



軍事戰略

武裝衝突法中「禁航區劃定」 空戰軍事行動的發展介紹

陸軍中校 林士毓

提

要

1991年波斯灣戰後，聯合國安全理事會基於人道，劃定伊拉克部分地區為「禁航區」，及2011年3月北大西洋公約組織對利比亞執行「武器禁運及禁航區劃定」的軍事行動，這二場以空軍武力為主的「空戰軍事行動」，雖然未如地面作戰易傷亡無辜引起輿論撻伐，但也衍生有關空戰武裝衝突法等諸多議題的探討，例如武力發動的正當性、各項戰術軍事行動的適法性，以及聯合武力整合的機制等等。

我國身處東亞戰略樞紐位置，所轄之領空和臺灣海峽上空所及之「臺北飛航情報區」，在空海域資源考量下，實不得不去慎思我國軍事力量該如何掌握空域武裝衝突法等國際法資源，並進行己身或友好國家的國際軍事合作，藉以提升國家武裝部隊戰場實戰作戰能力，以及維護國家最大利益。

壹、前言

1991年波斯灣戰爭後，聯合國安全理事會通過了第688號決議，指出伊拉克總統海珊對於伊拉克北部的庫德族進行侵擾，基於人道，劃定伊拉克北部(北緯36度以北)、伊拉克南部(北緯33度以南)為「禁航區(No-fly zone)」，該禁航區內禁止伊拉克的戰機飛行，並派有美、英等國戰機巡邏^[註1]；2011年3月23日～10月31日北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization)對利比亞執行「武器禁運



及禁航區劃定軍事行動」，期間並發動數千次空中攻擊任務，2011年10月21日順利協助推翻利比亞總統奧馬爾·穆阿邁爾·格達費(Muammar Muhammad Abu Minyar al-Gaddafi)所領導的政府軍，而格達費也於當地時間20日被反政府軍逮捕後傷重死亡^{【註2】}。

這二場以空軍武力為主的「空戰軍事行動」，雖然未如地面作戰易傷亡無辜引起輿論撻伐，但也衍生有關空戰武裝衝突法等諸多議題的探討，例如武力發動的正當性、各項戰術軍事行動的適法性，以及聯合武力整合的機制等等，而我國身處東亞戰略樞紐位置，所轄之領空和臺灣海峽上空所及之「臺北飛航情報區」(Taipei Flight Information Region)，在空海域資源考量下^{【註3】}，實不得不去慎思我國軍事力量該如何掌握空戰武裝衝突法等國際法規範，並進行己身或友好國家的國際軍事合作，藉以提升國家武裝部隊戰場實戰作戰能力，以及維護國家最大利益。

本文為使官兵對於禁航區劃定軍事行動有所充分認識，先從涉及空戰有關的武裝衝突法的介紹談起，並探討1992年伊拉克及2011年利比亞禁航區劃定的軍事行動法律作為，文後再以我國國防法架構為基礎，衍論參與聯盟軍事行動可行性的法制建構，以為國軍依法用兵及因應未來之參考。

貳、空域武裝衝突法的發展

國際法空權概念的發展中，「空中自由(Freedom of the Air)」和「領空主權(Sovereignty over the Air Space)」兩大國際航空法的理論，牽動著空戰行為的規制，同時近期國際社會所發展的新興空域概念，也創造了「防空識別區(Air Defense Identification Zone)」、「飛航情報區(Flight Information Region)」、「禁航區(No-fly zone)」等概念^{【註4】}，增加了空權的擴展；其中「防空識別區」指的是一國基於空防需要，所劃定的空域，以利軍方迅速定位管制及預警範圍，任何非本國航空器要飛入某防空識別區之前，都要向該區的航管單位提出飛行計劃及目的，否則會被視為非法入侵，如我國《民用航空法》第41條第2項授權訂立之《飛航規則》第19條規定，航空器進入或飛航至防空識別區，應遵守防空識別規定，即

註1 大衛梅茲(David R. Mets)、威廉黑德(William P. Head)著、趙宏斌譯，《空中用兵紀實：對美國空軍戰略攻擊理論與準則的省思》(PLOTTING A TURE COURSE Reflections on USAF Strategic Attack Theory and Doctrine)(臺北：國防部部長辦公室出版，民國94年10月)，頁261—326。

註2 馮克芸，「頭部中彈 群眾歡舞格達費躲地洞遭擊斃」，2011年10月21日聯合報·A1版要聞。

註3 依據國際民航組織(International Civil Aviation Organization, ICAO)決議，現由我國政府負責提供區內所有中、外、軍、民航空器一切有關飛航管制、航空情報、航空通信、航空氣象及搜尋救護等飛航服務

