



撤離非戰鬥人員軍事行動 的交戰規則介紹

作者 中山科學研究院中校軍法官 林士毓

提要

- 一、日本地震及利比亞戰爭等災害，各國撤離非戰鬥人員（僑民）的行動，早已被定位為「非戰爭軍事行動」之一。
- 二、美軍及紅十字國際委員會的交戰規則是以「任務完成及自我防衛」兩大概念為中心，即使在賦予危急任務時，也都不限制自我防衛的最後底線。
- 三、「依法用兵」是各國軍隊作戰的共通準則，學習國際交戰規則的運用，可強化多國聯盟軍事行動的合作。
- 四、訂立一套兼具人性及武裝衝突法規範的「戰場實用」交戰規則，是從事軍事及法律專業的學者、專家及軍人的共同責任。

關鍵詞：撤離非戰鬥人員、非戰爭軍事行動、交戰規則、依法用兵。

前言

9.0級的強震震撼日本東北，巨大海嘯恐已捲走數以千計的人命，高達21萬5千人住進緊急避難所，核電廠更告危急，

東北城市仙臺（Sendai）已癱瘓，當地警方表示沿岸屍體橫陳；而中共3月15日已開始從日本地震、海嘯與核災最嚴重的地區撤出僑民，成為第一個從日本撤離僑民的外國政府¹。另一則新聞報導，利比亞

1 陳澄和，〈撤僑！中國帶頭爆撤離潮〉，中時電子報官方網站<http://udn.com/NEWS/WORLD/WORS2/6214689.shtml>，檢索日期2011/3/16。

警方在第二大城班加西（Benghazi）使用武力，驅散抗議格達費政權的示威民眾，死亡人數激增，利比亞東部也傳出暴力衝突²，大批難民逃亡鄰近國家；2月23日聯合國開始撤出工作人員，聯合國秘書長潘基文呼籲各國撤退僑民，之後，各國一連串地派遣飛機及船艦撤離僑民，甚至美國、中共、南韓、加拿大、英國、法國等國，紛紛派遣軍隊前往撤離僑民³。

再則民國89年我國也曾派遣軍隊執行索羅門政變撤離7名臺商任務⁴；其實軍隊撤僑的救援行動，在各國軍事行動中，早已被定位為「軍事任務」之一，也就是所謂「非戰爭軍事行動」，如美軍1993年版《作戰綱要》（FM100-5號野戰條令）中的「撤離非戰鬥人員」

（Noncombatant Evacuation Operations, NEO）任務⁵、2007年版的《撤離非戰鬥人員》（JP 3-68號聯戰手冊）任務手冊⁶、2009年11月紅十字國際委員會（ICRC）《交戰規則手冊》（Rules of

Engagement Handbook）中的「撤離非戰鬥人員」任務等⁷。

本文為使國軍官兵對於交戰規則中有關「撤離非戰鬥人員」軍事行動的理論及實務有充分的瞭解，除介紹美軍及紅十字國際委員會的相關交戰規則外，並說明交戰規則與武裝衝突法的關係，以及「非戰鬥人員的撤離行動」交戰規則的運作模式，文後另搭配各國派遣軍隊執行撤僑任務的實例，分析「撤離非戰鬥人員」軍事行動的交戰規則，冀能提供國軍作為制訂政策參考。

「撤離非戰鬥人員」軍事行動交戰規則的理論與實務

交戰規則的運用，早已在美軍部隊中運作了數年⁸，除驗證於1991年波灣戰爭、1999年科索沃衝突、2003年伊拉克及阿富汗戰爭等戰場，作為戰場指揮官依法用兵的法律準據外，也創造了日後美軍各項軍事行動的法律基礎；無獨有偶2009年

2 盧映孜，〈利比亞民眾抗爭大事紀〉，大紀元新聞網，2月21日報導，<http://www.epochtimes.com/b5/11/2/21/n3176691.htm>

3 資料來源取自於聯合國官方網站：<http://www.un.org/zh/focus/northafrica/libya.shtml>，檢索日期2011/3/5。

4 吳明杰，〈敦睦變撤僑 還險些開戰〉，中國時報官方網站<http://news.chinatimes.com/>，檢索日期2005/2/21。

5 Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 3-68 Noncombatant Evacuation Operations (Washington, DC: 22 January 2007), PREFACE pp.i~ii.

6 Headquarters Department of the Army, Field Manual 100-5 (Washington, DC: US Army, 14 June 1993), CHAPTER 13, pp.13-0.

7 International Institute of Humanitarian Law, Rules of Engagement Handbook (Sanremo, November 2009), pp.19~20。

8 The Judge Advocate General's Legal Center & School, Operational Law Handbook (Charlottesville, Virginia: Us Army, June 2007), chapter 5, pp.83.



