

淺析俄烏衝突所衍生事件 之國際法爭議 ——兼論俄烏衝突對我國的啓示

助理教授 李彥璋

提 要

俄羅斯入侵烏克蘭之軍事行動引發各國譴責，國際社會先後對俄國高官和企業祭出重大制裁，雙方戰事仍在延燒，談判持續進行。而在戰火頻傳之際，烏克蘭總統號召外籍「義勇軍」(volunteer corps)相助，致不少外國國民自願加入烏克蘭政府抵抗俄羅斯的入侵行動，是否符合國際法規範，會否另外引發僱傭軍破壞和平的爭議；此外，瑞士在此事件上，採取放棄中立(neutrality)的承諾，與歐洲聯盟(European Union)採取一致的作法，凍結俄羅斯制裁清單上的個人與企業資產。綜觀以上事件，無一不對現行國際法體系產生衝擊，本文期透過觀察俄烏衝突事件，對於國際政治及國際法所帶來的衝擊，及對我國所可能帶來的後續效應，更盼能從更嚴肅謹慎的角度來看待戰爭的殘酷。

關鍵詞：俄烏衝突、國際人道法、義勇軍、僱傭軍、中立制度

前 言

德國軍事理論家克勞塞維茲(Carl von Clausewitz, 1780-1831)指出「戰爭不僅是一種政治行為，而且是一種真正的政治工具，是政治交往的延續，是政治交往透過另一種手段的實現」。¹在俄烏衝突爆發前，國際關係現實主義理論著名學者米爾斯海默(John J. Mearsheimer)早

在2014年《Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault— The Liberal Delusions That Provoked Putin》一文中曾警世的預言「按照西方的看法，烏克蘭危機幾乎可以完全歸咎於俄羅斯的侵略；但此說法是待商榷的，美國及其歐洲盟友仍佔了大部分危機的責任，問題的根源是北約擴張，更大的戰略核心要素，是企圖將烏克蘭脫離俄羅斯軌道，並將它融入西方」²，而不

1 Carl von Clausewitz, On War (California: Create Space Independent Publishing Platform, 2012), pp. 98-99.

2 John J. Mearsheimer, "Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault— The Liberal Delusions That Provoked Putin," Foreign Affairs, Vol. 93, No. 5, 2014, p. 77.

幸的事終將發生。

2022年2月21日俄羅斯總統普丁(Vladimir Putin)在克里姆林宮發表演講，宣布承認烏克蘭東部地區「頓內茨克人民共和國(Donetsk People's Republic)、盧甘斯克人民共和國(Lugansk People's Republic)」，由分離主義者控制的地區獨立，並派遣維和部隊進駐³，復於2月24日宣布在烏克蘭東部展開「特別軍事行動」(special military operation)，而美國更在情報上準確的判斷俄羅斯對烏克蘭發動攻勢，實乃入侵行動。

俄羅斯入侵烏克蘭之軍事行動引發各國譴責，國際社會先後對俄國高官和企業祭出重大制裁，歐洲理事會(Council of Europe)亦於2022年3月15日一致認為無法接受俄羅斯對同為成員國的烏克蘭進行侵略行為，要求立刻停火、結束戰爭，並罕見通過開除俄羅斯會籍之決議⁴；除此之外，國際法院(International Court of Justice)終在3月16日宣布判決表示，俄羅斯應立刻停止自2月24日起對入侵烏克蘭的軍事行動(The Russian Federation shall

immediately suspend the military operation that it commenced on 24 February 2022 in the territory of Ukraine)⁵。雙方戰事仍在延燒，談判持續進行，而混合戰(hybrid warfare)及認知戰的大量運用，除對於國際秩序產生莫大的變化，也放大社會紛歧。

而在戰火頻傳之際，烏克蘭總統澤倫斯基(Volodymyr Zelensky)號召外籍「義勇軍」(volunteer corps)相助，致不少外國國民自願加入烏克蘭政府抵抗俄羅斯的入侵行動，亦引發是否將會成為僱傭軍的疑慮，並導致破壞和平及釋放「戰爭動物」的爭議；此外，瑞士採取放棄中立(neutrality)的承諾，與歐洲聯盟(European Union, EU)採取一致的作法，凍結俄羅斯制裁清單上的個人與企業資產。

由於俄烏衝突所衍生之國際法爭議層出不窮，從無人機運用、網路攻擊、認知作戰、經濟制裁到核武戰略等，新時代戰爭也頻頻挑戰國際秩序；本文擬從上揭較為顯著的事件，從國際法的角度觀察義勇軍、僱傭軍及瑞士中立制度的爭議，並

3 President of Russia Vladimir Putin, "Address by the President of the Russia Federation," President of Russia, February 21, 2022, 〈<http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>〉, last visited at May 27, 2022.

4 本案以216票同意，0票反對，3票棄權，決議開除俄羅斯會籍；Committee of Ministers, "The Russian Federation is Excluded from the Council of Europe," Council of Europe, March 16, 2022, 〈<https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe>〉, last visited at May 27, 2022.

5 本案以13票贊成，2票反對，通過俄羅斯應立刻停止自2月24日起對入侵烏克蘭的軍事行動。Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Request for the indication of provisional measures, 2022 I.C.J. Summary 2022/2 (March 16, 2022).

逐一分析，探討並檢視對現行國際法體系所產生的衝擊，及對我國所可能帶來的後續效應，期能敦促國家對於戰備的重視，更盼國民從更嚴肅謹慎的角度來看待戰爭的殘酷。

義勇軍國際法爭議之分析

開戰後沒多久，Zelenskiy於2022年2月27日宣布成立領土防衛國際戰隊(International Legion of Territorial Defense)，要對各國招募「義勇軍」，同烏克蘭一起與俄羅斯聯邦進行武裝鬥爭(armed struggle)，吸引不少曾歷經戰事或是具服役經驗的人員；3月6日烏國外交部長庫列巴(Dmytro Kuleba)在記者會宣稱已招募了來自52個國家，近兩萬名經驗豐富的退伍軍人和志願者加入⁶，並將會儘快協助他們投入戰場支援。

部分歐美國家如：美國、英國、丹麥、挪威及加拿大等國家，允許甚至鼓勵其國民在烏克蘭拿起武器(take up arms in Ukraine)，但比利時等其他國家阻止退伍

軍人加入武裝鬥爭。

至於亞洲國家，如日本官方對烏克蘭全境發出「避難通知」，等同變相禁止前往，且私自參加戰爭，有觸犯日本刑法第93條「私戰預備暨陰謀罪」，最重可處五年有期徒刑⁷；南韓則對烏克蘭發布4級旅遊警戒，私自前往恐違反《護照法》，最重可處1年徒刑或1,000萬韓元罰金，以及撤銷護照等行政處分，也可能違反《私戰罪》(即指在本國未正式開戰或授權軍事行動的狀態下，公民私自參與、介入他國軍事衝突)，最重可處3年徒刑⁸。

至於我國外交部則基於保護人民安全的立場，宣布由於目前戰爭局勢動盪，因此不鼓勵國人在這個時候前往烏克蘭⁹。各國對於義勇軍派駐烏克蘭支援戰爭的態度不盡全然一致，或鼓勵或反對；但義勇軍究所指為何，是否具交戰者資格，在國際法上應如何適用，以下誠有探究之必要：

一、國際人道法對於交戰資格之規範

依當代國際人道法(International

6 Robert Semonsen, "Nearly 20,000 Volunteers Enlist to Fight in Ukraine's Foreign Legion," The European Conservative, March 10, 2022, <<https://europeanconservative.com/articles/news/nearly-20000-volunteers-enlist-to-fight-in-ukraines-foreign-legion/>>, last visited at May 27, 2022.

7 Mari Saito and Elaine Lies, "Volunteers flock to fight for Ukraine in pacifist Japan," Reuters, March 2, 2022, <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/around-70-japanese-have-volunteered-fight-ukraine-report-2022-03-02/>>, last visited at May 27, 2022.

8 Waiyee Yip, "A Korean YouTuber and former navy seal says he has arrived in Ukraine to fight, despite his government's travel ban to the country," Insider, March 8, 2022, <<https://www.insider.com/korean-youtuber-ken-rhee-in-ukraine-fight-despite-travel-ban-2022-3>>, last visited at May 27, 2022.

9 Lu Yi-hsuan and Jake Chung, "Ministry cautions people on joining Ukraine battle," Taipei Times, March 4, 2022, <<https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2022/03/04/2003774174>>, last visited at May 27, 2022.