註4 簡朝興，論平時、戰時空域使用之法規範(臺北：國防大學碩士論文，民國93年6月)，頁27~42。



是一例，至於防空識別區範圍則由內國自行劃定，不過為免國際爭議，大多以飛航情報區為主；「飛航情報區」是由國際民航組織(ICA0)所劃定，區分各國家或地區在該區的航管及航空情報服務的責任區，飛航情報區的範圍除了該國的領空外，通常還包括了臨近的海域，其與防空識別區不同的是，飛航情報區主要是以航管及飛航情報服務為主，如我國的「臺北飛航情報區」、中國大陸的「上海飛航情報區、香港飛航情報區」、日本的「琉球飛航情報區」、菲律賓的「馬尼拉飛航情報區」等等；「禁航區」又稱禁航區，指的是某一地的上空，禁止任何未經特別申請許可的航空器(包括飛機、直升機、熱氣球等)飛入或飛越的空域，劃定禁航區，大部份是基於國防的理由，例如1992年聯合國安全理事會決議第688號之伊拉克禁航區、重要軍事基地、重要政府機構、重要建築(如核電廠、水壩)上空等，另外也有基於飛行安全的理由，例如摩天大樓、火山活動區上空等^{【註5】}。

而所謂的空域武裝衝突法係由國家空權概念所衍生，空域武裝衝突法的主角即是軍用航空器，國際間直到軍用航空器飛行於空中的角色定位後，才開始進行立法活動，其中1922年12月～1923年2月於海牙公約所草擬的《空戰規則草案》第13條規定，只有軍用航空器(military aircraft)才能的行使交戰權利(exercise the rights of belligerents)，也定義了軍用航空器在國際法上的地位，且該規則草案第3、14、15條限制軍用航空器必須有一些要件，如「標示國籍」、「軍事性質」、「經由委任或國家現役人員指揮」、「機組人員為軍人」、「配戴足以辨識特殊徽章」等，而且該規則草案第16條更限制交戰國除軍用航空器外，其餘航空器不得從事敵對行為，同時在1994年6月《聖雷莫國際海域武裝衝突法手冊(San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea)》第13條第10款也定義軍用航空器，認軍用飛機是由一國武裝部隊操縱，帶有該國軍事標誌，受武裝部隊成員指揮，並配賦武裝部隊紀律管轄的機組人員，故綜整上述兩個國際法原則，軍用航空器的定義須有幾項要件：(1)國家或經由委任而指揮(2)機組人員為軍人(3)外觀塗有軍事標誌且有軍事用途^{【註6】}。

至於軍用航空器在操作使用上，是可以對交戰國的軍用航空器實施戰爭敵對行為(hostilities)，但戰爭敵對行為仍應遵守避免產生平民恐怖及損害非軍事目標，如醫院、歷史建築物、宗教場所等，其在《空戰規則草案》第22、24、25、26條有相當的規制行為；另外《空戰規則草案》第49、50、52條規定，交戰國雙方也

註5 資料來源取自於維基媒體基金會(Wikipedia)維基百科官方網站-<http://zh.wikipedia.org/>，檢索日期2008/1/11。

註6 資料來源取自於紅十字國際委員會(ICRC)官方網站- <http://www.icrc.org/>，2008/1/11。



可對非軍用航空器進行搜索臨檢(search)、拿補(capture)等權力，且有權命令非軍用航空器飛往指定地點，拒絕服從者，可開火攻擊，但再對中立國實施臨檢、拿補時，必須有該國違反交戰規則之行為，如《空戰規則草案》第53條規定之(1)反抗交戰國權利的合法行使(2)違反交戰國司令官根據第30條發出並已獲得通知的禁令(3)從事非中立義務(4)戰時在本國管轄區外武裝起來(5)沒有任何外部標誌或使用虛假標誌(6)沒有任何文書，或文書不充分或不合格(7)明顯地偏離航空器文書所指明的從出發點到到達站的航線，而且經進行交戰國認為必要的探問而未說明偏離的正當原因，在探問期間，交戰國對航空器及其機組人員和乘客(如果有的話)，得暫時予以扣留(8)運輸戰時禁製品，或該航空器本身就構成戰時禁製品(9)破壞經正當建立並有效維持的封鎖(10)表明有意規避因作為敵國航空器可能承擔的後果，而在某個日期或某種情況下將其交戰國國籍轉變為中立國國籍等等。

