

● 作者/Stephen R. Schiffman ● 譯者/田力品 ● 審者/黃坤銘

大國競爭法律戰

Great Power Use of Lawfare :
Is the Joint Force Prepared?

取材/2022年第四季美國聯合部隊季刊

(*Joint Force Quarterly*, 4th Quarter/2022)

2022年7月8日，烏克蘭總統澤倫斯基(Volodymyr Zelensky)在前往第聶伯羅彼得羅夫斯克(Dnipropetrovsk)地區的公務行程中審閱軍事計畫，以反擊俄羅斯入侵，並揭露俄軍在烏克蘭境內所犯下的戰爭罪。

(Source: President of Ukraine)

近年來，中共訂定法律戰戰略，整合各部會做法，不斷在海洋、太空及網路領域，祭出法律戰相關作為。對此，美軍聯合部隊卻僅能被動回應。本文建議聯合部隊調整軍法人員經管與單位組織編裝，藉以整合各部會資源，統一全美法律戰作為，化被動為主動。

經過20年反叛亂行動後，美軍聯合部隊經過一番深思熟慮，意識到過往獨大地位已不復存在。當軍事專家與學者論及戰爭本質轉變時，大多聚焦傳統衝突要素日漸晦暗不明——也就是灰色地帶。¹ 過去25年，美國競爭對手變得更加熟練，以未達傳統軍事衝突及公然跨國戰爭門檻的方式，達成所望目的。其中一個方式就是法律戰，也就是以法律當作達成特定目標的武器。運用法律當作作戰手段及方法並非前所未見。在當前大國競爭環境下，俄羅斯及中共熟練地結合法律戰與資訊戰，雖然美國政府具有堅實戰力，但卻欠缺整體法律戰戰略。本文淺談法律戰，討論俄羅斯、中共及美國在前述領域的相關運用，最後，提出因應之道，作為高階領導者後續調整法律部門之參據。

法律戰歷史

法律戰雖然是相對新穎的術語，但用來形容未達傳統軍事衝突門檻競爭卻是格外貼切。實際上，法律戰當作戰爭武器的概念，可以回溯自十七世紀，現代國際法之父格勞秀斯(Hugo Grotius)的公海自由主張，² 並透過前述主張，確保荷蘭東印度公司的航海貿易路線暢行無阻。這是即便荷蘭與葡萄牙發生海上衝突也無法達成的目

標。³ 其他國家接受格勞秀斯公海自由主張後，這項主張不但成為國際法之濫觴，同時也成為不戰而屈人之兵的新方法。

法律戰在這樣運用方式下，向來都與資訊密不可分。2001年911事件後，法律戰一詞開始風行。當時官拜美空軍上校，現為武裝衝突法知名學者的空軍前副軍法總監鄧拉普(Charles Dunlap Jr.) 退役少將，在個人論文中，將法律戰定義為：「把法律當成作戰手段，達成傳統軍事力量所能達到的戰果」，特別是「那些對美國高科技軍事能力束手無策的對手」。⁴ 鄧拉普的研究，最初聚焦塔利班非法將部隊部署於保護區或其周遭地區，希望藉此嚇阻攻擊，或者更進一步散布假訊息，指控美國及其盟國傷害無辜平民。⁵ 為了應對塔利班部隊部署方式，美國及其盟軍採取比國際法還要嚴格的攻擊目標選定原則，而此舉正中塔利班下懷，讓其有更多軍事行動空間，這是塔利班意料之外的結果。⁶ 非國家行為者(Non-State Actor)亦在中東地區如法炮製相關作為：

- 叛亂分子從清真寺攻擊美軍或其盟國，此舉明顯違反國際法。
- 美國及其盟國依據國際法，以合於比例原則之方法進行反擊。
- 塔利班同謀預先選定位置，錄製當下影像。

● 塔利班同謀將影像上傳網路。⁷

恐怖組織哈馬斯(Hamas)蓄意加害平民，並在事後宣揚以色列戰爭罪行，就是最有效的手段。⁸

由於法律戰與資訊息息相關，因此，許多學者主張法律戰只是戰略溝通的特例。⁹ 然而，在當前日趨複雜的作戰環境下，不論如何分類，武裝衝突的傳統要件經常會被法律規範取代。法律戰如果定義為運用法律達成軍事目標，則面對十七世紀的荷蘭，或者近20年在反戡亂行動遭遇非國家行為者時，要在當下運用法律戰，並不一定要具備優勢兵力。