11月紅十字國際委員會（ICRC）也編纂一套可實用於戰場的法規機制《交戰規則手冊》，提供給各國軍隊參考，其內容詳述軍事行動與法律的依循關係⁹，以下就美軍及紅十字國際委員會關於「撤離非戰鬥人員」軍事行動交戰規則的介紹談起，俾利文後分析交戰規則與武裝衝突法的關係。

一、美軍「撤離非戰鬥人員」軍事行動的交戰規則概略

美軍交戰規則的定義與目的，依據《美軍聯合作戰要綱》（Joint Pub 1-02，JP1-02）解釋，謂為「交戰規則是軍事機關當局依職權發布的命令，來規範部隊在海上、陸上和空中與其他武力發生武裝衝突時，如何開始軍事行動或持續戰鬥的規則細節和限制」。至於美軍交戰規則的作用，在於規範當一個武裝衝突事件發生時，可作為（一）總統、國防部長以及所屬指揮官提供部署軍事武力的範疇；（二）從和平時期轉變成作戰行動時的法律界線；（三）提供一個法制環境，藉為軍事部門制訂作戰計畫的依據¹⁰。

美軍交戰規則的一般目的、意圖和範圍細節，均強調在自我防衛概念下，指揮官使用武力的權利與義務，重要內容包含「單位、個人、國家和集體的防衛權、辨識敵對行動和意圖、堅定地宣告處理敵對武力」等，這些概念也是建構所有交戰規

則的元素。其中美軍交戰規則也可添加「附加措施」，目的在於賦予指揮官獲得或准予那些需要的額外權力，如特殊行動、戰鬥或武器，藉以達成被指派的任務，但「附加措施」的軍事行動必須取得總統或國防部長同意，或者被授權的次一級的指揮官同意。至於交戰規則與附加措施間的最主要差別，在於附加措施是留給總統或國防部長或作戰指揮官專用的許可權。

至於交戰規則最重要的自衛權行使，在美軍的觀念中，認為自衛權是部隊指揮官固有的權利，單位指揮官得隨時保有該權利，以及義務地去執行自我防衛權，藉以回應敵對行動或顯示敵對意圖，而單位和個人自衛權也包含對鄰近其他美國軍隊的防衛權。再者，美軍對於國家防衛權的定義，係指一旦有敵對行動、顯示敵對意圖或宣稱敵對武力時，美軍可以使用武力來防衛「美國、美軍、美國人民及其資產、商業利益，以及追擊敵對行為或敵對意圖顯現的武力」。其次，美軍所謂的集體防衛權概念，是指美軍對於他國或團體對其有敵對行動或顯示敵對意圖時，可以防衛國家所指定的「非美國公民、軍隊、資產和利益」，但該指定權只限總統或國防部長始可批准，另外在多國聯盟軍事行動期間，集體防衛權的行使也經常存於美軍與各國部隊的軍事協議中¹¹。

9 Rules of Engagement Handbook, FOREWORD . pp.ii~iii.

10 Operational Law Handbook, pp.83.

11 Operational Law Handbook, pp.85；所謂軍事協議（部隊協定，Status of Forces Agreement，SOFA），是各國軍隊指揮官間因遠離本國法制系統，所以用「部隊」名義，直接與他國部隊簽署具有法效性之協議，此協議在國際法上可被承認，如美軍在2003年伊拉克戰爭時與土耳其、阿拉伯所簽訂的運輸、後勤補給或駐軍基地等協議。

而美軍交戰規則在「撤離非戰鬥人員」軍事行動的交戰規則載述如下：

(一)特徵定義：因應自然或戰爭災害，協助國務院撤離美國公民、國防部人員或指定之當地國人民或第三國人民，離開危險區域到安全地點¹²。

(二)1991年美軍的海地——撤離非戰鬥人員行動／增援大使館交戰規則「Haiti - Noncombatant Evacuation Operations/ Embassy Reinforcement ROE (Rules of Engagement)」¹³

交戰規則中的這些規則不否認指揮官對其單位採取所有必須和適當的自衛權。而自衛權的要素為使用武器用於自衛時，須符合必要性及適當性。

1.必要性

(1)有敵對行為攻擊或其他外國單位使用武器對美軍或美國人。

(2)有敵對意圖或即將威脅使用武器針對美軍或美國人。

2.適當性：必須使用最小量的武器對付敵對行為及敵對意圖。

(1)對於直接威脅美軍或美國人的回應反擊火力，須迅速及直接地針對敵人火力的源頭，使用必要和適當的火力解除威脅。

(2)對於非武裝分子的威脅，以下列方式解除危機：

A.警告示威者。

B.展示武器嚇阻示威者，包括防暴隊形以阻絕前進。

C.使用抗爆劑（如催淚彈）強迫解散，但須經當局授權。

D.在下達停止命令後，實施警告射擊。

E.致命性武器的使用，絕對是最後的手段。

二、紅十字國際委員會的「撤離非戰鬥人員」軍事行動交戰規則概略

2009年11月由義大利聖雷莫國際人道法學院組織所編纂的《交戰規則手冊》，經由紅十字國際委員會日內瓦總部認可發布。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3年研究計畫的成果，手冊內文由美國海軍戰爭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）、加拿大海軍少校菲利浦德魯（Phillip Drew）、澳大利亞皇家海軍上校羅布麥克勞克林（Rob McLaughlin）等人主編。這本手冊的目的，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「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，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。另外，交戰規則手冊的架構，也包含自衛權的行使、軍事行動期間的武力使用、軍事當局的政策方針、起草的方法、交戰規則程序、計畫和參謀作業的指