當然航空器的使用攸關著空權領域的擴張，而軍用航空器航行於空中的目的，非單純地用於和平交流，國際間一旦軍用航空器無故涉入他國領空主權或不當地接觸識別時，國家所面臨的即將是武裝衝突或戰爭等議題，所以平時領空區域的武力使用、公海上空的飛行自由、專屬經濟區的安全管制、飛行情報區的航空識別等，戰時對交戰國或中立國的軍民航空器，應如何進行攻擊、臨檢搜索或拿補，以及實施航空器交戰、空中攻擊轟炸等等，均攸關著空中武力運作的適法性；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^{【註7】}，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「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，則區分個體自衛權、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

註7 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。



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」^{【註8】}；手冊內有關交戰規則的戰場環境，也區分了「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，^{【註9】}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，^{【註10】}也就是說該手冊的基本種類交戰規則就有10種，若加上「複合式戰爭型態」(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。

當中對於空戰軍事行動交戰規則的闡述，認為應遵守相關國際法原則，至於如何在領空及國際空域置放武力，首先要思考的是，發生行動的區域和適用合法的制度(含飛越領空的權利)，其次，則是對攔截和對民航機或是任何其他特定受保護的飛機(如醫療飛機)使用武力的範圍，故一般在起草空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，另得按實際任務需要選擇條款組，訂立加以規範^{【註11】}：

- (1) Series 22 干擾船艦和航空器的防止：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。
- (2) Series 23 警告射擊(除自衛以外的開槍射擊)：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) Series 31 攻擊目標的辨識：內容為當須要用武器針對攻擊目標時，而規範鑑別的方法，例如識別攻擊目標必須透過目視的方法，或是敵我識別器、熱影像、飛行路線。
- (4) Series 32 中立：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

註8 International Institute of Humanitarian Law, Rules of Engagement Handbook (Sanremo, November 2009), p.3。

註9 Rules of Engagement Handbook, pp.12~17。

註10 Rules of Engagement Handbook, pp.17~22。

註11 Rules of Engagement Handbook, P14。



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。

- (5) Series 42檢查、扣押和破壞資產：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。
- (6) Series 50武裝部隊的地理配置和跨越邊境的襲擊：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。
- (7) Series 53部隊單位的相關配置部署：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。
- (8) Series 55轉向改道：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。
- (9) Series 57區域：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。
- (10) Series 61襲擾：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。
- (11) Series 62追蹤、偵察或標定：內容為規範執行追蹤、偵察或標定機制，例如標定特定部隊、執行偵察。
- (12) Series 91潛艇的接觸聯繫：內容係為規範潛艇部隊的接觸聯繫行為影響，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。
- (13) Series 100使用空對地彈藥：內容為規範使用空對地彈藥，例如使用精確制導或非精確性的空對地彈藥在特定區域。
- (14) Series 101使用空對水下彈藥：內容為使用空對水下彈藥，例如對特定部隊攻擊，使用空對水下彈藥。
- (15) Series 102空中交戰：內容為規範空中交戰，例如視距外與敵機的空中交戰。

所以國際間對於空域的使用及空權概念，會因為軍民科技的進步及國際政治環境而變化，傳統的國際航空立法雖然可以解決各國對領空主權及空中自由的爭議糾紛，但面對軍用航空器及國際軍事行動的介入議題時，航空立法仍嫌不足，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)」作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)^{【註12】}，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)^{【註13】}、英國的阿富汗行動交戰規則(British RoE for Afghanistan)等等^{【註14】}。

參、禁航區武裝衝突法之議題

從前文的空域武裝衝突法發展歷程中，見著國際空權概念的擴充，其中尤以禁航區劃定，引起國際間爭議更大，領空、飛航情報區、防空識別區都還基於國家領土或領海主權向上延伸，各國在權利的紛爭上大多會彼此尊重，然禁航區則具浮動性及不確定性，近期戰史更是由第三國或國際組織直接在他國領域上禁止該國飛行器航行，從國家權力行使的觀點，實在難以想像，但從國際社會禁止國家不當行使違反「普世價值(如傷害人民生命自由等基本人權)」權力的觀點，似乎又有可接受的正当理由。

再觀察當今國際社會的戰史中，因地面軍事行動容易造成攻擊軍大量的傷亡，致使美、英、歐盟等軍事強國組織在人員傷亡成本及國內外輿論的考量下，會先以空戰軍事行動並劃定禁航區作為戰事開端，下列舉近期兩大與禁航區劃定有關的軍事行動為戰例，茲為文後探討。

一、1991年的波斯灣戰爭：戰事背景為1990年8月2日伊拉克派遣坦克和步兵開入科威特，佔領了所有戰略要地，入侵數小時後，科威特和美國要求聯合國安理會召開會議，在這次會議上通過的第660號決議譴責伊拉克對科威特的入侵，要求伊拉克撤出科威特，戰事紀要如下^{【註15】}：

