之區域，封鎖之意義有廣義與狹義之區分：廣義之封鎖乃指交戰國阻止或切斷敵國領域或實際佔領之屬地、對外聯繫之交通。若交戰國在陸上使用陸軍包圍敵國，並防阻其對外之任何交通，便稱為陸上封鎖。交戰國以海上軍事力量妨礙船舶進出敵國之海岸或港口，可稱為海上封鎖。而狹義

註4 黃忠成，《商船在戰時捕獲中之法律地位》，（國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，88年），頁2。

註5 海戰中的封鎖，與陸戰中的圍攻相似，但是在目的與效力上，它們卻不相同。圍攻之目的在佔領被圍攻的地方，而封鎖的目的，是在截斷被封鎖的海岸與港口的對外關係，尤其是商業的關係。而戰時封鎖與平時封鎖亦應有所區別，所謂「平時」即指封鎖國與被封鎖國之間沒有戰爭狀態存在，即二者間仍維持和平之關係，學者間對平時封鎖之合法性雖尚有爭論，但事實上，自十九世紀以來，其已成為解決國際爭端的一種非常手段。依大多數學者認為，平時封鎖對於第三國船舶不生效力。此即為平時封鎖與戰時封鎖之最大差別。參閱：耿秋芳，〈國際海洋法與海島防衛作戰封鎖之探討〉，《松高學報》，第1期，87年6月，頁203。

註6 許慎撰，段玉裁注，魯實先正補，《說文解字注》，（黎明文化事業公司，81年10月），頁694。

註7 國防部國軍軍語辭典編審委員會，《國軍軍語辭典》，（武學書局，45年8月），頁185。

註8 張尚平，〈從國際法的觀點論封鎖〉，《海軍學術月刊》，第28卷第5期，83年5月，頁39。

註9 季瑞爾著，陳錦華譯，《國際法》，（五南圖書出版股份有限公司，88年3月），頁747-749。



之封鎖則專指上述之海上封鎖而言^{【註10】}。

(二)由執行封鎖行動武力之演變與發展，封鎖可區分為傳統與現代之封鎖：所謂傳統之封鎖，為交戰國截斷敵國港口或海岸之對外交通，禁止任何國家之船舶駛入或駛出被封鎖之地區。交戰國所執行之封鎖行動，實為運用軍艦作為切斷敵國對外聯繫之武力^{【註11】}。而現代各國科學技術之精進，武器工業之蓬勃發展，許多新式武器如雨後春筍般陸續問世，因此，現代之封鎖行動，交戰國除運用傳統之軍艦外，更輔以潛水艇、航空器等新式武器，防止各國之船舶或航空器進出敵國領水或領空，以禁止任何船舶或航空器運送敵國所需之資源，藉此重創敵國之戰鬥力，完成封鎖之效果^{【註12】}。

(三)國際法所規範之封鎖行動，完全皆指海上封鎖之範疇：關於封鎖之意義，依1913年牛津海戰法手冊(Manual of the Laws of Naval War, Oxford)第30條規定，敵國沿岸及其佔領地方沿岸，均得依照國際法之規定，加以實施封鎖。海戰法(The Law of Naval Warfare)第632條a款規定，一項交戰行為，其目的在於阻止所有國家之船舶進出敵人主權、佔領或控制下之特定海岸。此區域可包括港口、全部之海岸或部分之海岸，國際法並不禁止實行海上封鎖之範圍，延伸至包括封鎖艦隊活動之公海上空^{【註13】}。而國際法學者艾爾利(Ellery C. Stowell)認為：「封鎖行動為一交戰國所採用之海戰行動，其能有效地防止任何船舶往來於敵國特定港口或部分海岸間，從事彼此之商業與交通。」^{【註14】}故封鎖行動乃是交戰國運用海上武力使敵國屈服之海上戰爭行動。