大國競爭的法律戰

俄國善於運用國際法擴張權力。就如同博林格林州立大學(Bowling Green State University)公法及司法程序講師巴特曼(Christi Bartman)指出：「早在法律戰一詞為人所知之前，蘇聯雖未提及該詞，但卻開始運用法律戰概念。」¹⁰ 早在1933年，蘇聯就想方設法將國家侵略行為訴諸文字，並與阿富汗、愛沙尼亞、拉脫維亞、波斯、波蘭、羅馬尼亞及土耳其簽訂相關條約，藉此預判前述各國的潛在行為。¹¹ 尚有其他類似協定，使俄羅斯獲得與其他國家相同程度的對待，即便俄羅斯本身也不想遵守這些協定。以羅馬規約(Rome Statute)為例，國際刑事法院依前述規約建立，而該規約幾乎一字不改地引用1933年的條約內容。¹² 只要俄羅斯不侵犯北大西洋公約組織成員國領土，或者不要太過明目張膽，導致各國達成政治共識，認為俄羅斯所作所為屬於武裝攻擊，那麼為了符合國際法規範，該組織就不能使用武力回應。因

此，俄羅斯就可以對此高枕無憂。

不論是過往蘇聯或是當今俄羅斯，對於法律戰的運用均更上層樓。藉由遊走法律邊緣，善用法律模糊空間，使得「一本善意遵守國際法、依據法治原則建構共識及形塑規範架構的國家」左右為難。¹³ 經由國內及國際宣傳作為，俄羅斯不遺餘力地宣揚美國在韓戰、越戰及敘利亞內戰中扮演的侵略者角色。¹⁴ 實際上，在敘利亞內戰中，俄羅斯曾宣稱，由於敘利亞政府要求協助，其軍事行動符合聯合國憲章，同時譴責美國及其盟國軍事行動違反國際法。¹⁵ 因此，俄羅斯「維和部隊」得以完成克林姆林宮的中東戰略目標，兵不血刃大敗聯軍。

俄羅斯積極宣傳與運用條約，充分操縱國際社會法律體系，達成軍事及政治目標。¹⁶ 1939年，蘇聯入侵波蘭及芬蘭就是顯著案例。就在德國入侵波蘭後，同年，紅軍宣稱波蘭政府在德國入侵後瓦解，並在進軍芬蘭前，藉機兼并波蘭部分領土。¹⁷ 蘇聯以「保衛列寧格勒(Leningrad)及接受芬蘭政府所託」為由，主張行動的正當性——而散布假訊息正是蘇聯的慣用手法。例如，蘇聯入侵阿富汗，以及近年俄羅斯入侵喬治亞及烏克蘭。¹⁸ 2022年2月，俄羅斯兵分多路入侵烏克蘭，展開第二次世界大戰結束以來，歐洲地區最大規模攻擊行動。俄羅斯對外宣稱，此舉乃是為了將烏克蘭去軍事化及去納粹化，或者換個說法，保護烏克蘭境內俄羅斯人，免於遭受種族滅絕(Genocide)。這個國家長期以來，均主張其使用武力具有合法基礎——對他國侵略行為行使自衛——藉此遂行毫無事實根據的違法行為。

中共相關作為更是別出心裁——藉由主動詮釋法律，壓抑對手，並獲得政治上的話語權。2017年，中國共產黨召開第十九次全國代表大會，中共國家主席習近平在演說中，特別要求中共訂定利己規範。¹⁹ 時間回溯至1996年，中共時任國家主席江澤民，指示一群中國大陸國際法專家，中共必須「嫻熟國際法，並將之視為武器」。²⁰ 而這個概念自此成為中共準則的一部分。1999年，共軍兩名大校共同出版的書籍中，載有以下文字——「不斷引用以法律作為武器的概念，有時候即以法律戰稱之」。²¹ 自此，共軍已至少出版三本書，專門討論法律戰概念。²² 最後，中共國內法(如2005年