註12 CENTER FOR LAW AND MILITARY OPERATIONS, Rules of Engagement (ROE) Handbook for Judge Advocate (CHARLOTTESVILLE, VIRGINIA: Us Army, 1 MAY 2000), APPENDIX B, pp. pp111-113、pp114、127—131、pp193-196。

註13 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2011/3/5。

註14 資料來源英國國防部(United Kingdom Ministry of Defence)官方網站，<http://www.mod.uk/DefenceInternet/Home/>，檢索日期2011/3/5。

註15 大衛梅茲(David R. Mets)、威廉黑德(William P. Head)著、趙宏斌譯，《空中用兵紀實：對美國空軍戰略攻擊理論與準則的省思》(PLOTTING A TURE COURSE Reflections on USAF Strategic Attack Theory and Doc-



- (一) 1990年8月6日聯合國安理會通過第661號決議對伊拉克施加經濟制裁。
- (二) 1990年11月29日的聯合國安理會通過第678號決議，要求伊拉克於1991年1月15日前撤出科威特，並授權「以一切必要手段執行第660號要求伊拉克撤出科威特決議」，其中包含武力手段，而該號決議係依據聯合國憲章第41、42、43條規定授權會員國出兵，行使軍事制裁權力，目的在維持國際和平及安全。
- (三) 1991年1月16日以美國為首的34個國家組成多國部隊，開始對科威特和伊拉克境內的伊拉克軍隊發動進攻，主要戰鬥包括了42天的空襲及100小時的陸戰；在空襲行動中，聯軍分別執行了「空中阻絕」、「空中密接支援」、「守勢制空」、「作戰管制」、「制壓敵防空」、「空中指揮管制」等空戰軍事行動，出動各類飛機架次計有118,661架次，結果多國部隊以較小的代價取得決定性勝利，重創伊拉克軍隊，伊拉克最終接受聯合國660號決議，並從科威特撤軍。
- (四) 1992年聯合國安全理事會通過第688號決議，指出伊拉克總統海珊對於伊拉克北部的庫德族進行侵擾，基於人道，劃定伊拉克北部(北緯36度以北)、伊拉克南部(北緯33度以南)為禁航區，該禁航區內禁止伊拉克的戰機飛行，並派有美、英等國戰機巡邏。

前揭劃定禁航區期間伊拉克曾向在禁航區巡邏的英、美兩國戰機射擊67次【註16】，美、英戰機也曾用精確制導武器對伊拉克南部「禁航區」內的兩個防空陣地進行了轟炸，原因是美、英戰機在上空巡邏時遭到了威脅【註17】。

- 二、2011年利比亞聯合保護行動：2011年3月23日至10月31日期間，聯合國及北約組織以代號「聯合保護(Operation Unified Protector)」對利比亞實施「武器禁運及禁航區劃定」等軍事行動，更是近期以空軍武力為主的「空戰軍事行動」戰例，依據2011年11月2日北約組織發布有關利比亞聯合保護行動任務結束新聞資料，北約組織的軍事行動任務，包含三個部分：「武器禁運(arms embargo)」、「禁航區劃定(no-fly-zone)」、「保護平民免受攻擊及威脅(actions to protect civilians from attack or the threat of attack)」，其官方軍事行動紀要如下【註18】：

trine)(臺北：國防部部長辦公室出版，民國94年10月)，頁261～326。

註16 美國譴責伊拉克在禁航區襲美英戰機，2002-10-01國際新聞，華翼網新聞中心，<http://newsbig5.chinesewings.com/cgi-bin/i.cgi?id=cy1001181765871>。

註17 美英戰機轟炸伊拉克南部“禁航區”內防空陣地，2002-08-15國際新聞，新華網，<http://big5.cctv.com/gate/big5/news.cctv.com/news/world/20020815/425.html>，2011/11/17。



- (一) 依據聯合國安全理事會(United Nations Security Council Resolutions)2011年3月31日第1970及1973號決議，派遣軍隊執行代號「聯合保護軍事行動(Operation UNIFIED PROTECTOR)」。
- (二) 武器禁運行動開始於2011年3月23日。
- (三) 禁航區劃定行動開始於2011年3月25日。
- (四) 保護平民行動開始於2011年3月31日。
- (五) 法律依據：聯合國憲章第7章，以及聯合國安全理事會第1970、1973、2009號關於北約任務決議。
- (六) 動員軍事部隊：約8000名部隊人員、260架飛機「包含戰鬥機(fighter aircraft)、偵察機(surveillance and reconnaissance aircraft)、空中加油機(air-to-air refuellers)、無人飛機(unmanned aerial vehicles)、攻擊直升機(attack helicopters)，以及21艘船艦。
- (七) 空中軍事行動：超過26500架次，其中包含超過9700架次攻擊任務，但這些攻擊任務，大多為從事辨識及適當目標的交戰，且不一定每一次都配置彈藥。
- (八) 作戰目標：摧毀超過5900個軍事目標(military targets)，其中包含400多門火炮及600多台坦克或裝甲車。
- (九) 武器禁運行動：執行61000平方海哩的海上監視區，其中有300艘船被登船臨檢。
- (十) 人道救災行動：超過2500次空中、地面及海上運送任務。
- (十一) 海上人員安全行動：海上搶救保護600多名移民。