此外，封鎖行動亦是海戰害敵手段之一，其目的在對敵方海岸、港口、領土或其佔領地施以封閉，斷絕其對外之任何航行交通。因此，封鎖之目標主要有二^{【註15】}：

(一)保護本國商業貿易之自由與對外交通之順暢，使其免於遭受敵國軍艦之阻撓或捕獲。

註10 崔書琴，《國際法下冊》，(台灣商務書局，65年9月)，頁195。

註11 陳治世，《國際法》，(台灣商務印書館，81年10月)，頁613。

註12 沈克勤，《國際法》，(台灣學生書局，80年10月)，頁581。

註13 宋燕輝，〈中共對台實施海上封鎖之可能與國際法相關問題〉，《問題與研究》，第35卷第4期，85年4月，頁3。

註14 Ellery C. Stowell, "International Law", A Restatement of Principles In Conformity with Actual Practice, pp.547-548. 轉引自陳志誠，《國際法上封鎖制度之研究》，(國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，85年6月)，頁1。

註15 林文程，〈封鎖的理論與實際〉，《國家政策》，第102期，83年12月，頁12。



(二)防範被封鎖國由海上貿易獲得戰爭所需之一切物資，以阻止被封鎖國對外之經濟交流，令被封鎖國陷於物資缺乏之恐慌危機中，進而瓦解被封鎖國之整體戰力，以助封鎖國贏得戰爭最終之全面勝利。

故封鎖制度具有雙重性質，它是交戰國於戰時所運用戰爭方法之一，亦是海戰中害敵之重要手段。同時，交戰國於實施封鎖所欲導致之功能，乃在於阻斷敵國對外之經貿往來，不但可禁止敵國由海外運補所需之物資，而且亦隔絕敵國對外之商務輸出，此舉於無形中將使敵國之作戰能力驟降而無力再戰。因此，封鎖行動使敵國因經濟壓力而屈服，它亦是經濟戰之有效措施。

總而言之，封鎖行動乃封鎖國藉由使用軍艦或其他輔助之武力，全面禁止任何國家之船舶或航空器，駛入或駛出敵國全部或部分之港口或海岸，以斷絕敵國所有之海上貿易與補給資源，使其被迫於經濟壓力而宣布戰敗，故封鎖行動乃是海戰中，交戰國最經濟且最輕鬆致勝之軍事行動。

二、封鎖的種類：以封鎖用於海上作戰之實踐，迄今已有四百多年之歷史。而這些實踐當中，封鎖國所實施之封鎖種類並不相同。有些封鎖方式並不合法，受到中立國強烈的抗議。此外，為了尊重中立國之權利或要求中立國履行中立之義務，一些與封鎖相關的制度也被發展出來。以下即就不同的封鎖類型做一敘述：

(一)紙上封鎖與有效封鎖：

紙上封鎖(paper blockade)又稱擬制封鎖，係指封鎖國紙上宣布或通知封鎖禁地，但並不派遣海軍前往配置，以實際力量控制海上的交通。17世紀至19世紀初之海上封鎖多屬「紙上封鎖」。

由於紙上封鎖在當時常引發交戰國與中立國間的爭執和摩擦，故於1856年的「巴黎宣言」第4條規定：「欲求封鎖之有效，不可不用實力。實力就是應準備足以防止他人接近敵國海岸之兵力。」此外，在1909年的「倫敦宣言」亦規定：「封鎖必須具有實效；是否有實效，以事實為根據。」其後，國際社會視此種封鎖方式為非法^{【註16】}。

而有效封鎖(effective blockade)原則規定於1856年巴黎海戰法宣言第四部分，宣言要求交戰國行使封鎖行動時，必須將該國依訂數量之海軍配置於被封鎖區域外，以實際之軍事實力阻止任何船舶出入，始為符合國際法規範之合法封鎖行動。巴黎宣言為封鎖制度首度將實踐與慣例成文化，其所宣示之有效封鎖原則，亦為1909年倫敦海戰法宣言及一般各國之海戰慣例所