Humanitarian Law, IHL), 也稱為戰時法或武裝衝突法, 是規範戰爭或武裝衝突的法律, 適用於國際性或非國際性武裝衝突, 其目的在減緩個人於戰爭或武裝衝突中所受之損害, 亦即欲使戰爭或武裝衝突人道化¹⁰。並從兩個不同層次分別探究: 一、規範武力行使之問題(jus ad bellum), 即判斷國家訴諸武力之合法性問題, 及在何種情形下禁止、允許或限制使用武力的規則, 亦即依照國際習慣法, 原則上禁止使用武力, 例外在符合《聯合國憲章》第七章及第51條自衛權之規範下允許使用; 二、規範敵對行為所須遵守之規定(jus in bello), 主要係指戰爭或武裝衝突發生期間, 無論是國際還是國內武裝衝突之交戰各方, 彼此相互間所採取之規則, 及與中立國之關係¹¹, 亦即規範交戰資格、交戰手段、交戰方式、受難者保護及戰俘待遇等項, 均屬是類範疇。

在武裝衝突發生期間¹², 只有具交戰資格者, 才可以參與戰鬥並成為攻擊對象, 而所謂具交戰資格者則指可合法

持有武器, 並從事戰鬥行為的戰鬥員(combatants)¹³, 是公開的敵人, 可以作為殺害的直接目標, 當為敵方所俘獲時, 其本身即具有戰俘資格, 享有國際法上戰俘的待遇¹⁴; 至於不具交戰資格者, 則不能成為攻擊的對象。

決定是否具有交戰資格的意義, 在於武裝衝突法中有關作戰手段的規則和原則、作戰方法、戰俘與傷病者待遇, 以及軍事目標原則等, 均適用於具有交戰資格的各類武裝團體(軍隊醫務人員和宗教人員等非戰鬥員除外)¹⁵, 此在1977年保護國際性武裝衝突受難者之附加議定書(日內瓦公約第一附加議定書)(Protocol Additional to the Geneva Convention of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts 【Protocol I】, 以下簡稱第一附加議定書)第48條規定: 「為確保對平民及民用物體之尊重及保護, 交戰各方無論何時均應在平民與戰鬥員、民用物與軍事目標之間予以區別, 衝突一方之軍事行動僅應以

10 Robert Kolb and Richard Hyde, *An Introduction to the International Law of Armed Conflict* (Oxford: Hart Publishing, 2008), pp. 85-86.

11 Francois Bugnion, "Jus ad bellum, Jus in bello and Non-International Armed Conflicts," in Timothy McCormack and Avril McDonald eds., *Yearbook of International Humanitarian Law* (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2003), pp. 167-168.

12 《第一附加議定書》第3條第2項規定「在衝突各方領土內, 於軍事行動全面結束時, 各公約和本議定書應終止適用, 在被占領領土內, 則於占領終止時終止適用」。

13 Kenneth Watkin, *Warriors Without Rights? Combatants, Unprivileged Belligerents, and the Struggle Over Legitimacy* (Harvard: Harvard University Press, 2005), pp. 3-4.

14 魏靜芬, 〈論武裝衝突之交戰者資格〉, 《軍法專刊》, 第59期第2期, 2013年5月, 頁115。

15 Katherine Del Mar, "The Requirement of 'Belonging' under International Humanitarian Law," *The European Journal of International Law*, Vol. 21, No. 1, 2010, pp. 110-111.

軍事目標為對象」，亦即所謂的「區別原則」(Principle of Distinction)，並將戰鬥員與平民予以區分。

二、國際法對於義勇軍之規範

從武裝衝突法的內容觀之，有交戰資格者並不限於軍隊(即正規軍)；而具備一定條件的有組織團體(即非正規軍)，例如志願軍(volunteer corps，又稱義勇軍)或民兵(militia)，亦賦予其交戰資格。

而《第一附加議定書》第43條第1項，則對於武裝部隊提供較為全面和廣泛的定義，該定義規定「衝突一方的武裝部隊是由一個為其部下的行為向該方負責的司令部統帥下的有組織武裝部隊、團體和單位組成，即使該方是以敵方所未承認的政府或當局為代表。該武裝部隊應受內部紀律制度的拘束且應強制遵守適用於武裝衝突的國際法規則」。觀諸國際法並未對於正規軍做出明確的定義，至有關入伍或編入正規軍的法律制度和標準委由各國立法定義，然而義勇軍和民兵如併入武裝部隊，則須遵守適用於正規軍的相同要求¹⁶，確立正規軍與非正規軍皆具有交戰資格的地位。

由於社會經濟制度的變遷，以及美國和法國革命思潮的影響，義勇軍和民兵實際參與戰鬥的情況普遍化，且對於騷亂

及內亂的對抗，發揮穩定的作用¹⁷，因此國際法賦予具有一定條件的義勇軍和民兵也具有交戰資格。

在1907年《陸戰法規和慣例公約暨其附件》(海牙第四公約)(Convention(IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its Customs of War and Land,以下簡稱海牙陸戰公約)第1條規定「戰爭的法律、權利和義務不僅適用於軍隊，在下述條件下亦適用於國民兵(militia)及義勇軍(volunteer corps)：1.對下屬負有指揮責任之人員；2.從一定距離可加以識別之固定明顯標誌；3.公開攜帶武器；4.在作戰中遵守戰爭法規和戰爭習慣法」。

從而，在1949年《關於戰俘待遇公約》(日內瓦第三公約)(Convention(III) relative to the Treatment of Prisoners of War,以下簡稱日內瓦戰俘待遇公約)第4條，亦規範類似之要件，此外更擴大適用之範圍「(一)衝突之一方武裝部隊人員及構成此種武裝部隊一部之民兵與志願部隊人員；(二)衝突一方所屬之其他民兵及其志願部隊人員，包括有組織之抵抗運動人員在其本國領土內外活動者，即使此項領土已被占領，但須此項民兵或志願軍，包括有組織之抵抗運動人員，合乎下列條件：1、對下屬負有指揮責任之人員；2、從一定

16 Wiesław Goździewicz, "Militias, Volunteer Corps, Levee en Masse or Simply Civilians Directly Participating in Hostilities? Certain Views on the Legal Status of 'Cyberwarriors' Under Law of Armed Conflict," *European Cybersecurity Journal*, Vol. 2, Iss. 2, 2016, pp. 7-8.

17 D. M. MacCallum, "The Early Volunteer Corps- The Origins of the Modern Australian Army," *The Journal of the Sydney University Arts Association*, Vol. 1, No. 3, 1959, pp. 134-144.

距離可加以識別之固定明顯標誌；3.公開攜帶武器；4.在作戰中遵守戰爭法規和戰爭習慣法；(三)自稱效忠於未經拘留國承認之政府或當局之正規武裝部隊人員」。於此可見，然若國民兵或義勇軍一部或全部併入國家之軍隊，該單位即具有交戰者之資格，亦應擔負起武裝衝突法上之權利義務。

而《第一附加議定書》第44條規定，第43條所規定的任何戰鬥員¹⁸，如果落於敵方權力下，均應成為戰俘(第44條第1項)。而所有戰鬥員必須遵守適用於武裝衝突法的國際法規則，然對於此規則的違反不應剝奪戰鬥員作為戰鬥員或戰俘的權利。但戰鬥員在從事攻擊或攻擊前準備行動時(a military operation preparatory to an attack)，應使自己與居民相區別；若未作區別，而落於敵方權利下的戰鬥員，應失去成為戰俘的權利(第44條第2項)。

然而，考量到部分武裝衝突中有一些特殊情況(如：游擊戰)，因敵對行動的性質時常無法加以明確判別及區分，遂規

定戰鬥員必須「公開攜帶武器(carries his arms openly)，且在每次軍事上交火期間(during each military engagement)；及在從事其所參加發動攻擊前的軍事部署，為敵人所看得見之期間」¹⁹，此時，在特殊條件敵對行動的情況下，此類武裝戰鬥人員仍應保留其作為戰鬥員的身分。

為了具體判斷上揭特殊情況，紅十字國際委員會(International Committee of the Red Cross)發布了直接參與敵對行動(Direct Participation in Hostilities, DPH)指南，亦稱DPH標準(DPH Criteria)，儘管在許多方面存在爭議²⁰，但在探討戰鬥員概念的實用性及在當代武裝衝突的應用上，仍提供具體的參考標準，茲臚列探討如次：

1. 傷害閾值(Threshold of harm)

該行為必須可能對武裝衝突一方的軍事行動或軍事能力產生不利影響，或者對於受規範所保護，得免受直接攻擊的人員或物體造成死亡、傷害或破壞。為衝突一方的利益行事，該行為必須或可能對敵

18 《第一附加議定書》第43條規定：「一、衝突一方的武裝部隊是由一個為其部下的行為向該方負責的司令部統帥下的有組織武裝部隊、團體和單位組成，即使該方是以敵方所未承認的政府或當局為代表。該武裝部隊應受內部紀律制度的拘束且應強制遵守適用於武裝衝突的國際法規則。二、衝突一方的武裝部隊人員(除第三公約第33條規定所包括的醫務人員和隨軍牧師外)是戰鬥員，換言之，這類人員有權直接參加敵對行動。三、無論何時，衝突一方如果將準軍事機構或武裝執法機構併入其武裝部隊內，應通知衝突其他各方」。

19 Sean Watts, "Combatant Status and Computer Network Attack," Virginia Journal of International Law, Vol. 50, Iss. 2, 2010, p. 420.