12 Joint Publication 3-68 Noncombatant Evacuation Operations, EXECUTIVE SUMMARY, p ix.

13 Rules of Engagement (ROE) Handbook for Judge Advocate , pp.316.



導、計畫程序、特定戰場環境的指導（如地面、海上、空中、外太空及網路空間軍事行動）、特別行動的考慮（如和平行動、撤離非戰鬥人員行動、人道救助／災害救濟、協助平民政府、海上禁制行動）和敵意判定的指導等等。

至於自衛權的行使，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「在聯合國憲章第51條承認，在面對武裝攻擊，以及即將發生攻擊時，一個國家是有權利防衛他自己的」¹⁴。

而該《交戰規則手冊》中有關「撤離非戰鬥人員」軍事行動的交戰規則載述如下：

(一)特徵定義：其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，所以起草交戰規則時，首先要思考(1)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；(2)有無聯合國安理會決議、武裝部隊協定、備忘錄或國際條約足以支持該軍事行動。

(二)原則性規範的條款：內容係規範有關「自衛權的行使、警告及攜帶武器的限制」等，並分布在Series 10、11、12、

60、70，大致如下¹⁵：

1.Series 10、11、12規範個體自衛權、單位自衛權及保護特定人的使用武器限制，但內容允許為行使自衛權，在防衛自己、保護特定人或部隊成員、防衛資產等情形下，可以無條件或有條件地使用接近或包含致命性的武器。

2.Series 60規範除警告性射擊以外之其他警告使用方式，並在特定條件、對特定人及火控雷達之方式，從事警告行為。

3.Series 70規範部隊攜帶武器的情況，有條件的允許在特定區域，配合環境攜帶武器。

(三)撤離非戰鬥人員行動：除上列原則性條款外，可增列額外條款如下¹⁶。

1.Series 21 保護人員的行動自由：內容係規範使用武力提供人員行動自由的機制，例如使用武器來預防干擾部隊成員的自由行動。

2.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。

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

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

14 Rules of Engagement Handbook, pp.3.

15 Rules of Engagement Handbook, pp.12~13.

16 Rules of Engagement Handbook, pp.18~19.

5. Series 50 武裝部隊的地理配置和越境襲擊：內容係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（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等等），進入特定區域。

6. 部隊單位的相關配置部署（Series 53）：內容係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，接近特定部隊等因應之道。

7. 轉向改道（Series 55）：內容係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船艦，命令轉向改道或其他指令。

8. 障礙物和路柵的使用（Series 56）：內容係規範使用障礙物和路柵機制，例如在特定情況，使用非爆炸性障礙物和路柵。

9. 傳感器和照明（Series 63）：內容係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。

10. 使用武器協助平民政府，包括執法（Series 110）：內容係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，預防嚴重的犯罪行為。

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

12. 抗爆劑（Series 121）：內容係規範使用抗爆劑，例如在特定情況下，使用特定抗爆劑。

13. 抗爆武器和抗爆水槍（Series 122）：內容係規範使用抗爆武器及鎮暴水槍，例如使用特定抗爆武器，如塑膠子彈、豆袋等等。

14. 電子戰（Series 130）：內容係規範使用電子戰措施，例如針對特定的目標進行電子戰。

上揭各項條款組合，部隊在擷取使用時，對於「特定」一詞，必須具體的說明載述，以利明確特定人、裝備、船艦、飛行器、區域、環境、情況、方式、國家等定義，另外該交戰規則之（Appendix 1 to Annex C）文件也提供了一份「恢復海上秩序的軍事封鎖行動」（ROE ANNEX TO OORDER FOR OPERATION RESTORE STABILITY MARITIME INTERDICTION OPERATIONS）樣本格式，俾利各國作為擬定軍事命令的參考，內容概略如下：

(一) 軍事行動命令標題：「本軍事行動命令交戰規則是為恢復海上秩序，而執行的軍事封鎖行動」。

(二) 依據：聯合國安理會XXXX（20XX）、聯盟軍交戰手冊。

(三) 原則為1. 作戰部隊參與恢復安定的軍事行動時，必須要取得授權，藉以使用所有必要方法來執行制裁任務；2. 恢復安定行動的部隊實施這項軍事行動時，須符合聯合國安理會XXXX（20XX）、聯盟軍交戰手冊等規定，並且在這個交戰規則的命令內，執行該規則所規範的事務；3. 這交戰規則並不否定個人自衛權。也不否定指揮官在單位防衛權內，可以採取所有必須及合適的行動。

(四) 當在軍事行動區域內，執行恢復海上秩序時，下列的交戰規則被授權使用於該部隊；如第10條C款「使用武器，接近和包括致命性武器，在個體自衛權，是允許的」。

《武裝衝突法》與交戰規則的關係



《武裝衝突法》並非是一部法律，而是由《1949年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（含1977年通過的兩個附加議定書）》、《1972年關於細菌和毒氣武器的公約》、《1976年禁止為軍事目的使用改變環境的技術的公約》、《1980年關於使用某些常規武器的公約》、《1993年關於使用化學武器公約》、《1995年關於致盲雷射武器議定書》、《1996年關於使用地雷餌雷和其他裝置的議定書》、《1997年生物武器公約》、《1997年關於禁止使用對人地雷的渥太華公約》、《1998年國際刑事法庭羅馬章程》、《2001年生物武器公約》等國際條約習慣所組成。這些條約習慣也昭示有關「戰爭的責任」、「武器與戰術的運用是否得當」、「戰爭造成的人員傷亡及財物損失是否符合比例」及「作戰目標是否符合預期」等原則，若轉換為法律意義，則是所謂的「軍事需要」及「避免不必要痛苦」兩大原則的思考。當然這些條約現已成為當今國家使用武裝力量的最高戰略指導，並在內容中明確闡述在何種情勢下開戰、交戰中如何合法行使軍事行動的底線，以及加強戰爭中的人道保護主義等議題¹⁷。