註16 宋燕輝，〈中共在台灣海峽試射飛彈與國際法有關封鎖與海上試武之探討〉，《戰略與國際研究》，第2卷第3期，2000年7月，頁14。



承襲，迄今仍為國際上有效之成文國際法^{【註17】}。

(二) 近距離封鎖與遠距離封鎖：

由封鎖制度之國家實踐中，交戰國就其實施封鎖之方法而言，可區分為近距離封鎖與遠距離封鎖。而「近距離封鎖」(close blockade)係指封鎖國派遣艦隊至敵人的海岸附近，部署封鎖線以阻斷一切國家之船舶進出敵人之港口。二次世界大戰以前，「近距離封鎖」之實施較有可能，但隨著潛艦、水雷、魚雷艦、飛機、岸上火炮等武器之使用，「近距離封鎖」之實施變得相當困難。除非被封鎖的國家毫無海軍軍力，且無陸空防衛實力。

「遠距離封鎖」(long-distance blockade)之實施是由封鎖國派遣艦隊，部署離被封鎖國海岸數百海浬之海上交通要道，阻止進出敵國港口和海岸之一切國家(包括中立國)之船舶。1915年2月，德國宣布英國四周之海域是軍事作戰區(operational war zone)，德國將擊沉所有在該區發現的任何船舶^{【註18】}。同年3月，英國與盟國在兵導至希伯里迪斯卡普(Hebridescap)和英吉利海峽部署巡洋艦的封鎖線，以阻止所有進出德國及其鄰近中立國的海上交通。此封鎖線離德國之海岸數百海浬，造成大西洋以及大西洋以外商業交通的障礙。此乃「遠距離封鎖」實踐之首例。英國所實施之「遠距離封鎖」並無法阻擋德國與斯堪地納維亞國家間之商業交通，因此，此封鎖違反了「接近」之原則，也不符合「有效」之原則。美國和其他中立國家紛紛譴責、抗議英國實施之「遠距離封鎖」。國際法學者也認為此種封鎖非法侵犯到傳統之中立國權利，因為此類封鎖禁止、甚至完全停止通往中立國港口之貿易^{【註19】}。

在現代戰爭型態下，因為岸上炮火之射程相當遠，沿海國不但可派遣潛艦，或在其附近佈雷，或使用飛機，或發射飛彈，始封鎖艦隊不得不遠離被封鎖海岸。因此，「遠距離封鎖」漸被採行。1941年，曾經反對英國實施「遠距離封鎖」的美國為了報復日本偷襲珍珠港，也對日本實施「遠距離封鎖」，採用無限制潛艦作戰，在無警告的情形下，擊沉所有日本之船舶^{【註20】}。晚近的發展是，「遠距離封鎖」如能有效截斷被封鎖區域所有船舶之進出

註17 黃啟銘，《國際法上封鎖制度兼論中共對台封鎖之適用問題》，(國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，90年)，頁16-17。

註18 Robert L. Bledsoe and Boloslaw A. Boczek, "The International Law Dictionary", (Santa Barbara, California, 1987), p.356.

註19 Michael. G. Fraunces, "The International Law of Blockade: New Guiding Principles in Contemporary State Practices", (Yale Law Journal, Vol. 101, 1992), p.901.



，而又曾正式宣告或通知，應被視為合法^{【註21】}。

(三) 戰略封鎖與商業封鎖：

依封鎖行動之目的而言，封鎖制度可區分為戰略封鎖與商業封鎖。所謂「戰略封鎖」(strategic blockade)，係指交戰國因其對敵國之作戰計劃，以截斷敵國陸上軍隊之全面海上補給，以及攻擊敵國海岸而協助被封鎖海岸或港口之軍事行動。申言之，戰略封鎖乃與軍事行動相配合，其目的是在切斷敵國陸軍之海上補給線，而實現之封鎖行動而言^{【註22】}。由於戰略封鎖之實施，乃是基於國際法賦予交戰國合法之戰爭權，並依此權利所產生之戰爭行為，故其合法性可謂無庸置疑。