20 Michael Schmitt, "The Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities: A Critical Analysis," Harvard National Security Journal, Vol. 1, 2010; Kenneth Watkin, "Opportunity Lost: Organized Armed Groups and the ICRC 'Direct Participation in Hostilities' Interpretive Guidance," International Law and Politics, Vol. 42, No. 3, 2010.

方的軍事努力造成負面後果²¹。此外，為衝突一方利益所採取之行動，必須對於敵方的軍事行動或能力造成物理損害。

2. 直接因果關係(Direct causation)

該行為或可能由該行為所構成的軍事行動，與可能造成的損害之間必須存在直接因果關係。因此，僅運輸武器或其他軍事裝備，尚難直接認定具因果關係，必須該軍事任務屬於特定軍事行動不可或缺的一部分，或有可能造成足夠程度的損害，才可被認定具因果關係²²。故有組織的武裝團體訓練或招募武裝分子，雖然對於該團體的軍事能力至關重要，但並不符合直接因果關係之標準，除非該行動是為了準備預劃的特定軍事行動或敵對行為，在此情況下，培訓或招聘之作為可被視為軍事行動的一部分，並產生直接因果關係。

3. 交戰關係(Belligerent nexux)

該行為必須直接產生一定程度的傷害閾值，並對於衝突的另一方產生明確的損害或藉以獲得確實的軍事利益。從此角度觀察，即使平民對於掠奪或民眾暴力行為進行有組織的自衛，縱使符合上述兩個標準的敵對行為，亦不應針對掠奪或其他針對民眾的暴力行為進行的有組織的自衛，即使導致針對衝突一方的符合其

他兩個標準的敵對行為，也不應被視為DPH²³。同樣地，交戰方為了個人利益(即不支持衝突任一方所為的軍事行動)所實施的銀行搶劫，應被視為犯罪行為，而不是DPH。

早期歐洲國家各國軍隊多以正規軍為主要編制，始有資格成為「交戰者」，因此非正規軍處理不利的地位，未能享有同等的待遇；但隨著戰爭被評價為違法行為，軍事必要原則和人道原則的考量，非正規軍也擴大納入「交戰者」的各類武裝團體，只要其公開攜帶武器並尊重戰爭法規和慣例，亦應享有交戰者權利，被視為具有戰俘資格，從《海牙陸戰公約》、《日內瓦戰俘待遇公約》乃至《第一附加議定書》的規範觀之，交戰者資格的擴大都與戰俘資格的認定具有相關聯性。

不具有交戰者資格者，係指所謂無特權(unprivileged)或非法(unlawful)戰鬥員，但卻仍直接參與敵對行為的人，此類武裝分子包括平民²⁴、非特權戰鬥員(包括間諜或僱傭軍)，或武裝部隊中的非戰鬥人員，違反其受保護地位卻積極參與敵對行為之人²⁵。

是類人員與享有特權的戰鬥員不同，即使渠等實施敵對行動的攻擊符合戰爭法，但因該行動並非國際人道法上所禁

21 Nils Melzer, *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under international humanitarian law* (Geneva: ICRC, 2009), pp. 47-48.

22 Ibid., pp. 51-52.

23 Ibid., pp. 58-59.

24 平民不是合法或非法的戰鬥人員

25 於下頁。

止的行為，故不構成戰爭罪，但無特權的戰鬥員在被相對國逮捕時，並不享有戰俘的待遇²⁶，且相對國尚得因其違法行為追究其個人責任，並使其受到國內法律的審判和懲罰。義勇軍在國際人道法規制下，具合法戰鬥員的資格；但經國際間徵召而來的義勇軍，經國際法原則的檢視，在何情況下會淪為僱傭軍，成為非法戰鬥員（不得享有戰鬥員或成為戰俘的權利），其參戰動機究係為何，應如何從構成要件上加以辨別，亦是接續亟需討論的議題。

僱傭軍國際法爭議之分析

一、僱傭軍的發展與興起

民族自決權(Right to Self-Determination of Peoples)是《聯合國憲章》(Charter of the United Nations)所規定的²⁷，其為國際人權法的核心，也是《公民權利和政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and

Political Rights)及《經濟社會文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)²⁸所共同規範，此項權利亦在《關於各國依聯合國憲章建立友好關係及合作之國際法原則宣言》(Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in Accordance with the Charter of the United States)強調「各民族享有平等權利與自決權之原則」²⁹，並認為「每一國皆有義務避免組織或鼓勵組織非正規軍或武裝團隊，包括僱傭軍在內，侵入他國領土」。

僱傭軍在古義大利語中被稱為condottieri或contractors，即承包商之意，在由僱傭軍和私人公司主導的武力市場向國家壟斷的轉變是漸進式的，但是在經歷兩次世界大戰的戰火蹂躪之後，各國開始重新思考將權力讓渡給私人行為者³⁰，以此來限制戰爭對那些與衝突無關人民所造

25 根據《日內瓦戰俘待遇公約》第4條第1項第4款，此類非戰鬥員包括軍用機上之文職工作人員、戰地記者、供應商人、勞動隊工人或武裝部隊福利工作人員；另《日內瓦戰俘待遇公約》第33條第1項、《第一附加議定書》第43條第2項前段規定，醫生、醫務人員及隨軍牧師，亦屬此類人員。

26 Robert K. Goldman and Diane Orentlicher, "When Justice Goes to War: Prosecuting Terrorists before Military Commissions," Harvard Journal of Law & Public Policy, Vol. 25, No. 2, 2002, p. 657.

27 《聯合國憲章》第55條規定「為造成國際間以尊重人民平等權利及自決原則為根據之和平友好關係所必要之安定及福利條件起見，聯合國應促進：...。(寅)全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守，不分種族、性別、語言語或宗教」。

28 《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》均共同於第1條第1項、第3項規定「一、所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位及自由從事其經濟、社會與文化之發展。...三、本公約締約國包括負責管理非自治及託管領土之國家在內，均應遵照聯合國憲章規定，促進自決權之實現並尊重此種權利」。

29 UN Documents A/RES/25/2625(24 October, 1970).

30 Sean McFate, The Modern Mercenary: Private Armies and What They Mean for World Order (New York: Oxford University Press, 2017), pp. 33-35.

成的影響。

然而，自1960年起，非洲殖民地的解放運動興起，新獨立國家和反叛團體在試圖控制內部衝突和外部威脅時，便尋求外部人員提供軍事力量，參與莫桑比克、安哥拉、埃塞俄比亞和剛果共和國等多起民族解放戰爭，而為了應對此需求，私營軍事公司(Private Military Company, PMC)和個人僱傭軍遂湧向非洲大陸提供國防服務並蔓延開來³¹；其後仍陸續參與了2005年赤道幾內亞、2011年索馬里和2016年尼日利亞的僱傭軍行動。

僱傭軍的崛起對於國際和平及安全產生新的威脅與混亂，像瓦格納集團(Wagner Group)這樣的私營軍事公司更像是全副武裝的跨國公司，由公司執行長實施管理盈利制度及軍事化管理，以利益為取向，愛國主義並非是主要考量基準，且僱傭軍不按常規作戰，傳統戰爭策略亦礙難對其適用。

此外，如何區分僱傭軍與外國義勇軍亦有其困難之處，也正是此次俄烏衝突所凸顯的國際法議題之一，主要存在六個問題³²：第一、應如何劃分非居民、非國民、係居民但非國民之區別；第二、符合特定規範全般條件之人員是否即為僱傭軍，或是否需另外具備直接敵對之公開行

動；第三、外部私人力量與國家部隊是否應有別於第三方國家；第四、是否應區分為特定衝突與其他情況下所招募的人員；第五、是否應訂定客觀標準來檢驗並確認動機；第六、是否應在法律上區分合法與非合法的民族解放運動。

二、國際法對於僱傭軍之規範

在戰爭法或國際人道法的歷史演進上，僱傭軍的規範尚屬於近代議題，但歷史上的兩次海牙和平會議(分別於1899年及1907年召開)³³均沒有直接提到僱傭軍，只有在1907年《中立國和人民在陸戰中的權利和義務公約》(海牙第五公約(Convention (V) respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in case of War on Land, 以下簡稱中立國權利義務公約)第4條規範類似要件，即「不得在中立國領土內組織(formed)戰鬥部隊和開設徵兵事務所(recruiting agencies)，以援助交戰國」，並於第5條賦予中立國具有直接的責任；此外，該公約第17條間接規範，如個人(中立人民)對交戰一方採取敵對行為，或採取有利於交戰一方的行為，特別是自願加入交戰一方武裝力量(例如：以僱傭軍、私人軍事承包商或義勇軍身分等)，該個人即不得享有中立，雖逐漸認識到僱傭軍的危害性，仍未具體

31 Sean McFate, *Mercenaries and War: Understanding Private Armies Today* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2019), pp. 24-25.