至於《武裝衝突法》的基本原則，大致離不開武力的使用時機、作戰方法及手段的限制運用、誠信原則的遵守等範疇¹⁸，故以下則就《武裝衝突法》對於軍

事作戰行動所述及的「戰爭責任、軍事目標、作戰方法及作戰手段」，如何為原則性的規範，加以概述¹⁹。

一、戰爭的責任：恣意地發動戰爭或違反1949年日內瓦公約行為，均是國際犯罪行為。

(一)聯合國安理會於1993年5月25日第827號決議通過《前南斯拉夫國際法庭規約》，確立幾項國際戰爭罪行，計有：1.嚴重違反《1949年日內瓦公約》之行為，如實施惡意殺害、刑求、從事生物實驗、破壞財產、對戰鬥員或平民剝奪審判權利、非法驅離、拘禁或扣押人質等行為；2.違反戰爭條約法或習慣法之一切行為，如使用有毒或導致不必要傷害之武器，對城鎮進行無理的破壞或蹂躪、攻擊或摧毀未設防之城鎮或相關文教設施；3.滅絕種族的任何行為；4.違反人道罪的行為，包含對平民所為之謀殺、滅絕、奴役、驅逐、刑求、監禁、強暴、恣意因政治、種族或宗教背景而進行審判；5.個人責任不因政府或上級命令而免責，上級知情下屬從事上述行為，卻未制止或採取合理防止措施或懲罰下屬者，亦同；6.國際法庭享有優先管轄權。

(二)再者，1998年7月17日《聯合國國際刑事法庭羅馬章程》（Rome Statute of the International Criminal Court）第5、6、7、8條更明訂「滅絕種族罪」、「危害人類罪」、「戰爭罪」、「侵略罪」等戰爭犯罪構成要件及管轄、追訴、審理、執行

17 俞正山，〈戰爭法運用的理論探討〉《西安政治學院學報》（中國西安），第14卷第3期，2001年6月，頁62～67。

18 魏靜芬著，《戰爭法集》（臺北：臺灣海洋事務策進會出版，民國2005年12月），頁25～114。

19 邱宏達著，《現代國際法》（臺北：三民書局出版，民國2006年9月），頁1075～1092。

程序²⁰。

二、合法的軍事目標：攻擊目標須為軍事目標及戰鬥員。

(一)《1949年8月12日日內瓦公約關於保護國際性武裝衝突受難者的附加議定書第1議定書》（以下簡稱日內瓦公約第1議定書，Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts.）明文禁止「不分青紅皂白的攻擊（indiscrimination attacks）」，包括不以特定軍事目標為對象的攻擊、使用不能以特定軍事目標為對象的作戰方法或手段、使用不能按照本議定書效果加以限制的作戰方法或手段。

(二)《日內瓦公約第1議定書》第52條第2款規範判別軍事目標標準：軍事目標是由其性質、位置、目的或用途對軍事行動有實際貢獻，而且在當時情況下，其全部或部分毀壞、繳獲或失去效用提供明確軍事利益的物體；民用物體則非屬上述軍事目標之物體。

(三)戰鬥員定義：《1907年海牙陸戰法規和慣例公約》第1、2條，《1949年的日內瓦關於戰俘待遇公約》第4條規範之戰鬥員始可攻擊、被攻擊或成為戰俘；而戰鬥員定義則為「正規部隊」、「非正規軍」、「民兵」、「志願軍」、「有組織的抵抗運動」。但除正規軍外，其餘須符合4個要件：1.有統帥負責的指揮人員；2.配戴有遠方亦足以識別的標誌；3.公開攜帶武器；4.遵守戰爭法規和慣例進行戰鬥。

(四)雇傭兵（mercenaries）及間諜（spies）不被視為戰鬥員，也就是說不受《1949年日內瓦關於戰俘待遇公約》保護，可依本國法律視為罪犯，加以逮捕、追訴、審訊及執行監刑。《2001年雇傭兵公約》將招募、使用、援助、訓練雇傭兵和成為雇傭兵，視為國際犯罪行為。

三、適當的作戰方法及手段：武器和武器系統的使用要符合正當性及目的性。

(一)《日內瓦公約第1附加議定書》第41、42條規範，不可攻擊失去戰鬥力者，包含被俘、投降、受傷或跳傘逃生之飛行員（不包含傘兵部隊）。

(二)《日內瓦公約第1附加議定書》第54條規範，不可以破壞平民百姓生存不可缺少的物品或使其陷於飢荒。

(三)《日內瓦公約第1議定書》第51、53、57、58條規範，不得利用平民百姓來掩護軍事目標、或是利用平民促進或阻礙軍事行動；如果對方違反本項規範，我方攻擊時，也要恪遵比例原則及採取事先預防措施，減少平民生命附帶受損失、平民受傷害或民用物體受損害；並且對於平民、非軍事目標之民用物體及宗教處所從事報復行為，是禁止的。