所以禁航區劃定也在維護國際人權及減少大規模傷亡下，提供了軍事行動的戰術機制，然而上揭軍事行動數據可發現，也衍生了諸多關於禁航區劃定的武裝衝突法思維探討，首先從國際間如何「依法用兵」的法律依據談起，這必須就二大軍事行動所涉及的國際法文件加以釋義，而在為軍事行動之正當性及合法性援引法源議題上，聯合國憲章第7章第39～51條關於「對於和平之威脅、和平之破壞及侵略行為之應付辦法」的內容，可作為用兵正當之國際法法源，至於用兵合法所涉及的技術性規範，現大多以聯合國安全理事會決議為行動準據，如波斯灣戰爭的第688號決議、利比亞聯合保護行動的第1970、

註18 北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization)，「Operation UNIFIED PROTECTOR Final Mission Stats」，官方網站<http://www.nato.int/cps/en/SID-55360FAB-59392CD3/natolive/71679.htm>，2011/11/17。



表一 聯合國憲章第7章及其安全理事會決議之概況

聯合國憲章第7章特點	第39~51條內容概要
規定有關應付「和平之威脅、和平之破壞及侵略行為」的辦法	1. 為防止情勢惡化，在安全理事會作成建議或決定辦法以前，得促請關係當事國遵行安全理事會所認為必要或合宜之臨時辦法(第39、40條)。 2. 安全理事會得決定採取經濟關係、鐵路、海運、航空、郵、電、無線電及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交關係之斷絕等武力以外之辦法，實施其決議，並得促請聯合國會員國執行。(第41條)。 3. 安全理事會如認不足時，得採取必要之空海陸軍示威、封鎖及其他軍事舉動，藉以維持或恢復國際和平及安全。(第42條)。 4. 聯合國各會員國對於安全理事會行動，得依特別協定，供給必需之軍隊、協助及便利(第43條)。 5. 為使聯合國能採取緊急軍事辦法，會員國應將其本國空軍部隊為國際共同執行行動時，隨時供給調遣(第45條)。 6. 武力使用之計畫應由安全理事會以軍事參謀團協助決定之(第46條)。 7. 聯合國憲章不禁止行使單獨或集體自衛之自然權利(第46條)。
聯合國安全理事會決議	內容概要
1991年4月5日 聯合國安全理事會第688號決議	1. 譴責對伊拉克境內許多地區平民，包含庫德族人的鎮壓，而威脅該地區的國際和平與安全。 2. 要求伊拉克停止對庫德族地區的鎮壓行動，並確保伊拉克所有人民的人權與政治權利。 3. 堅持伊拉克允許國際人道組織與伊拉克境內需要援助的人民接觸，並提供一切的必要便利。 4. 允許聯合國及其會員國、人道組織等，提供一切的人道救援工作。
2011年2月26日 聯合國安全理事會第1970號決議	1. 保持最大克制，尊重人權和國際人道主義法，立即允許國際人權監測員通行。 2. 確保所有外國國民及其資產的安全，協助希望離開該國的外國國民離境。 3. 確保人道主義和醫療用品以及國際人道主義機構和工作人員安全進入該國。 4. 請所有會員國盡可能開展合作以撤離希望離開該國的外國國民。 5. 向國際刑事法院移交利比亞問題。 6. 實施武器禁運。 7. 實施旅行禁令。 8. 實施資產凍結措施。 9. 執行人道主義援助。
2011年3月17日 聯合國安全理事會第1973號決議	1. 要求立即實行停火，全面停止暴力和對平民的所有襲擊和虐待。 2. 實施保護平民措施。 3. 劃定禁航區。 4. 強制執行武器禁運。 5. 禁止未經核准航空器飛行利比亞。 6. 指定專家小組蒐證及調查。
2011年9月16日 聯合國安全理事會第2009號決議	1. 保護利比亞人民，恢復政府服務，以公開和透明的方式分配利比亞的資金。 2. 防止進一步侵犯和損害人權和違反國際人道主義法。 3. 確保有一個包容各方的協商政治進程，以期商定憲法和舉行自由公正的選舉。 4. 保障利比亞境內外國人的安全，特別是那些已經受到威脅、虐待和或羈押的人的安全。 5. 防止可攜式地對空導彈、小武器和輕武器的擴散，履行利比亞根據國際法承擔的軍備控制和不擴散義務。