《反分裂國家法》)之目的為提供法律正當性，以利中共對臺灣(或其他中共覬覦的領土)採取行動。²³

然而，中共法律戰的首要做法是採用利己損敵的論點，重新論述國際法，特別是有關海洋、太空及網路領域。²⁴ 就中共說法，其戰略包括「堅持我方所為係依法行事，批評對方違反法律，且一旦我方違反法律時，準備有利我方之主張進行辯解」。²⁵ 中共最常將這項戰略，運用於南海行動主張。中共持續擴張近海水域勢力，藉由以對其有利，但卻與國際規範相左之方式曲解國際法，企圖阻止美日及其他國家軍艦(機)接近該區域。當美國或其盟國抗

議時，中共就像俄羅斯一樣，主張對方為侵略國。

雖然西方多數見解，不會受中共自身行為適法之主張而左右，中共也不因此退卻，反而強化此手法。特別是，中共花費數十年時間，投入無數資源，將爭議性「岩礁」及「低潮高地」建造為人工島，部分人工島上已有軍事設施，藉此擴張領土或領海。²⁶ 主張這些人工島為國家領土，因而享有專屬經濟海域——幾乎所有國家都抱持懷疑態度且不以為意，2016年，海牙常設仲裁法院(Permanent Court of Arbitration)在南海仲裁案也推翻前述論點。²⁷ 然而，如果國際社會均未駁斥中共主張，大家將對前述主張耳濡目染，即使尚未屬國際法，但也會逐漸形成國際慣例。在太空及網路領域，中共也使用相同手法，各項作為未達武裝衝突門檻，且在戰略上有所斬獲。難怪中共密切觀察俄羅斯侵略烏克蘭及國際社會之各項回應。



2015年5月11日，菲律賓軍機拍攝之空照圖中，顯示中共在菲律賓巴拉望省(Palawan)以西、南海中南沙群島所屬美濟礁(Mischief Reef)進行填海造陸。

(Source: Reuters/Ritchie B. Tongo)

美國法律戰

美國藉由傳統商業手段、制裁、國際影響力及刑事訴追等

合法手段，達成戰術、作戰及戰略目標，此種做法已行之有年。例如，在沙漠風暴(Desert Storm)及持久自由(Enduring Freedom)作戰期間，美方簽訂獨家契約(Exclusive Contract)，以避免商業衛星影像落入敵方之手。²⁸ 美國政府訴諸經濟壓力，以制裁為手段，避免「境外恐怖組織得到物資援助」。²⁹ 相同的經濟制裁手段，也可有效地制裁伊朗與北韓。如同鄧拉普所言，2003年，聯軍進攻伊拉克時，「經濟制裁使得可用戰機數量不到實際架數的三分之一，嚴重削弱伊拉克空軍戰力……這些戰機就像被擊落似的，在地面上毫無用武之地」。³⁰ 2022年俄羅斯入侵烏克蘭，許多美方高階官員及學者甚至建議，將合法沒收的俄羅斯武器裝備，直接移轉給烏克蘭。³¹ 美國更勝一籌的是，關於國際法的創設，歷史上從未有過任何一個國家與美國一樣，身居主導地位。最後，美國政府的刑事追訴手法，讓法律戰更臻完美。這種手法用於應對冷戰時期蘇聯間諜威脅，也用於反恐戰，或打擊中國大陸電信巨擘華為的商業間諜行動。³² 但是，聯合部隊對於俄羅斯與中共擴大使用法律戰，仍然欠缺相應反制能力。

毫不諱言，民主國家既有的特定價值觀，使得其難以抗衡獨裁政權下統一致之做法。不同於俄羅斯及中共等專制政權，美國國防部與其他民間機關在法律上各自獨立。因此，美國採取每項行動，均涉及政府各部門職權。同樣道理，美國尊重西方價值，因而禁止政府部門像俄羅斯及中共一樣，要求私人機構配合政府機關，採取一致作為。在上述情況下，美軍及其他政府機關就無法仿倣對手，採取跨部會的一致性作為。