相對於戰略封鎖濃厚的戰爭性質，商業封鎖(commercial blockade)顧名思義，係指專以截斷敵國對外之海上交通為其目的，而岸上同時並無軍事行動之封鎖措施。商業封鎖雖然對於陸地無直接之作戰行動，但對於整體戰爭行為而言，仍為具有影響全局之重大關鍵。

商業封鎖與戰略封鎖之本質相似，皆為合法之作戰手段，但商業封鎖對於中立國貿易有具體顯著之危害，而為若干國際法學者所反對；英國政府亦於1907年海牙和平會議上，提議要求禁止使用水雷進行商業封鎖。不過，國際法對於商業封鎖其對中立國商務之損害，認為在可容許之範圍內，亦應維持商業封鎖之合法性。

(四) 對內封鎖與對外封鎖：

封鎖就其實施之方向而言，可分為對內封鎖與對外封鎖。對內封鎖(blockade inwards)係指禁止任何船舶或航空器駛入被封鎖之海岸或港口，其目的為切斷敵國之物資補給。對外封鎖(blockade outwards)則為阻止任何船舶或航空器由被封鎖之地區駛出，其用意在於阻礙敵國對外之交通聯繫。於通常情形所使用之封鎖，皆包含對內封鎖與對外封鎖，僅有在少數例外之情況，交戰國才會僅採用兩者之一^{【註23】}。

現代海戰所具備之戰爭特色，即是採取陸海空三軍聯合協同作戰之總體作戰方式。因此，交戰國之封鎖行動必定被運用於戰爭發生初期，用來削弱敵國整體之作戰能力，以利該國後續之陸空作戰。簡言之，封鎖制度於海戰

註20 E. W. Carter, "Blockade", (U.S. Naval Institute Proceedings, November 1990), p. 45.

註21 朱子芬，《海洋法》，(正中書局，63年)，頁210。

註22 雷崧生，《國際法原理(下冊)》，(正中書局，76年12月)，頁240-241。

註23 一八五四年克里米亞戰爭，英法等同盟國在多瑙河實施封鎖，僅宣告對內封鎖，其目的只為阻止俄國由多瑙河獲得海上物資之補給。參閱劉承漢，《國際海法》，(交通部交通研究所，60年2月)，頁170。



中所扮演之角色，猶如螃蟹之兩螯，可鉗住敵國之生存命脈。故封鎖行動必定徹底實施，以窮全力扼殺敵國軍事力量，傳統封鎖制度便已無區分對內封鎖與對外封鎖之必要。

三、封鎖之構成要件：

合法的封鎖必須具備下列五要件^{【註24】}：

(一)封鎖必需限於敵國所管轄或佔領的海岸或海港，其包括：

1. 敵國所管轄的海岸與港口；
2. 敵國所佔領的交戰國本國的海岸與港口；
3. 敵國所非法佔領的中立國的海岸與港口。

(二)交戰國不得封鎖的海岸與港口如下：

1. 中立國的海岸與港口；
2. 敵國與中立國共同管轄的海岸與河口；
3. 國際條約所特別保護的地區；
4. 前往中立國海岸與港口的通路。

(三)封鎖必須由封鎖國予以正式宣告：戰爭的開始，並不意謂著是封鎖的開始。

交戰國對於敵國某一海岸或某港口，即令做事實上的封鎖，如果不予正式宣告，只得對於敵國船舶生效，而不對於中立船舶生效。封鎖為主權的行為，必須由交戰國的政府決定，或由其特許海軍司令官決定，此種特許，或者是事前的授權，或者是事後批准。交戰國的封鎖宣告，應當包含下列三點：