從前文可知，無論美軍或國際人道法學院的交戰規則設計，無非將關於戰爭的國際法規，以軍事準則方式嵌入軍隊的作戰思維，再觀察美軍1991年波灣戰爭、1999年科索沃維和行動、2003年伊拉克自由軍事行動等戰役當中，也可發現要控制數以萬計的軍事人員戰場上的行動，確實

20 王彥評著，《國際刑事法院常設化之研究》（嘉義：南華大學歐洲研究所碩士論文，民國92年12月29日），頁68～75。



是一件很困難的事，如何使軍人願意忠誠遵守這些交戰規則，都是制訂交戰規則要考慮的核心問題。至於交戰規則的制訂，最大的原則也必須不違反人類自我防衛的本性，以及遵守最低強度的國際法及國內法；若制訂繁雜的交戰規則，在瞬息萬變的戰場，只會讓作戰的軍人應付了事，若制訂道德要求甚高的交戰規則，那更讓人難以遵守。

況且部隊在離開平民政府所建立的「社會制度」後，深入不可預知的戰場，其所面臨就是「任務完成」及「自我防衛」的現實考量，或許國際法、國內法或國際習慣，可以提供部隊作為參考，但在沒有政府、警察、治安、衛生、醫療、法院、農糧後勤等資源系統下，強要部隊及其指揮官遵守「道德意識」高漲的法律制度，實在強人所難，但是一味地放縱忽略武裝部隊規制力量，也會產生戰爭燒殺擄掠等失序狀態，所以如何建立一套適合戰場的戰爭法規機制，一直都是民主國家軍隊努力的目標。

再者，從上述美軍交戰規則所防衛的對象，都是侷限於「美國、美軍、美國人民及其資產、商業利益，以及追擊敵對行為或敵對意圖顯現的武力」，經指定的「非美國公民、軍隊、資產和利益」，這或許讓人覺得有些現實，但軍隊保衛國家及維護世界和平的理想，在轉化為現實目標時，也還是需要特定具體範圍，而非抽象空泛的名詞。又部隊指揮官離開本土後，均會建立基地及防護等設施，作為執行賦予任務的處所，就國際法而言，也難以全然適用「國家主權管轄」概念，

來管理及統治戰場，但也唯有「自衛權」的人性現實考量，國際法不得不尊重，這就是為何《聯合國憲章》（*Charter of the United Nations*）第51條規定，不禁止單獨或集體自衛之自然權利的行使，所以為自衛權考量，國家或個人是可以行使武力予以自衛反擊的²¹。

國際法規在目前的功能，僅是提供各國參考的規約，至於如何轉入本國法令或作戰準則，還是得要靠技術性立法方式，訂入軍隊作戰準則。就譬如戰鬥員定義，參照《1907年海牙陸戰法規和慣例公約》第1、2條，以及《1949年的日內瓦關於戰俘待遇公約》第4條規範戰鬥員始可攻擊、被攻擊或成為戰俘，然而戰場上的軍人，在面對「生死存亡」之際，如何迅速地判斷「戰鬥員」定義？又如何對戰鬥員實施作戰？恐怕單靠「日內瓦公約」所言，實嫌不足。又對於「背信棄義」之行為，如何辨識？面臨敵對意圖及威脅時，要如何判斷？恐怕連「日內瓦公約」都找不到法條遵循；又軍事目標的判定，在面臨「軍民不分」及「城鎮作戰」狀態時，如何減低「附帶損害」（*collateral damage*）情形，國際公約更是難以完整規範。

因為如此，交戰規則添附於國際法規之下，儼然已成為各國軍隊的常習，在各國所謂的交戰規則，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，可能以各種執行命令、部署命令、軍事行動計畫和常設指令展現。如美軍的「交戰規則」，即是由

21 資料來源：聯合國（United Nations）官方網站，<http://www.un.org/>，檢索日期2010/12/12。

「參謀首長聯席會議」(Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction, CJCSI)以「3121.01B」命令發布的《軍隊交戰規則基本法》²²。

另美軍部隊的常設交戰規則及特殊任務交戰規則，對於「作戰手段、敵意判定及道德條款」均採原則性地規範，內容特色除專業軍事術語外，大都以簡短白話易懂方式載入，目的係使官兵瞭解並誠意遵守，倘若強硬地以國家法律的文字或文義形式，由國會通過始得施行，在現實戰場環境下，可能會產生無「法」可用或「法」束之高閣的窘境，但是，「戰場時機」永遠是稍縱即逝的。

各國軍隊為使部隊的交戰規則合於武裝衝突法規範，亦會配賦專業軍法人員協助指揮官及部隊編纂交戰規則。1990年至1991年的波斯灣戰爭，美軍200多名軍法官(Judge Advocates)在戰區指揮官的命令下深入戰場²³；2003年伊拉克反恐戰爭中，再派出約103位軍法官、62名法律助手(paralegals)深入戰場²⁴。這兩場戰爭軍法官均參與戰鬥，並從事起草具體交戰規則、建立軍事法庭、組織起訴、選擇打