然而，就如同法學教授科特里(Orde Kittrie)在《法律戰》(Lawfare)一書所述，美國「欠缺法律戰戰略或準則，同時也沒有任何機構或跨部會協調機制，可以系統性發展或協調美國對敵人採取法律戰，或對敵人的法律戰採取反制作為」，這是非常可惜的事。³³ 如同前述，中共已將法律戰納入戰略準則。哈馬斯運用平民刺探以色列兵力部署，或在平民受傷時，主張以色列觸犯戰爭罪。此即為有效法律戰，而以色列為了因應，成立專責辦公室，處理法律戰相關爭議。³⁴ 但即便伊拉克和阿富汗當地反叛勢力採用相同戰術來對抗盟軍，而類似鄧拉普所提出的警告也已迴盪20年，當下聯合部隊還是只能「隨機應變」，聽候美國司法部進一步指示。

建議事項

鑑於戰力不相上下的對手都能有效遂行法律戰，為削弱俄羅斯及中共之法律戰作為，聯合部隊必須發展分析及預判能力，使資深幹部重視並改變軍法人員的組織與發展。戰鬥指揮官必須能夠分辨各種法律戰戰略，適時採用相關做法予以回應。明確說來，美國絕不能參酌對手的非法手段，也不能讓對手一語成讖。然而，聯合部隊在不背棄倫理道德的情況下，仍可伸展手腳。第一，資深幹部必須瞭解法律戰所帶來的威脅，深入瞭解過程中可能遭遇的各項挑戰與機會。其次，聯戰準則應納入法律戰，述明敵方可能的法律戰作為，以及強調行政機關發展聯合作為的重要性，以應對敵方法律戰手段。最後，調整軍法人員及國防部文職律師的組織編裝及經管發展。

為了強化協調合作，國會應建立一個國家層級的跨部會機構，由國務院及司法部共同主導，綜理全國政府總體法律戰作為。相同地，前述二個官方機構必須枕戈待旦，迎戰外國散布的假訊息，以及其他形式的法律戰。然而，2019年《國防授權法》特別要求國防部長進行自我評估，美國足以與其他競爭實力匹敵對手抗衡的軍事能力。由於美國的對手能夠整合法律戰手段，軍法專家必須能夠察覺、瞭解、預判各種徵候，並適時提供相關建議。

在聯合部隊裡，軍法人員通常不會參與戰略規劃過程，部分原因是因為他們沒有被視為規劃人員，另外也因為軍法人員事務繁雜，須不斷輪調，因此通常分身乏術，無暇參與戰略規劃流程。但最常見的原因，其實是幹部並不瞭解，前述過程

若未參酌軍法人員專業意見，將會導致何種後果。幾乎所有美軍幹部都在軍旅生涯後期才會接受戰略思考訓練，而由於軍法人員專注法律專業，通常鮮少有機會像其他作戰軍官一樣，強化個人戰略思維，因而常被排除於前述討論之外。因此，資深幹部不僅須重視法律戰所帶來的威脅，同時也要注意手邊有哪些現成的法律戰資源。

此外，所有美軍幹部應該及早接受戰略思考訓練，後續課程應著重戰略規劃階段法律所扮演的重要角色。另外，參謀首長聯席會議主席肩負整合全球資源之重責，應該配屬一支堅實法律支援團隊。³⁵ 雖然目前參謀首長聯席會議主席法律顧問團隊，有將近20%參謀擔任部長辦公室法律總顧問(General Council to the Office of the Secretary of Defense)，³⁶

未來，被授予職權的聯合參謀法律辦公室(Joint Staff Legal Office)，再加上選優經管程序，應該可以產生所望效益。就像陸軍法律總顧問(Army General Counsel)及陸軍工兵團首席顧問(Chief Counsel of the Army Corps of Engineers)的選優經管程序，該辦公室甄選資淺校級軍法人員(少校)，歷練以戰略為核心的國家安全法律職務。

此一聯合參謀法律選優經管程序(Joint Staff Legal Honors Program)不但符合參謀首長聯席會議主席整合全球的職掌，同時也讓軍法人員及早培養重要專長。依據陸軍軍法人員經管發展，軍法人員參加正規專業軍事教育，包括基礎課程、研究所層級課程、中級非軍法專業課程、最後是研究所層級的資深軍種學院，但前述各項訓練皆非針對法律專長人員量身訂做。³⁷ 部分軍法人員也許會獲選至民間大學取得更高法律學位，但是，修習課程作業與專長不同，且只有極少數軍法人員會在課程中學習國家安全法規。³⁸ 就像其他軍官，軍法人員依照慣例大約二至三年進行輪