32 James L. Taulbee, "Myths, Mercenaries and Contemporary International Law," *California Western International Law Journal*, Vol. 15, No. 2, 1985, pp. 350-351.

33 Geoffrey Best, "Peace conferences and the country of total war: the 1899 Hague Conference and what came after," *International Affairs*, Vol. 75, No. 3, 1999, pp. 633-634.

明確規範。

雖然訂於1949年的四個《日內瓦公約》，主要涉及到如何保護戰爭受難者方面的規則，惟其中仍沒有關於僱傭軍的規定。鑑此，《第一附加議定書》旨在適用於國際性武裝衝突，是國際法律明文規範僱傭軍之濫觴，該公約第47條第1項規定「外國僱傭軍不應享有作為戰鬥員或成為戰俘的權利」。而外國僱傭軍係指³⁴：(a)在當地或外國特別徵募以便在武裝衝突中作戰；(b)事實上直接參加敵對行動；(c)主要以獲得私利為參加敵對行動的動機，並在事實上衝突一方允諾給予超過對該方武裝部隊內具有類似等級和職責的戰鬥員所允諾或付給的物質報酬；(d)既非衝突一方的國民，亦非衝突一方所控制領土的居民；(e)非衝突一方武裝部隊的人員；而且(and)(f)不是非衝突一方的國家所派遣作為其武裝部隊人員執行官方職務的人員。

這是國際法首度嘗試定義僱傭軍，然而在區分僱傭軍和戰鬥員時，《第一附加議定書》以動機(motivation)為考量，主

要是出於對私利的渴望作為區分標準；然而如何證明其動機，卻有所困難之處³⁵，僅能透過參考他們的行為來加以定義，而非參考他們為什麼如此作為。

《第一附加議定書》中有關僱傭軍的定義，對於前述問題提供較為保守的答案，且規範條件嚴格，而在戰爭或武裝衝突的實踐中，需具備上揭六個要件，方能被視為僱傭軍，惟此部分是有難度的；且部分國家認為應再擴大僱傭軍的適用範圍³⁶，例如僱傭軍的定義應適用於內戰的情況下，並應要求遵守國際武裝衝突的規範，而外國軍事顧問也被排除於定義之外。

由於僱傭軍活動對所有國家，特別是非洲國家和其他發展中國家造成的問題日益嚴重，1976年非洲國家對於僱傭軍問題專門成立國際調查委員會(International Commission of Inquiry on Mercenaries)，並於1977年起草《消除非洲僱傭軍公約》(OAU Convention for the Elimination on Mercenarism in Africa)，是第一個在區域性層次討論關於僱傭軍問

34 Sarah Percy, *Mercenaries: The History of a Norm in International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp. 72-73, 84-85, 208-209.

35 'a mercenary is motivated ... essentially by the desire for private gain.' Garth Abraham, "The Contemporary Legal Environment," in Greg Mills and John Stremlau eds., *The Privatisation of Security in Africa* (South Africa: The South African Institute of International Affairs, 1999), p. 97.

36 有些國家，例如美國，就公開表示，《第一附加議定書》第47條第2項所規範僱傭軍定義的範圍如此狹窄，幾乎沒有人能受其規範；或者是說必須同時要滿足該條款所列舉的所有六個條件，事實上很難；Frits Kalshoven and Liesbeth Zegveld, *Constraints on the Waging of War: An Introduction to International Humanitarian Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), p. 91; Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law: Volume II: Practice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), pp. 2576-2577.

題的規範。

該公約擴大規範，凡個人、團體或協會、國家代表、甚至是國家，實施「庇護、組織、資助、協助、裝備、訓練、鼓勵、支持或以任何方式僱用僱傭軍；報名、參與或試圖參與前述組織」之行為³⁷，均構成危害和平罪，與《第一附加議定書》關於僱傭軍的定義有根本意義上的不同³⁸，明文將僱傭軍列為犯罪行為，不應享有戰鬥員地位且不得享有戰俘地位，並負有嚴重的刑事責任。

聯合國大會為全面解決《第一附加議定書》所涵蓋範圍之外的情況，復於1980年第35屆會議起草一項《反對招募、使用、資助和訓練僱傭軍的國際公約》(International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries)³⁹，主要係認識到僱傭軍的活動，以違反不干涉他國內政、領土完整和獨立等國際法的基本原則，並且嚴重阻礙各國人民對殖民主義、種族主義和種族隔離，以及一切形式的外國統治進行鬥爭的自決進程，遂設立一個由35個國家所組成的委員會。

終於1989年通過《反對招募、使用、資助和培訓僱傭軍國際公約》，並於2001年10月生效⁴⁰。殷鑑於現代傭兵的特徵，該公約明文禁止招募僱傭軍，其宗旨為「本公約各締約國.....認識到招募、使用、資助和訓練僱傭軍所進行的活動，諸如國家主權平等、政治獨立、領土完整和人民自決等國際法原則，申明招募、使用、資助和訓練僱傭軍的行為應視作所有國家都嚴重關切的罪行，任何人犯下任何這些罪行都應受到追訴或引渡，必須發展和加強各國間的國際合作，以求預防、追訴和嚴懲這類罪行」⁴¹。

該公約擴大僱傭軍的適用範圍，除了排除《第一附加議定書》中有關「事實上參加敵對行動」(does, in fact, take a direct part in the hostilities)的要求⁴²，僅此點不同，《反對招募、使用、資助和培訓僱傭軍國際公約》關於僱傭軍的身分的規範範圍，與《第一附加議定書》相較下更為廣泛。

此外，該公約除了增加以下規範：一、特別在當地或國外受招募以便在武裝衝突中作戰；二、參與敵對行動的主要動

37 《OAU Convention for the Elimination on Mercenarism in Africa, 1977》Article 1 - Definition.

38 Aaron Ettinger, "The mercenary moniker: Condemnations, contradictions and the politics of definition," Security Dialogue, Vol. 45, No. 2, 2014, pp. 176-177.

39 General Assembly A/35/655(December 4, 1980).

40 截至2021年8月，該公約已得到46個國家的批准；但包括美國和中國大陸在內的世界五大國迄今尚未成為該公約的締約國。

41 General Assembly 44/34(December 4, 1989).

42 U. C. Jha and K. Ratnabali, The Law of Armed Conflict: An Introduction (Delhi: Vij Books India Pvt Ltd, 2017), pp. 378-379.