擊目標、提供士兵法律援助、簽訂戰地契約等事務，就是最好的例證。

撤離非戰鬥人員軍事行動實例的交戰規則擬析

前文已闡述交戰規則與武裝衝突法之解析，並提及撤離非戰鬥人員交戰規則的條款載述方式，以下針對近期國際間美國、中共、南韓、加拿大、英國、法國等國軍隊參與有關「利比亞戰亂」的撤離非戰鬥人員軍事行動實例，結合戰術中的「戰場情報準備」思維模式²⁵，擬析交戰規則條組，藉以使官兵能更深入瞭解其運用模式。

一、戰場事例

(一)2011年2月22日報載，利比亞陷入流血恐慌，國際人權聯合會指出，反政府各方勢力號召民眾今天繼續上街，一心要瓦解現行政權，現該國國內已面臨藥品短缺問題及情勢不明，法國外交部長艾利歐馬利(Michele Alliot-Marie)發表聲明指出，由於利比亞近日局勢動盪，法國今天派出3架軍機撤出利比亞境內的黎波里(Tripoli)僑民²⁶。

22 Operational Law Handbook, pp. 83.

23 CHRISTOPHER W. BEHAN, JUDGE ADVOCATES IN COMBAT: ARMY LAWYERS IN MILITARY OPERATIONS FROM VIETNAM TO HAITI, Military Law Review (Charlottesville, Virginia: Us Army, 2002), Vol. 174, pp. 183~184.

24 United State Air Force The Judge Advocate General's Department, The Reporter OFFICE OF THE JUDGE ADVOCATE GENERAL (Maxwell AFB: US Air Force, December 2003), Vol. 30, Issue 2, pp. 4~11.

25 根據敵軍準則、編裝、部署、戰術、戰法，結合戰場兵要及氣象資料，以各種透明圖式樣板及圖表解，完成戰場敵情、天候、地形分析及敵可能行動研判，提供指揮官及相關參謀下達決心與計畫作為基礎，參閱國防部，《國軍軍語辭典》，民國93年3月15日，頁5。

26 中央社，〈利比亞動亂法軍機撤僑〉，中時電子報官方網站<http://news.chinatimes.com/realtime/110104/112011022201551.html>，檢索日期2011/2/22。



(二)2011年2月24日報載，由於非洲和中東地區局勢惡化，南韓政府決定派遣正在亞丁灣執行任務的「青海部隊」，以保障南韓僑民的安全。南韓國防部今天表示，南韓政府會使用所有手段，前往利比亞支援撤離當地僑民的工作，並保障其安全²⁷。

(三)2011年2月24日報載，利比亞出現動亂，英國政府決定把困在利比亞的幾百名英國人救出來。而英國派去接僑民的軍艦，昨天到了班加西外海，卻沒進港。因為海軍擔心港口不安全。目前英國僑民都還在利比亞等待救援²⁸。

(四)2011年2月26日報載，中共國防部新聞事務局透露，經中央軍委批准，正在亞丁灣索馬里亞海域執行護航任務的海軍第7批護航編隊徐州號導彈護衛艦，已啟程趕赴利比亞附近海域，為撤離大陸在利比亞被困人員的船舶提供支援和保護。據悉，此前在利比亞班加西港海域上集結待命的3艘大陸海運集團總公司貨輪經過全力協調，目前已獲准進港，已於昨日下午搭載1,500名僑民撤離利比亞；而昨日凌晨2時15分，大陸撤離在利比亞人員的首架民航包機，安全抵達北京首都國際機

場，搭載224人²⁹。

(五)2011年3月1日報載，全球阻止格達費血腥鎮壓反抗活動的努力將進入新階段，西方國家正考慮採取軍事行動。美國已開始調動義大利外海的第6艦隊駛往利比亞附近，準備支援各項應變計畫；包括航空母艦「勇往號」和兩棲攻擊艦「基爾塞號」等軍艦與艦載戰機，藉以支援可能採取的行動（含僑民撤退）³⁰。

(六)2011年3月2日報載，加拿大政府今天宣布，一艘護衛艦「沙洛鎮號」（Frigate Charlottetown）已駛離哈利法克斯（Halifax）基地，前往利比亞海域，參與正在那裡集結的國際艦隊。同時，今天也派遣一架C-130J力士型運輸機，前往利比亞的黎波里（Tripoli）機場接運石油工人，但飛到半途即折回；加國軍方表示，折返的原因是，的黎波里機場停機坪不夠用。加國軍方表示，明天還會再試一次³¹。

二、交戰規則分析

(一)在「戰場情報準備」作業步驟上，必須依「界定撤離空間」、「分析撤離地區」、「評估撤離威脅」及「研判撤離發生之假設」等程序事項，進行評

27 王長偉，〈南韓決定調派青海部隊至利比亞〉，<http://news.chinatimes.com/world/50405648/132011022401440.html>，檢索日期2011/2/24。

28 郭希誠，〈英國利比亞撤僑飛機壞了軍艦不敢靠岸〉，中時電子報官方網站<http://news.chinatimes.com/world/50405648/132011022401106.html>，檢索日期2011/2/24。

29 師瑞德，〈陸護航軍艦加入撤僑行列〉，中時電子報官方網站<http://news.chinatimes.com/world/50405662/112011022600716.html>，檢索日期2011/2/26。