※資料來源：聯合國文件中心(<http://www.un.org/zh/documents/>)，作者自行整理。



1973、2009號關於北約任務決議等(如表一)。

上揭國際法文件，促使了以美國為首的34個多國聯盟部隊及北大西洋公約組織，認為聯合國已授權會員國和區域組織採取一切必要措施，以保護平民在伊拉克及利比亞的國際和平與安全，進而執行軍事行動劃定禁航區，限制航空器飛行及維持地面人道救援管道暢通，並派遣戰機巡邏監控；另再基於巡邏戰機等空中武力部隊的敵意判斷，以軍隊「單位自衛權及個體自衛權」的基本防護觀念，針對威脅性的敵方空中部隊或地面部隊實施攻擊摧毀。

姑且不論各國出動軍隊執行軍事行動的政治目的和動機，一切看似合法的武力派遣正發生在他國的領空內，其實根據聯合國1974年12月14日[A/RES/3314(XXIX)]侵略定義的決議，一國武裝部隊侵入另一國領土或封鎖港口、海岸或攻擊軍隊、航空器、船舶等，均屬侵略定義範圍，當然侵略所衍生的取得領土或特殊利益均為不合法，或許這二項軍事行動所執行的為人道救援任務，但實質上卻不能否認有派遣軍隊或武裝力量進入他國領域的事實。

由此可知，禁航區劃定軍事行動已成為近期國際社會在維護世界人權議題上，有執行武力發動的正當性理由，然發動武力後，對於各項戰術軍事行動的適法性，則是以自衛權作為適法性基礎，同時也為了這個「正當性及適法性」，也必須以聯合武力機制，來加以整合，使其「整體行動」成為國際社會或國際組織中的一份子，必須要盡的義務之一。

然而禁航區的劃定，若以合目的地解釋法律文字，也可解為並非進行武裝部隊進駐領土，只是基於國際人道規劃出一條便於人道救援的運輸路線，空中武力的使用只是讓人道救援措施不受干擾，但是面對軍隊單位自衛權及軍人個體自衛權的行使，以及敵意的判定時，必會進行適度的攻擊行動，此時所稱的防衛，在實際行為上就是攻擊，此種挑釁式防衛措施，經過這二場軍事行動，似乎在國際社會中儼然形成一種習慣或慣例(international custom)，一旦執行久了，極可能成為國際法院規約第38條的國際法淵源之一，即屬合法的行為，造成聯合國1974年侵略定義決議之例外，當然目前現在國際社會實務還是以聯合國安全理事會決議作為禁航區劃定的國際法起源，其國際正義的正當性還足以維持，只是國際法具有高度的政治色彩，國際政治環境或氛圍改變，所謂的人道救援措施，也容易形成侵略國家領土及主權完整的藉口。

肆、我國參與國際軍事聯盟行動的法制建構

我國雖從未參與任何禁航區劃定的軍事行動，但曾為履行國際義務，以軍事命



令指派軍機及軍事人員協助友邦政府執行境外救災軍事行動，空軍於2010年2月執行跨境支援海地震災的「慈航99專案」中，派遣四三九聯隊一架C-130運輸機，搭載國軍三軍總醫院、松山總醫院、北投醫院等18位軍職醫護人員及物資，在衛生署、紅十字會等單位協助下，分批前往海地執行「慈航專案」人道救援，飛行1萬9600餘公里^{【註19】}，開創了我國執行「境外軍事行動」的契機；同時，國軍也於2010年3月訂定發布「國軍執行國際人道救援前運作業要點」，並考量空軍載運機載重、航程、安全耗油等因素，在亞太地區的菲律賓、新加坡、帛琉及關島等友好國家規劃中繼站，其他地區中繼站則視實際航路需求，以每日約8小時安全航程(2,000哩)為基準規劃未來行動^{【註20】}。

但前述的人道救援任務，還未真正地派出作戰部隊，以單純行政規則訂立要點執行或許還足以因應，然而途中一旦遇到飛行器識別、飛行員敵意判斷、空中交火、領空侵入，或地面任務遇到軍人進行敵意判定或實施自衛權反擊時，其所衍生的國際糾紛，以及國內軍隊行使的統帥權及宣戰權之憲法或法律爭議，甚至是否足以應付未來「萬般軍事態樣」，恐不得不深思熟慮。