機是獲取個人利益，而且事實上由衝突一方或其代表承諾給予物質報酬，而這項報酬遠超過該方對其武裝部隊中擔任相同職級和任務的戰鬥人員所承諾或給予的物質報酬；三、既非衝突一方的國民，也非衝突一方控制領土的居民；四、非衝突一方武裝部隊的成員；五、非由不屬衝突一方的國家作為其武裝部隊的成員派遣擔任公務。

更增加符合下列情況的任何人，亦屬僱傭軍：一、特別在當地或國外受招募以參與共謀的暴力行為，其目的為(一)推翻一國政府或以其它方式破壞一國憲政秩序，或(二)破壞一國領土完整；二、參加此種行為的主要動機是獲取可觀的個人利益，並已獲承諾給予或領取了物質報酬；三、不是此類行為所針對國家的國民或居民；四、非由一國派遣擔任公務；五、不是行為發生在其領土的國家之武裝部隊成員⁴³。任何人無論直接參與敵對行動或共謀暴力行為，即構成犯罪行為，締約國對於違反本公約的罪行，均有刑事管轄權，並應採取必要措施。

上揭決議總體反映了禁止使用僱傭軍的限制，被描述為國際不法行為(an

international wrongful act)，以及國際社會對於個人從事僱傭軍活動所表達的傳統擔憂，且其行為違反多項國際法的基本原則⁴⁴，包括違反不干涉國家內政、領土完整和獨立。

國際上普遍對於僱傭軍仍採取較為負面的看法，僱傭軍與戰鬥員本質上有所不同，具戰鬥員資格者被俘後，得予以享有戰俘的待遇，至於僱傭軍則不得享有；兩者主要區別之處如下：第一、僱傭軍的動機更多是利益而非政治，從根本來上說，其是追求利潤最大化的實體組織；第二、僱傭軍是企業結構，一些大型私營軍事公司甚至在華爾街和倫敦證券交易所上市，例如：DynCorp International和Armor Group；第三、僱傭軍具遠征性質，亦即其在國外尋找工作，而不是在國內提供安全服務，雖部分亦擔任國土防衛，但大部分任務仍集中在國外，而非國內的保安人員；第四、從本質來看，僱傭軍常以軍事的方式部署武力，而非以執法的方式，軍事力量之目的在於以暴力攻擊或威懾敵人，而執法部門則降低暴力的局勢維持法律 and 秩序；第五、僱傭軍是致命的，亦代表武裝衝突的商品化，戰鬥員並不尋求將

43 Ibid., article 1.

44 1989年柏林圍牆倒塌，自由主義興起，隨著國家權的衰落，私人力量上升，1990年僱傭軍開始轉型公司營運的模式，並逐漸起步；其後美國在伊拉克和阿富汗的戰爭合同，使此產業再為盛興，包括Sandline International、Blackwater和Military Professional Resources Incorporated(MPRI)等跨國公司；Sean McFate, op. cit., pp. 17-18; Nigel D. White, "The Privatisation of Military and Security Functions and Human Rights: Comments on the UN Working Group's Draft Convention," Human Rights Law Review, Vol. 11, No. 1, 2011, pp. 147-148.



戰爭市場化並從中獲利⁴⁵。

綜上所述，從《第一附加議定書》第47條第2項觀察僱傭軍的規定，雖已被認為構成國際習慣法的一部分，但在具體實踐上，必須同時滿足該條款所列舉的六個要件，判斷及適用上有所困難。

相對來說，《消除非洲僱傭軍公約》與《反對招募、使用、資助和培訓僱傭軍國際公約》則大幅度地擴張僱傭軍的適用標準，並將其活動定位為犯罪行為，但過度地擴張，並將「任何招募、使用、資助和訓練僱傭軍所進行的活動……任何人犯下任何這些罪行都應受到追訴或引渡……以求預防和嚴懲這類罪行」，因為政治因素的考量，反而過度降低僱傭軍的標準，使是類人員無法享有國際法賦予正規武裝部隊應享有的權利，此是否符合及

落實戰爭法及國際人道法的初衷，實有待商榷，仍應在刑罰濫用與人道保障探索出新的平衡點。

中立制度國際法爭議之分析

俄烏衝突爆發後，點燃了自第二次世界大戰(World War II)以來，對歐洲國家最大的一場戰火，美國⁴⁶與EU⁴⁷除了譴責此侵略行動，並對俄羅斯採取嚴厲制裁，甚至長期抱持中立立場的瑞士，也選擇跟隨對俄羅斯實施的制裁行動，凍結列入EU黑名單上所列個人和公司資產，禁止航空技術及部分產品出口到俄羅斯，對俄羅斯航空公司關閉領空空域(執行人道與援尋任務的航班及緊急狀況除外)⁴⁸。瑞士總統卡西斯(Ignazio Cassis)甚而於《時代報》(Le Temps)投書⁴⁹：「2月24日，世

45 Sean McFate, op. cit., p. 7.

46 制裁的手段包括：撤銷俄羅斯最惠國待遇、拒絕多邊金融機構的借款特權、對俄羅斯精英及其家庭成員實施全面封鎖制裁、禁止向俄羅斯出口奢侈品、禁止美國進口俄羅斯標誌性經濟貨品、財政部訂定關於阻止逃避制裁的新指南(包括虛擬貨幣)、建立禁止對俄羅斯任何經濟部門進行新投資的機構; The White House, "Fact Sheet: United States, European Union, and G7 to Announce Further Economic Costs on Russia," Briefing Room, March 11, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/11/fact-sheet-united-states-european-union-and-g7-to-announce-further-economic-costs-on-russia/>, last visited at May 27, 2022.

47 Josep Borrell, High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, "EU adopts fifth round of sanctions against Russia over its military aggression against Ukraine," Council of the European Council, April 8, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/08/eu-adopts-fifth-round-of-sanctions-against-russia-over-its-military-aggression-against-ukraine/>, last visited at May 27, 2022.

48 Ignazio Cassis, President of the Swiss Confederation, "Switzerland adopts EU sanctions against Russia," The Federal Council, February 28, 2022, <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-87386.html>, last visited at May 27, 2022.

49 Ignazio Cassis, "La Suisse, un pays sur lequel on peut compter," Le Temps, March 18, 2022, <https://www.letemps.ch/opinions/ignazio-cassis-suisse-un-pays-lequel-on-compter>, last visited at May 27, 2022.

界的面貌發生了翻天覆地的變化。瑞士不能容忍這場戰爭而不做出反應，不能在民主與野蠻的對抗中袖手旁觀，並已為經濟受衝擊做好準備。我們必須勇敢、不懈地捍衛自由和民主，這是有代價的，瑞士願意承擔此代價」。

當瑞士政府決定加入對俄羅斯的制裁後，瑞士的中立問題引起廣泛的討論，如果不加入制裁，等於變相地支持戰爭的發動者，成為侵略的共犯；從經濟上而言，俄羅斯大宗的商品貿易80%透由瑞士進行，若不參與制裁，繼續維持過往「中立」的態度，相當於在發戰爭財，日後如何立足於國際社會？為杜爭議，以下先從國際法的角度檢視「中立」的概念，再觀察中立概念的發展趨勢，並檢視「瑞士中立」政策的演進。

一、中立的概念

國際法的開創者格勞秀斯(Hugo Grotius, 1583-1645)於1625年所著作的《戰爭與和平法》(De Jure Belli ac Pacis)中，將國際法區分為和平法與戰爭法兩大部分，並將中立法歸類為戰爭或者武裝衝突條件下，交戰國與非交戰國之間的國際規則⁵⁰。

而中立具有政治與法律兩種意涵；國際政治意義上的中立，係指國家自己願意奉行不與任何國家結盟、不參加軍事集團及不介入其他國家戰爭的對外政策；至於國際法意義上的中立，係指國家以自願的方式選擇，除行使自衛權之條件下，無論平時或戰時，均不參與任何他國間之戰爭，不援助交戰任何一方之法律地位⁵¹。然對於應否將中立法劃分為戰爭法或武裝衝突法的組成部分，仍有不同看法。

按《奧本海國際法》對於中立的定義是「第三國不參加他國戰爭，對於交戰國採取公正不偏的態度，且該態度獲得交戰國之尊重，從而彼此間產生一種暫時的權利和義務關係。」⁵²，亦即戰時中立(neutrality in war)的一元論。

另法國學者夏爾·盧梭(Charles Rousseau)，則認為除戰時中立外(亦稱法律中立)，亦有平時中立(亦稱政治中立)⁵³的二元論。

而按照格勞秀斯於國際法發軔時，將全部國際法區分為和平法和戰爭法兩大部分，有利於對全部國際法的整體掌握，雖中立法較具獨立性，仍屬於戰爭法或是武裝衝突法的範疇；故本節以戰時中立為

50 Martti Koskenniemi, "Imagining the Rule of Law: Rereading the Grotian 'Tradition'," *European Journal of International Law*, Vol. 30, No. 1, 2019, pp. 18-19.

51 Alfred P. Rubin, "The Concept of Neutrality in International Law," *Denver Journal of International Law & Policy*, Vol. 16, No. 2, 1988, pp. 353-354.

52 L. Oppenheim and Hersch Lauterpacht eds., *International Law: A Treaties*, Vol. II, Disputes, war and neutrality (London: Longmans, 1952), pp. 653-654.