1. 封鎖的日期與時刻
2. 被封鎖海岸的地理上界限(指被封鎖海岸的起點與終點，其地理名稱與經緯度而言)
3. 中立船舶駛離被封鎖海岸的期限(國際法學者多主張最短期限應為15天)

(四)封鎖必須由交戰國以外交途徑通知中立國，由封鎖艦隊的司令官通知被封鎖的地方當局，依倫敦宣言第11條規定，封鎖必須具備兩項通知手續：

1. 交戰國以封鎖宣告內容直接通知中立國，或是通知中立國駐紮本國的外交使節。
2. 封鎖艦隊司令官，以封鎖宣告的內容，通知被封鎖的地方當局，通知目的是使中立船獲知封鎖開始事實。

(五)封鎖必須由封鎖國配置足夠截斷敵國來往軍艦，予以維持。

註24 雷崧生，前揭書，頁231。



封鎖必需對於各國船舶，公平的實施，任何國家的船舶均不得越過封鎖。

四、封鎖之終止：

封鎖乃一影響多方關係之戰爭行為，封鎖制度一旦被採用為交戰國之害敵手段，則任何船舶皆將被阻絕於封鎖區域外，此舉將造成被封鎖國對外經濟交流受到重大之創傷，而中立國商務交流和航行自由亦遭逢極大之妨害。因此，不論是封鎖國、被封鎖國以及為數眾多之中立國，對於封鎖國封鎖行動之終止，皆為各國注目關心之焦點。

而關於終止封鎖之事由，國際法之規定可謂是付之闕如，並無任何絕對明確之規範，僅於倫敦宣言第四條規定：「封鎖艦隊若因天候惡劣戰時離開被封鎖區域，不得認為此次封鎖行動，未做有效之維持。」而在第13條同時規定：「封鎖之自行撤去，應遵照第11條方式通知之。」此一通知之義務，學者認為僅係封鎖國應盡之義務，而非封鎖終止之要件，封鎖國即使不予以通知，在封鎖艦隊撤去後，或封鎖停止實施後，封鎖實際上亦不繼續存在^{【註25】}。換言之，一旦封鎖艦隊自行撤去，立即發生封鎖終止的效果，交戰國尚未踐行通知之程序，僅發生違背通知之義務而已，並不影響封鎖終止的效果。以下即就終止封鎖之事由，於學說及國家實踐分述如下：

(一)學說見解：關於封鎖終止的事由，學說之見解認為有下列五項^{【註26】}：

1. 媾和條約之締結：封鎖為一戰爭行為，交戰國間戰爭若已結束，則封鎖當然隨媾和條約之締結而自然終止。
2. 封鎖國認為有必要或與其利益相符合時，得自行解除封鎖：封鎖國將其執行封鎖之艦隊調離該地，自動地終止封鎖，稱為封鎖之解除。封鎖國對於封鎖之解除，須依封鎖成立時，封鎖國通知與宣告之程序，通告所有之中立國與被封鎖之地方當局。此項通知，乃規定於倫敦宣言第13條，且此為封鎖國應盡之義務，而非終止封鎖之要件，因為封鎖行動於封鎖艦隊撤離後，封鎖於實際上已不復存在。
3. 封鎖艦隊被驅逐：封鎖艦隊被敵國驅逐後，封鎖當然地終止，若原本封鎖之艦隊，於事後又重返原處進行封鎖，則此次封鎖應被視為一全新之封鎖，而封鎖國仍須再次踐行封鎖之所有合法構成要件。
4. 封鎖未能有效維持：封鎖行動若無法符合有效封鎖之要件，封鎖原本即不

註25 崔書琴，《國際法》，(台灣商務印書館，43年6月)，頁204。

註26 雷崧生，《國際法原理(下冊)》，頁250-251。胡永齡，《戰時國際公法》，(中華書局，30年)，頁444。崔書琴，前揭書，頁204。劉承漢，《國際海法》，(交通部交通研究所，60年2月)，頁175-176。侯木仲，《國際海洋法》，(環球書局，81年8月)，頁209。