然觀我國憲法第36條規定總統統率全國陸海空軍，第37條規定總統依法公布法律，發布命令，而國防法第7條規定中華民國之國防體制架構為「總統、國家安全會議、行政院及國防部」，第8條規定總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行之，第14條規定軍隊指揮事項，第31條規定國防部應於每屆總統就職後十個月內，向立法院公開提出四年期國防總檢要求「…提升我國執行反恐制變、遠洋護航(防範海盜)、生化威脅防護、跨區疫情控制及重大災難救援等非戰爭軍事行動的能力…」^{【註21】}，所以「三軍統帥-總統」基於對聯合國決議的尊重，根據國防架構賦予對國防事務的行使權力，指示有關「人道援助」、「跨區疫情控制及重大災難救援」等項軍事任務，就軍隊「法令規章系統」而言，應視為具有法效性之「軍事命令」。

雖然我國非聯合國會員，惟參照聯合國憲章及我國憲法意旨，上開聯合國決議已成為發生履行國際義務的事由，訂立軍隊出動的法令是有必要，所以可從我國國防法的第14條規定軍隊指揮事項著手，該條第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

註19 孔繁嘉，「馬總統與空軍官兵會餐 肯定國軍參與海地救災」，中華民國空軍官方網站<http://air.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=1732&p=39417&Level=1>，2010/10/20。

註20 政治中心，「國軍海外救援 列菲律賓、新加坡、帛琉及關島為中繼站」，NOW news官方網站，網址：<http://www.nownews.com/2010/05/17/301-2604165.htm#ixzz1CTyjWy7z>，2011/1/30。

註21 國防部編著，《四年期國防總檢討》(臺北：國防部，民國98年3月)，頁20。



第3條第3項第1款規範的「軍事行為」，如同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份^{【註22】}；況且，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，訂立各作戰所需的交戰規則，如同國軍以前的「教戰總則」或「用槍時機」，或者現制部遂的各類準則、教範及手冊等機制，只是將類機制轉換法效性文件；甚至對於總則性的交戰規則命令，也可參照美軍「參謀首長聯席會議」(Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction ,CJCSI)的「常設交戰規則」(3121.01B STANDING RULES OF ENGAGEMENT/STANDING RULES FOR THE USE OF FORCE FOR US FORCES)^{【註23】}，由國防部組成「交戰規則計畫小組」起草製作原則性命令及授權條款，透過國防法國防架構體制，依憲法呈報總統形成合於國防法及憲法架構下之「統帥軍令」發布執行，即可成為一套適合本土國情法制的交戰規則運作機制，同時也較符合民主國家運用軍隊武力的規範。

所以可在國防法架構下，形成一套具有法效性的交戰規則軍事命令，授權國防部訂立後，三軍部隊即可根據三軍統帥(即總統)的平時、緊急時或戰時任務指示，在法律授權下參與國際聯盟軍事行動，當然若任務的內容已涉及了憲法中國家宣戰權的行使，則必須再依憲法第63條經立法院決議始可執行；至於國際義務的履行，參考現今國際社會武力發動機制，勢必以整合性之聯合武力為基礎架構，國軍若要行使國際義務，對於參與聯盟行動的規劃，就必須尋求國際社會所仍認同的行為模式，國際法規就是一種聯盟行動的連結管道。

不論波斯灣戰爭或利比亞聯合保護行動，多國軍隊在執行任務分派時，一定會有聯合統一指揮機制，但軍隊指揮是國家總統統帥權行使的核心領域，戰事成敗與否由總統負責，在此權力行使概念下，各軍隊指揮官只可在「總統有範圍的授權下」參與聯盟軍事行動，而「這個範圍」就是所謂的「軍事命令」，當然此種類的軍

註22 林士毓，〈美軍地面行動交戰規則研析〉《國防雜誌》，26卷6期，2011年12月，頁43。

註23 依據《美軍聯合作戰要綱(Joint Pub 1-02, JP1-02)》解釋，認為「交戰規則是被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規則的細節和限制」；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)從和平時期轉變成為作戰行動時的法律界線；(三)提供一個法制環境，藉為軍事部門作成作戰計畫的依據。美軍也依據交戰規則的功能及國家法制運作，擴大了影響範圍，同時交戰規則也提供美國國家政策目標、任務需要和法律規則的架構，尤其在軍事目的上，指揮官必須遵守交戰規則，因為(1)交戰規則提供最高限度的行動，而且確保美國的軍事行動不會引起對方作為「自我防衛」的回擊(2)交戰規則可以管理一個指揮官對於同意或避免使用特定武器系統的權力(3)交戰規則提供美軍海外部署武力和自我訓練範圍，而非影響軍事任務，The Judge Advocate General's Legal Center & School, Operational Law Handbook (Charlottesville, Virginia: Us Army, June 2007), cheaper 5, pp.83-84。