53 Charles Rousseau, *le Droit des conflits armes* (Paris: Pedone, 1983), pp. 230-231.

核心，並對於瑞士的中立制度逐步進行檢視。

二、國際法對於中立之規範

國際法傳統概念的中立規範，係從戰爭，民族國家和領土完整的概念所發展形成，而產生與交戰國之間的法律關係，主要有以下兩觀點：一、保護中立國的權利和利益，使其不因它國的交戰而受到影響；二、中立國應維持中立的立場，不傾向於對立的交戰各方。

在1907年《中立國權利義務公約》為主要規範；而中立國所負的主要義務，則需遵守公正(impartiality)、迴避(abstention)和防止(prevention)原則⁵⁴。諸如：不主動發動戰爭，但是當受到別國攻擊時，為了保護本國的政治獨立和領土完整，可以進行自衛，並且可以在平時為此目的保持軍備；中立國沒有義務禁止或限制交戰國一方或另一方輸出或運輸武器、彈藥以及一般對軍隊或艦隊有用的任何物品；中立國沒有義務禁止或限制交戰國使用屬於它或公司或私人所有的電報或電話電纜以及無線電報器材；中立國對前述所採取的一切限制或禁止措施應對交戰雙方公正不偏地予以適用⁵⁵；此外，中立國應將它對交戰國軍艦或捕獲船隻進入其港

口、錨地或領水方面所制訂的條件、限制或禁令，公平地適用於交戰雙方。

中立國的主要義務則包括⁵⁶：任何國家不得對其發動戰爭；任何國家不得迫使其參加戰爭；任何國家不得迫使其加入需要承擔戰爭義務的條約；任何國家不得迫使其承擔可能使之捲入戰爭的義務或採取類此行動；不得為軍事目的而進入或使用中立國領土。

三、瑞士中立政策的演進

從國際法上的內涵檢視，中立國指在發生武裝衝突時，對交戰的任何一方都不採取敵對行動的國家；第一次世界大戰結束後，在大環境的配合和瑞士的積極爭取下，1815年維也納會議中簽訂議定書，首度由國際條約確立瑞士的中立地位，並承諾「維持和平的國際義務」(international obligations for maintenance of peace)。瑞士中立的核心首先是不加入任何軍事聯盟，而是作為國際公認的中立地點，在發生衝突的國家之間發揮斡旋者的作用，並且為生命安全和財產受到威脅的人提供保護；雖然瑞士不加入任何軍事聯盟或軍事條約，但是本身仍具有很強的防衛能力⁵⁷，屬於武裝中立。

然而，1920年，瑞士作為中立國卻

54 Luca Ferro and Nele Verlinden, "Neutrality During Armed Conflicts: A Coherent Approach to Third-State Support for Warring Parties," *Chinese Journal of International Law*, Vol. 17, Iss. 1, 2018, p. 31.

55 《中立國權利義務公約》第7條至第9條，尚有第14條之規定。

56 詳見《中立國權利義務公約》第1條至第4條、1907年《關於中立國在海戰中之權利和義務公約》(海牙第十三公約)(Convention(XIII) concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Naval War)第1條至第5條。

57 於下頁。

加入國際聯盟(League of Nations, 以下簡稱國聯), 引發質疑聲浪; 故國聯理事會決議說明, 雖然中立概念與國聯集體安全之原則相牴觸, 但瑞士特殊的中立地位受到1815年《維也納會議宣言》的承認且符合世界和平之利益, 因此並不違反國際聯盟盟約(Covenant of the League of Nations)⁵⁸; 雖然瑞士不參與國聯的政治與軍事行動, 但須支持國聯所採取的經濟制裁⁵⁹。

然而, 中立的基本原理隨著國際法的出現而發生變化, 國際法從《聯合國憲章》(Charter of the United Nations)和《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights)後開始有機地形成, 並將序言中「對人類家庭所有成員的固有尊嚴及其平等和不可剝奪權利的承認, 乃是世界自由、正義及和平的基礎; 對人權的忽視及侮蔑已發展為野蠻暴行, 這些暴行玷污了人類的良心, 而一個人人享有信仰自由並免於匱乏世界的來臨, 已被宣布為普

通人民的最高願望」原則納入; 在各國拒絕戰爭的同時, 尚必須在建設和平的世界秩序中發揮積極的作用, 並應有助於聯合國及合法的多邊組織在多層次治理和集體安全中發揮效用。

1945年, 在二戰後保持中立狀態的瑞士, 起初對中立政策採取非常嚴格和狹隘的態度, 並避免加入具有政治性質的國際組織; 但隨著國聯解散, 聯合國成立, 但彼時瑞士尚未加入該組織。然而, 1963年瑞士加入歐洲委員會, 另於1975年加入歐洲安全合作會議⁶⁰, 即現在的歐洲安全與合作組織(Organization for Security and Co-operation in Europe)。

1993年隨著柏林圍牆倒塌與蘇聯解體, 瑞士發布《中立政策白皮書》(White Paper on Neutrality), 對其中立性進行了新的定義, 宣布採用彈性的(flexible)中立政策, 及六項新的指導原則⁶¹: 一、維持武裝中立; 二、中立政策應以人道主義與和平為目標, 並促進區域與世界和平;

57 瑞士約有21,000名現役正規士兵, 預備役部隊總計218,000人, 該國在2013年針對廢除徵兵制進行全民公投, 但73%的人口投票反對該提案; Emily Proctor, "Armed neutrality: Why does Switzerland try to stay neutral in conflicts?," EXPAT, March 3, 2022, <<https://www.iamexpat.ch/expat-info/swiss-expat-news/armed-neutrality-why-does-switzerland-try-stay-neutral-conflicts>>, lasted visited at May 28, 2022.

58 蕭琇安, 〈轉變國際秩序下「中立」概念之地位〉, 《問題與研究》, 第47卷第1期, 2008年3月, 頁32。

59 Leos Muller, *Neutrality in World History* (New York: Routledge, 2019), pp. 13-14.

60 《Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act》, Done at Helsinki, on August 1, 1975.

61 Federal Department of Foreign Affairs, Confederation of Switzerland, *White Paper on Neutrality: Annex to the Report on Swiss Foreign Policy for the Nineties* of 29 November 1993 (Swiss: Federal Council, 1993), pp. 27-29.

三、以積極、合作的模式取代消極、不作為的外交政策；四、支持國際社會高度共識下決定的非軍事制裁；五、中立對於加入EU並不構成阻礙；六、保持開放性的態度參加國際合作，並兼顧延續中立的外交和安全政策，以符合國家利益和國際社會的需求。

2002年3月3日，經過多次的辯論，並舉行公民投票，在多數人投票贊成(54.6%)之結果下，瑞士改變過去保守的孤立政策，支持政府所提出加入聯合國的議案，成為聯合國第190個會員國⁶²，並於加入聯合國的宣言指出「瑞士是一個中立國家，其地位已載入國際法，且即使作為聯合國成員也保持中立」，以肆應變遷的全球化潮流。

2011年，瑞士提交2023-24年聯合國安全理事會(以下簡稱安理會)非常任理事國席位的候選資格；聯邦委員會在2015年關於候選資格的報告中表示，安理會的授權符合瑞士的中立法律和政策，安理會席位將為瑞士在其獨立的外交政策基礎上，為世界和平與安全提出貢獻。

此外，瑞士還參與軍事建設和平任務，根據《瑞士武裝部隊法》(Swiss Armed Forces Act)，在遵守瑞士外交和安全政策的前提下，武裝部隊可在聯合國或歐洲安全與合作組織的授權下進行軍事部署。例如，1999年北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)為阻止科索沃武裝衝突的升級，在未經安理會授權的情況下進行軍事干預，由於NATO的作戰行動未經聯合國授權，瑞士聯邦委員會拒絕NATO穿越其過境執行作戰任務，但參與EU對南斯拉夫聯盟共和國的非軍事制裁，並提供人道援助；直到安理會通過決議授權瑞士參加國際維和部隊，瑞士才准予NATO行使過境權⁶³，並派遣軍隊加入由NATO主導的和平行動。

在2014年，當俄羅斯併吞克里米亞半島時，瑞士秉持著中立原則，對俄羅斯實施制裁猶豫不決⁶⁴，僅認為在適當情況下始採取必要措施，避免遭到西方國家對俄羅斯濫用制裁的風險⁶⁵。但在2022年2月24日俄羅斯升級對烏克蘭所發動的軍事行動，瑞士採取強硬的立場，認為俄羅斯

62 Popular vote, "Vote no. 485 Results in the Cantons: Federal popular initiative 'for Switzerland's membership of the United Nations (UN)," Federal Chancellery, March 3, 2002, < <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20020303/can485.html> > , lasted visited at May 28, 2022.