生效力，封鎖便當然終止。但封鎖艦隊若因天災或不可抗力之因素而暫時離開封鎖區域，則封鎖仍應視為有效。

5. 被封鎖之海岸或港口由封鎖國加以佔領：被封鎖之海岸或港口，由封鎖國加以佔領後，封鎖國已喪失有效封鎖之原則，封鎖即宣告終止。

(二) 國家實踐：

1. 法國主義：此說認為依據有效封鎖之原則，封鎖國不論基於何種原因，當封鎖行動已被視為不符合有效封鎖原則之要件時，則封鎖自然應被視為終止。
2. 英國主義：此說主張封鎖國執行封鎖任務之海軍艦隊，因天候關係而暫時離開封鎖區域，以致無法滿足有效封鎖之要件時，不得視為封鎖業已終止。但封鎖國若因軍事理由而被迫無法達成有效封鎖原則之要件時，則此次封鎖應被視為終止【註28】。

上述之英國主義所採取之立場，類似於倫敦宣言之規定，並且使原本主張法國主義之國家，亦漸趨傾向於英國主義之見解，故英國主義對於終止封鎖之看法，應是國際上現行主流之原則。

五、封鎖之破壞及其制裁：

如前所述，封鎖實施以後，任何國家船舶均不得出入於被封鎖地，除非有合法的授權，否則知道有封鎖而仍進出或企圖進出被封鎖地的任何船舶都屬封鎖之破壞。何種行為構成封鎖之破壞，大陸法系及英美法系的主張有所不同。大陸法系國家多認為封鎖之破壞須具備下列二項因素【註29】：

- (一) 事實因素：即船舶通過或企圖通過封鎖線之事實。
- (二) 主觀因素：即船舶明知封鎖存在之情況下而故意為上述行為之事實。

歐陸國家多對於中立國船舶首次企圖通過封鎖線者，不予處罰，而同一艘船舶再度企圖通過封鎖線時，始將其視為破壞封鎖之故意行為，而予以處罰；英美法系國家雖贊成上述之概念，但更著重於中立國船舶是否知悉封鎖之存在及破壞封鎖之意圖，而不問該船舶是否真有通過或企圖通過封鎖線之事實。依英美法系國家之概念，中立國之船舶只要知悉封鎖存在之事實，並有通過封鎖

註27 美國最高法院於賓卡森(Circassian)案之判決中，否認被封鎖之港口被封鎖國佔領，有令封鎖終止之效力，但戰後之英美混合賠償委員會，則明確指出法院之判決錯誤，而判決予以各請求者賠償，此舉即證明被封鎖之港口被封鎖國佔領，即具有終止封鎖之效力。參閱奧本海著，岑德彰譯，《奧本海國際法－戰爭與中立》，(台灣商務印書館，59年2月)，頁428。

註28 彭明敏，《平時戰時國際公法》，(三民書局，50年1月)，頁555。

註29 劉海山，《國際法》，(法律出版社，1992年3月)，頁598。



線之意圖，縱其未將此種意圖付諸實現，其仍構成封鎖之破壞，封鎖國可對其加以處罰^{【註30】}。

而1990年的倫敦宣言折衷上述不同之見解，一方面採取大陸法系國家見解，規定任何船舶在事實上通過或企圖通過封鎖線時，始視為封鎖之破壞，並於第14條規定，中立國船舶以違反而受捕獲，應以現實上、推定上之有封鎖之事實為要件；第15條規定，交戰國以封鎖之事實通過中立國相當時期以後，船舶始由中立國之港口駛出者，除有相反之證明外，應推定此船舶業已知悉封鎖之事實。另一方面，倫敦宣言在意圖破壞封鎖方面，於第17條及第19條規定，任何船舶在進入封鎖艦隊之行動區域^{【註31】}，且其航行之方向係屬被封鎖區域之港口，則推定該船舶有破壞封鎖之意圖，換言之，中立國船舶雖進入封鎖艦隊之行動區域，不論該船舶最終到達之目的港為何，只要當時該船舶係駛往非封鎖港口的途中，即不得將其視為破壞封鎖而加以處罰。然而，美國及現代英國實踐均認為，中立國船舶駛往中立港口，而該中立港口僅為暫時停泊地，其最後目的地卻為被封鎖之港口，則當該船舶意圖通過被封鎖區域時，仍可加以拿捕，此即為繼續航海主義之適用^{【註32】}。