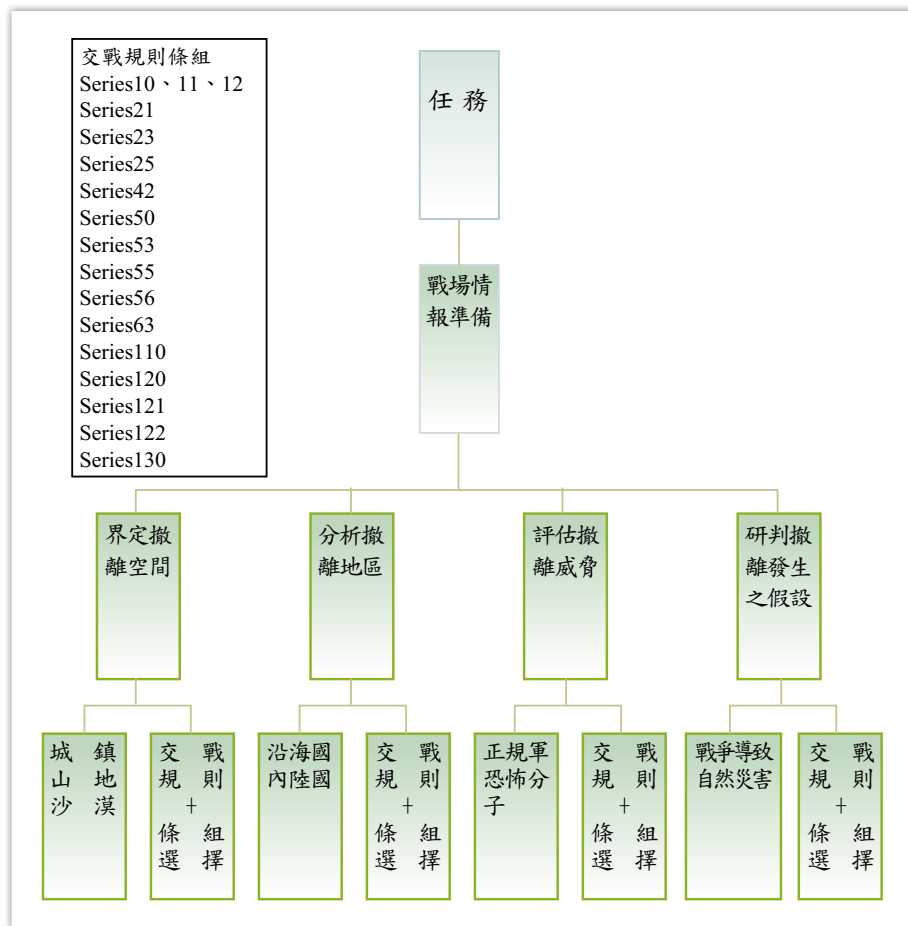
30 朱小明，〈瞄準格達費！美調動軍艦進逼利比亞〉，聯合新聞網官方網站http://mag.udn.com/mag/world/storypage.jsp?f_ART_ID=304422，檢索日期2011/3/1。

31 中央社，〈加國派艦馳援利比亞海域〉，中時電子報官方網站<http://news.chinatimes.com/world/50405691/132011030200835.html>，檢索日期2011/3/2。

估³²。界定撤離空間為「城鎮、山地或沙漠」時，面臨「武器彈藥使用、傳感器和照明」的選擇，就有「致命性或非致命性武器、火控雷達」等考量；分析撤離地區為「沿海國、內陸國」時，面臨「部隊配置、越境作為」的選擇，就有「當地國同意、特定地區環境」等考量；評估撤離威脅為「正規軍隊、恐怖分子」時，面臨「警告射擊、人群和騷動的控制」的選

擇，就有「是否開槍、鎮暴工具」等考量；研判撤離發生之假設「戰爭導致、自然災害」時，面臨「警告、執法」的選擇，就有「是否開槍、預防犯罪」等考量（如圖一）。

(二)所以針對利比亞撤僑的場景，部隊進行撤僑時的交戰規則，必須以「安全撤僑」為任務，故在戰場情報準備中，界定撤僑空間為「城鎮」，分析撤僑地



圖一 交戰規則思維邏輯架構圖

資料來源：作者自繪

32 韓岡明、蔡和順，〈美軍「戰場情報準備」運用於天然災害防治之研究〉《國防雜誌》，第25卷6期，99年12月，頁84～88。



區在「沿海國」，評估撤僑威脅為「正規軍」，研判撤僑發生之假設為「戰爭導致」；所以在有關交戰規則的條組選擇下，除了「自衛權的行使、警告及攜帶武器的限制」（Series 10、11、12）等原則性條組外，對於「保護人員的行動自由」（Series 21）、「武裝部隊的地理配置和跨越邊境的襲擊」（Series 50）、「警告性射擊以外之其他警告使用方式」（Series 60）、「部隊攜帶武器的情況」（Series 70）、「使用武器協助平民政府」（Series 110）、「人群和暴亂的控制」（Series 120）、「抗爆劑」（Series 121）、「抗爆武器和抗爆水槍」（Series 122）、「電子戰」（Series 130）等條組，作適宜的選擇。

（三）「撤離非戰鬥人員」軍事行動交戰規則擬析

1. 軍事行動命令標題：「本軍事行動命令的交戰規則是為撤離非戰鬥人員（僑民）軍事行動」。

2. 依據：聯合國安全理事會第1970（2011）號決議（人道救援事務）、聯合國海洋法公約、聯盟軍交戰手冊、我國憲法及國防法，以及戰備規定（經常戰備時期行動準據）。