63 Tibor Szvircsev Tresch, "The Transformation of Switzerland's Militia Armed Forces and the Role of the Citizen in Uniform," Armed Forces & Society, Vol. 37, No. 2, 2011, pp. 241-242.

64 據瑞士銀行家協會(The Swiss Bankers Association)估計，瑞士秘密銀行在離岸帳戶中持有1,500億至2,000億法郎(約2,130億美元)的俄羅斯客戶資金，或許可以解釋過去不對俄羅斯聯邦實施經濟制裁原因。Oliver Hirt and Brenna Hughes Neghaiwi, "Russians have up to \$213 billion stashed offshore in Swiss banks," Reuters, March 17, 2022, < <https://www.reuters.com/world/europe/russians-have-up-213-billion-stashed-offshore-swiss-banks-2022-03-17/> > , lasted visited at May 28, 2022.

65 於下頁。

嚴重違反了國際法的基本原則，聯邦委員會在中立法、中立政策、外交安全及對外經濟方面綜合利益評估，通過了EU對俄羅斯的制裁⁶⁶。

瑞士的中立政策起初建立在不結盟、不捲入戰爭及不參加集體安全制度的原則之上；然而，冷戰體系的瓦解，促使瑞士人民重新思考此套制度存在的價值，因此，瑞士從七〇至八〇年代的消極中立政策，因應後冷戰時期全球局勢有所轉變，九〇年代的積極中立政策，至邁入全球化的廿一世紀，與聯合國及多邊組織在建設積極和平的世界秩序中發揮積極作用。

從瑞士對其中立政策及原則之重新詮釋及轉變視之，武裝中立與戰時中立始終是瑞士中立地位的特點及基本原則⁶⁷，但瑞士對於永久中立的性質，則因應全球化潮流與集體安全制度下的責任間探索出新的平衡點，並非一成不變的法律地位；舉例而言，若聯合國安全理事會根據《聯合國憲章》第七章授權採取措施維護或恢復國際和平與安全；若遭受交戰國的武裝

攻擊，可採取自衛的手段，或與他國進行共同防禦；更可對遭國際武裝衝突波及的平民和難民實施人道主義援助⁶⁸，使瑞士得在維持中立地位的原則下，參與如聯合國、歐洲安全與合作組織、EU等國際組織，共同維護集體安全制度，為打造和平、人權、法治及民主的世界齊心努力。

兼論俄烏衝突對臺灣的啟示——代結語

自2022年2月24日所爆發的俄烏衝突，兵燹延燒迄今未歇，人民流離失所，生靈塗炭，傷亡最大的永遠是平民老百姓，更何況漫漫無期的戰禍，及面對災區的重建，無一不再提醒和平的無價。

從開戰以來，我國政府一直站在譴責俄羅斯，支持烏克蘭的立場⁶⁹；而在臺灣民間也都密切關注戰局的發展，分析認為主要原因是，不少臺灣人(近六成，見圖1)感覺和烏克蘭一樣均面臨著比鄰強權的武力威脅，所以更能感同身受⁷⁰，也更加關心烏克蘭局勢對臺海關係未來發展可

65 Caroline Copley and Oliver Hirt, "Switzerland treads careful path over Russia sanctions," Reuters, March 26, 2014, <<https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-swiss-sanctions-idUSBREA2P11020140326>>, last visited at May 28, 2022.

66 Ignazio Cassis, President of the Swiss Confederation, Head of the Federal Department of Foreign Affairs, Swiss Neutrality (Swiss: FDFA, 2022), p. 15.

67 Ibid., p. 5.

68 Antonio Papisca, "Active Neutrality with the New International Law. Reflections from a Politics of Law Perspective," PHRG, Vol. 1, Iss. 3, 2017, pp. 397-398.

69 中華民國總統府，《聽取「烏克蘭情勢因應小組」簡報 總統四項指示：呼籲和平理性、確保國家安全、確保民心安定、維持經濟穩定》，2022年2月23日，<<https://www.president.gov.tw/News/26560>>，最後瀏覽日：2022年5月28日。

70 於下頁。

擔不擔心有一天台灣和烏克蘭一樣，軍事上單獨面對中共(中國)武力犯台？

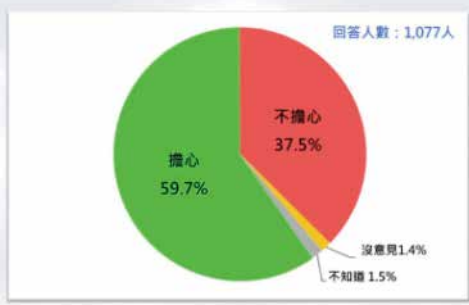


圖1 是否擔心臺灣軍事上單獨面對中共武力犯台調查

資料來源：財團法人台灣民意基金會，《疫情危機、俄烏戰爭與台灣認同》，2022年4月26日，〈<https://www.tpof.org/%e5%9c%96%e8%a1%a8%e5%88%86%e6%9e%90/%e7%96%ab%e6%83%85%e5%8d%b1%e6%a9%9f%e3%80%81%e4%bf%84%e7%83%8f%e6%88%b0%e7%88%ad%e8%88%87%e5%8f%b0%e7%81%a3%e8%aa%8d%e5%90%8c%ef%bc%882022%e5%b9%b44%e6%9c%8826%e6%97%a5%ef%bc%89/>〉，最後瀏覽日：2022年5月28日。

能產生的影響⁷¹。

而根據《全球火力》(GlobalFirepower)所公布的「2022年軍力排名」，在接受評比的149個國家中，全世界排名前三名分別是美國(PwrIndx:0.0453)、俄羅斯(PwrIndx:0.0501)及中國大陸(PwrIndx:0.0511)，臺灣排名第21位(PwrIndx:0.3215)，烏克蘭則排名第22位(PwrIndx:0.3266)⁷²。相較之下，俄羅斯對比烏克蘭、中國大陸對比臺灣，兩者軍力均相差甚鉅，權力地位的不對稱(power asymmetry)，美國國防部更就2021年兩岸軍事上的不對稱差異作出比較說明(見表1~3)⁷³。

從俄羅斯在烏克蘭的戰鬥經驗，將對中國大陸對臺灣的看法間接造成影響，儘管俄烏、兩岸間軍力存在著巨大差距，但俄羅斯武裝部隊卻在烏克蘭長期陷入僵

70 民調顯示，59.7%的受訪者擔心有一天臺灣和烏克蘭一樣，軍事上單獨面對中共(中國)武力犯台，37.5%不擔心；財團法人台灣民意基金會，《疫情危機、俄烏戰爭與台灣認同》，2022年4月26日，〈<https://www.tpof.org/%e5%9c%96%e8%a1%a8%e5%88%86%e6%9e%90/%e7%96%ab%e6%83%85%e5%8d%b1%e6%a9%9f%e3%80%81%e4%bf%84%e7%83%8f%e6%88%b0%e7%88%ad%e8%88%87%e5%8f%b0%e7%81%a3%e8%aa%8d%e5%90%8c%ef%bc%882022%e5%b9%b44%e6%9c%8826%e6%97%a5%ef%bc%89/>〉，最後瀏覽日：2022年5月28日。

71 William S. Murray and Ian Easton, "The Chinese Invasion Threat: Taiwan's Defense and American Strategy in Asia," Naval War College Review, Vol. 72, No. 1, 2019, p. 158; Kyle Mizokami, "With the World's Attention on Ukraine, Could China Turn and Invade Taiwan?," Popular Mechanics, February 25, 2022, 〈<https://www.popularmechanics.com/military/a39209668/russia-ukraine-impact-on-taiwan-china/>〉, last visited at May 28, 2022.

72 PwrIndx指的是火力指數，從人力(manpower)、軍事實力(airpower、land forces、naval forces)、自然資源(natural resources)、後勤(logistics)、財政(financials)和地理(geography)等因素評估，完美的PwrIndx分數是0.0000，在當前的公式範圍內實際上是無法達到的；PwrIndx值越小，一個國家的作戰能力越強(只考量常規作戰，不考量核能力)；2022 Military Strength Ranking, GFP, 〈<https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>〉, last visited at May 28, 2022.

73 Office of the Secretary of Defense, Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021 (Washington D.C.: Department of Defense), 2021, pp. 161-162.