在二次世界大戰中，繼續航海主義在國家實踐上較佔上風。對於破壞封鎖之船舶，依倫敦宣言第21條的規定，執行封鎖的軍艦即可加以拿捕，並送交軍艦本國之捕獲法院加以審判，經裁定拿捕合法時，船舶應受沒收之處分，船上的貨物原則上亦得予以沒收，但如果貨主能證明在裝運時不知或無從獲之船舶有破壞封鎖之意圖者，則所載運的貨物應交還貨主。另對於船上的人員不可加以處罰。1909年倫敦宣言規定有關封鎖禁止通過的條文，原則上對任何國家均一律適用，但有下列之例外情形^{【註33】}：

(一)經封鎖國許可駛入被封鎖地的船舶，例如：

1. 中立國撤離非戰鬥人員或難民的軍艦；
2. 中立國避難於被封鎖港口的船舶；
3. 獲得封鎖國特別通行証的船舶。

(二)封鎖國許可駛出被封鎖地的船舶，例如：

1. 宣布封鎖時正在被封鎖地內的中立國船舶；
2. 因避難獲准避難於被封鎖港口的中立國船舶。

註30 參閱彭明敏，前揭書，頁554。

註31 所謂行動區域即封鎖國艦隊為有效封鎖而實施巡邏之區域。參閱參閱彭明敏，前揭書，頁554。

註32 張道行，《國際公法》，(正中書局，76年10月)，頁325。

註33 劉森榮，〈論國際法上之封鎖制度〉，《海軍學術月刊》，第33卷第2期，88年2月，頁68。



六、封鎖之限制及其規範：然而於海戰中所進行的封鎖並非是毫無限制和規範的，在「1994四聖雷莫國際海域武裝衝突法手冊」^{【註34】}(San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea)第4部分第2節詳列了有關封鎖的原則，而其中列了12項於實施封鎖時所必須遵守的事項^{【註35】}：

- (一) 實施封鎖時必須事先宣布，並告知交戰國與中立國。
- (二) 宣布封鎖時必須詳細說明封鎖之開始時間、期限、地點與範圍，以及中立國船舶可駛離被封鎖海岸之期限。
- (三) 封鎖必須是有效；至於認定封鎖是否有效係屬事實認定問題。
- (四) 部署執行封鎖之軍隊的距離依軍事需求決定。
- (五) 封鎖之執行與持續可透由不同合法方式與手段之配套使用，但此方式與手段之採用不得造成有違本手冊所列規定之行動。
- (六) 若有合理理由認定商船已破壞封鎖時，可扣捕此商船。
- (七) 封鎖不得禁止進入中立國之港口和沿岸。
- (八) 封鎖必須是對所有國家之船隻一體適用。
- (九) 封鎖之停止、暫時去除、再執行、延續、或其他之更改必須宣布及通告。
- (十) 若有下列情事發生，封鎖之宣布或確立是不被允許的：
 1. 封鎖之唯一目的是在餓死民眾，或阻止維持生存之物資送達民眾；
 2. 封鎖對民眾所造成之傷害遠大於，或被預判將會遠大於由執行封鎖時所獲得之具體和直接效益。
- (十一) 當無法適當提供被封鎖領土內之民眾食物與維持生存之必需品時，封鎖國必須允許此種食物與供需品自由通過，但受限於：
 1. 封鎖國有權規定技術性安排，其中包括搜查被允許通過之船隻；
 2. 封鎖國有權規定允許通過之條件，亦即，供需品應交由一保護國(Protecting Power)之地方監督配發，或由能保證公正無私之人道組織，例如