事命令並非如同「攻擊敵人、消滅敵國」之「宣戰權」等無行為止境界限概念，其在執行的範圍及強度上是可以預判，故原則的基礎框架是可以規範的，美軍「參謀首長聯席會議」的「常設交戰規則」，就是在此概念下產生，又國際人道法學院也請美軍海戰學院教授丹尼斯曼得拉(Dennis Mandsager)退役上校軍法官領導一群多國研究團隊，設計了一系列「交戰規則」條款內容，所以兩種交戰規則的內容樣式差異不大，也都以「自衛權行使強度及任務執行範圍」為核心條款，國軍可以參考其內容模式，研定出一套「常設交戰規則條款命令」作為國防法的第14條規定軍隊指揮事項之「法規命令」，而該法規命令是否可再授權，基於統帥權行使的軍事行為，依行政程序法第3條第3項第1款規定，可排除於行政程序之適用，所以軍事命令的行使可以超越了一般行政程序法的概念，也非中央法規標準法所匡列的侷限範圍，此為國防法之基本法位階，所創造出來一套「法規命令」的獨有運作模式，就如同考試命題作為或監獄管理作為不受行政程序法拘束，而且國內學者陳新民大法官也歸納分析了統帥權範疇為「本非等同一般行政權之理」^{【註24】}，至於「三軍統帥-總統」根據國防架構賦予對國防事務的行使權力，可以指示有關合於國際正義的軍事任務，就是一道「軍事命令」，如何轉化為實際軍事作為的「法規樣式及授權模式」，這就是所要思維的「軍事專業法制運作程序」。

而如何創造「軍事專業法制運作程序」，則必須審視當前國際法原則，並用本國法制加以落實在條文內，法文內容可參考我國98年4月22日公布之「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」及100年6月8日公布之「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」，將前文武裝衝突法國際條約國內法化，且具體規範執行範圍，只是其「常設交戰規則條款命令」從施行法調整為國防法「法規命令」位階，並與「國防法」作為授權搭配。

伍、結論

我國所位於的「台北飛航情報區」，其南與馬尼拉飛航情報區，東與琉球飛航情報區，西與香港飛航情報區交界，面積廣達17萬6千平方哩，並地跨東北亞與東南亞銜接之要衝，周遭空域下也轄有的台灣海峽、南海、東海及部分太平洋等海域^{【註25】}，不論是空中航線資源或海上航線、水下資源或周遭國家安全情勢等，均攸關國家安全利益，目前國際間雖對於禁航區劃定所執行的軍事行動，大多用於國家

註24 陳新民，《中華民國憲法釋論》(台北，作者自版，民國90年1月四版)，頁651～654。

註25 中華民國交通部民用航空局，〈民航政策白皮書〉，頁8～9，《中華民國交通部民用航空局官方網站》，<http://www.caa.gov.tw/>。



的動亂及難民救助，倘若發生區域衝突、海盜肆虐、難民撤僑維護或聯合國必要制裁時，或者國際間友邦發生的急需危難，聯合國及其所屬國際組織發出援助需求時，在我國身為國際社會一份子的考量下，擁有強大的自主國防力量，如完整的三軍編制、作戰救災訓練及中山科學研究院研製的UAV無人機、IDF戰機、天劍飛彈、空射雄風飛彈等空中武力，確實有能力參與執行東亞、東南亞及環太平洋國際聯盟軍禁航區劃定行動派遣，參照前文所提及二場軍事行動的作戰部隊運用狀況，勢必會遭遇作戰場景及國內輿論對於適法性的質疑，此時亟需創造「合於法令規範且受立法監督」的「軍事命令」。

況且國際間各國軍隊無不積極地參與聯合國憲章或決議授權下的軍事行動，軍隊「依法用兵」大方地秀出自製武器裝備及作戰部隊執行任務，其所帶動的國際及軍隊形象的提升、軍事投資的挹注、國防研發的躍進及軍隊戰力的升級等等激情，均有利國家及軍人整體利益，更何況當募兵制施行後，軍人的職業屬性及其社會地位，對於民眾的期待，絕非僅在最後關頭國家面臨存亡才用於一時，「保衛國家安全，維護世界和平」等憲法軍事任務，必須平時就在執行，所以創造執行任務的法律依據，讓全體軍人一從軍即可明瞭憲法及法律所賦予的任務本質，甚為重要，應該要及早未雨綢繆因應。

作者簡介

陸軍中校 林士毓

學歷：國防管理學院法律系85年班，軍法正規班，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)博士生，國家考試土地代書及軍法官特考及格，現職：中山科學研究院中校軍法官。