表1 兩岸陸軍武力比較

中國大陸		臺灣	
總計	臺灣海峽戰區	項目	總計
1,040,000	408,000	戰鬥單位軍人	88,000
13	5	集團軍/陸軍軍團	3
78	30 包含6個兩棲旅	聯合兵種旅	無數據
無數據	無數據	機械化步兵旅	3
		摩托化步兵旅	6
		裝甲旅	4
15	5	空防/陸軍航空旅	4
15	5	砲兵旅	3
7	7	空降旅	0
8	5	海軍陸戰隊	2
6,300	未知	戰車	800
7,000	未知	火炮數量	1,100

資料來源：Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021* (Washington D.C.: Department of Defense, 2021), p. 161.

表2 兩岸海軍武力比較

中國大陸		臺灣	
總計	東、南部戰區	項目	總計
2	1	航空母艦	0
1	0	巡防艦	0
32	21	驅逐艦	4
48	41	大型護衛艦	22
51	34	中型護衛艦	0
57	49	戰車/中型登陸艦 兩棲運輸船塢	14
56	33	柴油攻擊潛艦	2
9	2	核動力攻擊潛艦	0
6	4	彈道飛彈潛艦	0
86	68	海岸巡防飛彈	44
223	無數據	海岸巡防艦	23

資料來源：Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021* (Washington D.C.: Department of Defense, 2021), p. 162.

表3 兩岸空軍武力比較

中國大陸		項目	臺灣
總計	東、南部戰區		總計
1,600(2,800*)	700(800*)	戰鬥機	400 (500*)
450	250	轟炸機/攻擊機	0
400	20	運輸機	30
150	100	特種飛機	30

*括弧內總計包含戰鬥教練機

資料來源：Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021* (Washington D.C.: Department of Defense, 2021), p. 162.

局的省思，可能會使中國大陸領導人重新評估及省思入侵臺灣的可能性。

畢竟入侵烏克蘭是相對簡單的，該國在地理上與俄羅斯相毗鄰，擁有延伸及平緩的陸地；相比之下，入侵臺灣的軍事行動甚為複雜，尚須考量如何掌握制空權、制海權，及地面部隊的完整規劃與協調執行⁷⁴，除了大規模城市戰爭，尚涉及兩棲登陸及山區作戰；此外，還有國際社會實施的擴大全面經濟制裁，對於經濟正處於結構性減速的中國大陸，所造成的殺傷力更是不可小覷。

而俄烏衝突給臺灣最重要的啟示，除了全民團結抵抗侵略，展現夠強的自我防衛決心，才能加深和美、日、澳等盟國

的互信及互助，進而強化協防臺灣的意願，可見戰鬥意志的重要性，實不亞於軍隊規模與武器裝備。

根據《臺灣民眾對國防政策的看法民意調查》顯示(見圖2)，2021年9月的訪問中，如果中共真的武力犯臺，有75%的民眾表示願意挺身而出、為臺灣而戰；在2022年3月的調查中，仍有約73%的民眾願意為臺灣而戰⁷⁵，可見俄烏衝突並未撼動臺灣民眾自我防衛的決心，未來民眾對軍方防衛臺灣能力的信心，也逐漸超越「美軍出兵協防」，抗敵意識亦是戰爭勝敗的關鍵因子，也成為盟國是否派兵馳援的重要考量因素。

俄烏衝突促發人類對於戰爭的厭

74 Andrew Scobell and Lucy Stevenson-Yang, "China Is Not Russia. Taiwan Is Not Ukraine. While it's tempting to compare the two, Taiwan and Ukraine are different countries with dissimilar geopolitical circumstances," United States Institute of Peace, March 4, 2022, <<https://www.usip.org/publications/2022/03/china-not-russia-taiwan-not-ukraine>>, last visited at May 28, 2022.

75 電訪民調於2022年3月9日至13日間進行，調查對象為20歲以上成年人，共完成1,080份成功樣本，包括市話756份、手機324份，在95%信心水準下，最大可能隨機抽樣誤差為正負2.98%；李冠成，〈俄烏衝突下臺灣民眾自我防衛意識的持續與變遷〉，《國防安全雙週報》，第52期，2022年4月，頁10。

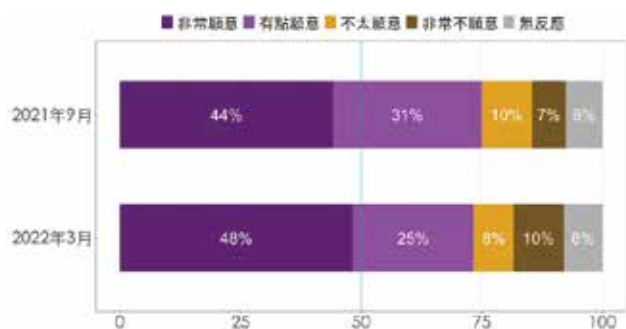


圖2 如果中共真的武力犯臺，請問您願不願意為保衛臺灣而戰？

資料來源：李冠成，〈俄烏衝突下臺灣民眾自我防衛意識的持續與變遷〉，《國防安全雙週報》，第52期，2022年4月，頁10。

惡及揚棄，而在遵守聯合國宗旨下，烏克蘭仍恪遵國際法秩序，在2022年2月26日晚上21時30分許，即向國際法院(International Court of Justice)對俄羅斯提出有關《依據〈種族滅絕公約〉所做的種族滅絕指控》案(Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)⁷⁶，並於2022年3月16日經國際法院頒布暫行措施(provisional measures)，烏克蘭此訴諸國際法之舉措，使其在法律戰、認知戰

及輿論戰上，均取得道德制高點。

耶魯大學國際法教授海瑟威(Oona A. Hathaway)指出「國際法是烏克蘭對抗俄羅斯的最佳武器之一，國際法體系不會因單一事件而逐漸瓦解，因為每個人都意識到，如果烏克蘭陷落，他們自己的安全和保障就會受到威脅」⁷⁷，惟有持續遵守才能為無政府狀態下的國際秩序帶來穩定與和平的曙光。

俄烏衝突伊始，烏克蘭總統隨即號召國際義勇軍，陸續傳出臺灣人有意前往烏克蘭支援，外交部發言人在記者會表示「這是一個非常重要的決定，政府的立場是不鼓勵」⁷⁸。從國際人道法的角度檢視，除了人身安全外，亦有身分適用的問題，若遭捕獲後，可否享有戰俘的待遇，會否另遭指控以私利為出發點，而被視為外國僱傭軍，此時則不享有作為戰鬥員或成為戰俘的權利；且對我國長期對外塑造尊重條約及聯合國憲章，提倡國際正義，確保世界和平⁷⁹的形象有所減損，臺灣始終自允為國際社會的一份子，遵守國際秩

76 考量到國際訴訟的困難，及如何使國際法院或仲裁庭對案件享有管轄權，此為烏克蘭的訴訟策略，固非本文所論述範圍，擬專文再為介紹討論。另可參考：宋承恩，〈如果國際法沒有用，烏克蘭為何第一時間就向國際法院展開法律戰？〉，《關鍵評論》，2022年3月30日，〈<https://www.thenewslens.com/article/164718>〉，最後瀏覽日：2022年5月28日。

77 Oona A. Hathaway, "International Law Goes to War in Ukraine: The Legal Pushback to Russia's Invasion," *Foreign Affairs*, March 15, 2022, 〈<https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-03-15/international-law-goes-war-ukraine>〉, last visited at May 28, 2022.

78 張加，〈臺人想加入義勇軍？歐江安籲：先跟外交部聊聊〉，《聯合報》，2022年3月22日，〈<https://udn.com/news/story/6656/6182527>〉，最後瀏覽日：2022年5月28日。

79 中華民國憲法第141條規定：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平」。

序及國際法規範，避免破壞和平及區域穩定，更是理當所為的。

此外，檢視瑞士歷經多年的努力，終加入聯合國，其雖始終以「中立」作為法律制度或政策概念，但如何適時順應國際社會全球化的潮流與變化，與時俱進，並積極投入國際人道援助，成為聯合國不可或缺的一分子，或許可作為我國的借鏡及參考，而兩岸和平穩定發展，防止軍事衝突的肇生，解決軍事僵局，朝向中立化或非軍事化的構想，或可成為少數可行的選項之一；由於此議題尚涉及多方面的考量及規劃，囿於篇幅所限擬不再多加論

述，惟期能透過檢視義勇軍、僱傭軍及中立政策的規範，觀察國際政治及國際法的變化，共同加強此領域之研討，藉以開拓我國在國際社會的發展空間。

作者簡介

李彥璋上校，國立臺灣師範大學政治學研究所博士、國防大學管理學院法律學系碩士。曾任國防部法律事務司法制官、海軍基隆後勤支援指揮部法制官、國防部空軍司令部法制官。現為國防大學法律系上校專任助理教授。



UH-60M型直升機(照片提供：葉秀斌)