3. 原則

（1）作戰部隊參與撤僑軍事行動時，必須要取得授權，藉以使用所有必要方法來執行任務。

（2）撤僑軍事行動的部隊實施這項軍事行動時，須符合聯合國安全理事會第1970（2011）號決議、聯合國海洋法公約、聯盟軍交戰手冊、我國憲法及國防法等規定，並且在這個交戰規則的命令內，執行該規則所規範的事務。

（3）本交戰規則並不否定個人自衛

權。也不否定指揮官在單位防衛權內，可以採取所有必須及合適的行動。

4. 當在軍事行動區域執行撤僑軍事行動時，下列的交戰規則被授權使用於該部隊：

（1）第10條C款：允許使用致命性武器，實施個體自衛權。

（2）第11條C款：允許使用致命性武器，實施行動的單位自衛權。

（3）第12條C款：允許使用致命性武器，保護執行撤僑任務之人員。

（4）第50條D款：為執行撤僑任務，允許無害通過、過境通行地中海水域，以及航行利比亞領海海域及其空域，以及進入利比亞班加西港等地。

（5）第60條C款：允許使用警告。

（6）第70條C款：為執行撤僑任務，武裝部隊成員允許攜帶武器。

（7）第120條C款：執行撤僑任務期間，當地政府無法控制暴亂安定時，允許使用致命性武器維持秩序。特別規定：這條規則須經聯部隊指揮官核准。

（8）第121條B款：當地政府無法控制暴亂安定時，允許使用催淚彈（瓦斯）、煙霧彈等抗爆劑。

（9）第122條B款：允許使用電擊棒、警棍、塑膠子彈等抗爆武器。

（10）第122條E款：允許使用鎮暴水槍。

（11）第130條B款：針對撤僑地區，允許使用電子戰。

結 論

軍隊的力量不只用於戰爭或武裝衝突，其他如國際維和任務、人道救援、海盜緝捕及反恐活動等，均有軍事力量的介入，撤離非戰鬥人員，就是一個很好的

例子。利比亞戰亂導致國內政局動盪不安，各國為了僑民的安全，不能僅靠文人外交官協調相關撤僑資源，而軍隊為國家組織之一，具有專技（*expertise*）、服從關係（*clientship*）、團隊精神（*corporateness*）和意識形態（指軍人意志，*the military mind*）等特色³³，也因該等特色，在組織與運作上特別講求指揮、控制與準則效率，這也是各國在人民及國家遇到危難救急時，派遣軍隊出動的最大原因。

國內媒體《中國時報》於2011年3月16日「複合式災難自衛隊總動員」標題的報導：「……軍方自備指管通情體系，加上指揮命令體系完整，可以省去多餘的協調工作，只要一聲令下就能投入災區……」、同天在「中共軍方撤僑是捍衛利益邊疆」標題的報導：「從利比亞撤僑到緊急撤離日本重災區的中國公民，共軍昨呼籲，國家安全所涉及的範圍不再限於傳統的領土邊疆，而應擴及國家利益發展的利益邊疆，保護海外公民將成為共軍新時期的歷史任務之一」，在在凸顯中共無時無刻地強化軍隊運用機能。

戰場狀況瞬息萬變，戰場指揮官戰前如何依法規劃作戰，戰中如何妥適執行控制戰場，戰後如何維持戰果，甚至如何運用軍法機制等，符合「依法用兵」觀念，已是各國軍隊作戰的共通準則；非戰爭軍事行動亦如同戰爭軍事行動一樣，也須使部隊成員依法、適法及合法執行任務，來確保軍事行動的成果。而國軍迄今已逾30多年未從事對外大規模公開軍事行動，現

役軍人也幾乎未實際參與任何公開戰役，但這些年我們可以發現外國軍隊無不積極地參與任何區域衝突的戰役，或者聯合國維和行動、反恐、反海盜、撤離非戰鬥人員等非戰爭軍事行動，其目的在於練兵，唯有真實戰場或災區，才能真正的練兵用兵。武裝衝突法的教育訓練，並非闡述法學理論釋義或者宣揚道德觀念，而是在教導官兵在面對真正戰場或災區時，如何依法行使自衛權和完成任務；國軍武器裝備的現代化及高品質的人員素質，早已成就軍隊出動的客觀條件，如何使官兵充分地學習交戰規則的運用，以及強化多國聯盟軍事行動的合作模式，藉以增添「依法用兵」主觀條件的建軍需要，實在不得不深思即行。

至於在行動準據的交戰規則訂立部分，軍人為持有武器之合法團體，當人民將武裝防衛力量，交付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情況下，能迅速判斷敵意及持槍射擊，又要進行精密法律諮詢或確認法律原則，恐怕不是執行任務的軍人所願意樂見；如何訂立一套兼具人性及武裝衝突法規範的「戰場實用」交戰規則，應當是從事軍事及法律專業的學者、專家及軍人的共同連帶責任及義務。

收件：100年3月24日

修正：100年4月16日

接受：100年4月18日

33 羅正南著，〈國家緊急狀態中軍隊使用之研究——以921震災事件為中心〉，國防大學國防管理學院法律研究所碩士論文，民國91年1月，頁38～39。