註34 聖雷莫國際海域衝突法手冊是在1988年至1994年期間，由人道法國際研究所召集的一系列相關會議，在一群法律和海軍專家研究討論下所起草的。人道法國際研究所、義大利比薩大學國際法研究所和美國錫拉丘茲大學聯合召集的1987年聖雷莫國際人道法會議籌備會負責審定這方面法律的初步工作。1988年的馬德里會議中，決定一項起草一個宣示現行海域武裝衝突法草案的計劃。由於此項草案與國際人道法的發展有很大的關係，國際紅十字委員會非常贊同此項計劃的進行。人道法國際研究所於1989年在波契姆、1990年在土倫、1991年在波爾根、1992年在渥太華、1993年在日內瓦及1994年在列渥爾諾舉行每年一次的會議。本手冊最後在1994年6月於列渥爾諾獲得通過。本手冊的目的是對於有關海域武裝衝突的國際法作最新的宣示。其綜合近來的國家實踐，並引入其他相關國際法如1982年聯合國海洋法公約、航空法和其他與環境有關公約的概念。因此，本手冊雖然只是對當前正在使用的法律的宣示，但仍有某些條款可視為在海域武裝衝突法的最新發展。

註35 宋燕輝，〈中共在台灣海峽試射飛彈與國際法有關封鎖與海上試武之探討〉，《戰略與國際研究》，第2卷第3期，2000年7月，頁12-13。



國際紅十字會去分配。

(十二)封鎖國應允許民眾所需、或受傷生病軍人所需醫療供應品之通過，但封鎖國有權規定技術性安排，其中包括搜查被允許通過之船隻。

叁、結論

一國發動戰爭行為，最終之目的乃為戰勝敵國，而海戰屬於戰爭之一環，交戰國為贏得戰爭勝利，賦予海戰所設定之作戰目標，乃是制服敵國軍隊、佔領敵國領土和全面斷絕對外之海上交通與物資補給。為達成上述之海戰目標，交戰國須消滅或降服敵國海上之軍事力量。而其主要之手段，即為上所述之封鎖、利用水雷和潛艦作戰等。

所謂「封鎖」，乃指封鎖國運用該國之海上武力，阻止所有國家之任何船舶出入被封鎖區域。換言之，交戰國實施封鎖行動，便可藉由該國海軍之海上實力，全面截斷敵國對外之海上交通，完全隔絕敵國對外一切之聯繫，並將導致敵國無法經由便捷之海上運輸，從容獲得戰爭所需之補給物資，進而使敵國之作戰能力急速萎縮，甚至打擊敵國之民心士氣，重創敵國有形與無形之整體戰力，以致無力再戰而宣告投降戰敗。

封鎖在戰爭時可以使用，但如果毫無規範而不加限制地使用，不但嚴重威脅國際航運交通順暢和中立國合法使用海域的權利，而且更是影響國際社會自由之通商航行，以及妨害各國使用海域之整體秩序和利益。有鑑於此，國際間訂定了各種不同的公約來加以限制及規範，避免其造成濫用。但隨著科技發展，現代軍事武器與偵測科技愈趨精密，已對海戰規則產生革命性的影響。且隨著聯合國海洋法公約之制定通過，有必要將各海域及其上空部份，對有關海戰的空間運用與權利義務納入檢討。而這些未來都是國際間學說討論或各國所共同召開之立法會議，所必須面臨的問題。

作者簡介

空軍少校 黃正議

學歷：國防管理學院法律系86年班、國防管理學院法律研究所碩士、國立中山大學中國與亞太區域研究所法律組博士班。現職：空軍官校總教官室少校教官。