2021年5月，哈馬斯及巴勒斯坦伊斯蘭聖戰組織(Palestinian Islamic Jihad)以火箭攻擊斯德洛特(Sderot)、亞實基倫(Ashkelon)、耶路撒冷(Jerusalem)等地，圖為以色列國防軍在當地作戰的實況。(Source: Israel Defense Forces)



調，幾乎無法發展重要專長領域知識，藉此瞭解特定戰略，以及俄羅斯與中共法律戰的執行細節。各司令部或軍種總顧問室的文職律師雖能長留久用，並有特定專長，但他們的戰略相關訓練（如高階軍種學院），與其他非法律專長同仁相比，顯然差強人意。聯合參謀法律選優經管程序將能排除此項訓練罅隙。

此一聯合參謀法律辦公室應納編一定比例、實務經驗豐富的後備軍法人員。後備軍法人員透過經驗移交，將過往所學傾囊相授新任軍法人員，這樣一來，成立辦公室就不會增加現役部隊兵員。資淺軍法人員應先在五角大廈歷練，在專家領導下，專研國家戰略層級法律爭議。完成五角大廈內相關歷練後，部分人員應該接受進階訓練，取得國家安全或國際法高階學位，或者回歸地區戰鬥司令部，繼續遂行下一個任務。

此外，培養領域專長的全新計畫應成為常態，特別是派赴地域型聯合作戰司令部服務的軍法人員。如同鄧拉普所指，「俄羅斯發動複合戰爭的法律陰謀，並不必然與中共南海法律戰，或伊

斯蘭國殘忍地利用人肉盾牌抵擋高科技武器相仿」。³⁹ 最後，每個軍種應依目的派職，將高素質後備軍法人員派赴戰略層級單位。美陸軍軍法官團(Judge Advocate General's Corps)最近已經開始實施部分戰略專長經管程序，以因應目前作戰環境。唯有經由系統性強化及組織變革，聯合部隊才能應處對手擴大法律戰應用範疇。

正當聯合部隊自省之時，資深幹部必須重視美國與對手進行法律戰所需的能力。如果美國完全依賴政府各部門單打獨鬥，這將會讓國家不斷處於軍事劣勢。法律戰是一項戰略武器系統，對於全球與區域情勢均有影響。為了避免美國法律戰戰力持續惡化，資深幹部應該注意，而軍法人員也應接受更好的訓練，培養分析、預判並弱化俄羅斯及中共運用的各種法律戰戰略。

作者簡介

Stephen R. Schiffman為美陸軍備役中校，現於美國國家戰爭學院(National War College)擔任軍法官(Judge Advocate)。Reprint from *Joint Force Quarterly* with permission

註釋

1. H. Richard Yarger, "The Strategic Appraisal: The Key to Effective Strategy," in *U.S. Army War College Guide to National Security Issues*, vol. 1: *Theory of War and Strategy*, ed. J. Boone Bartholomees, Jr. (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, 2008), 52.
2. Orde F. Kittrie, *Lawfare: Law as a Weapon of War* (New York: Oxford University Press, 2016), 4.
3. Ibid.
4. Charles Dunlap, Jr., "Lawfare 101: A Primer," *Military Review* 97, no. 3 (May-June 2017), 9.
5. Charles Dunlap, Jr., "Lawfare Today . . . and Tomorrow," in *International Law and the Changing Character of War*, ed. Raul A. Pedrozo and Daria P. Wollschlaeger (Newport, RI: U.S. Naval War College International Law Studies, 2011), 315-325.
6. Ibid.
7. Gregory P. Noone, "Lawfare or Strategic Communications?" *Case Western Reserve Journal of International Law* 43, no. 1 (2010), 82.
8. Milena Sterio, "The Gaza Strip: Israel, Its Foreign Policy, and the Goldstone Report," *Case Western Reserve Journal of International Law* 43, no. 1 (2010), 229-254.
9. Noone, "Lawfare or Strategic Communications?" 79-83.
10. Christi Scott Bartman, "Lawfare and the Definition of Aggression: What the Soviet Union and

- Russian Federation Can Teach Us,” *Case Western Reserve Journal of International Law* 43, no. 1 (2010), 426.
11. Ibid., 429.
 12. Ibid., 424-425.
 13. Andres B. Munos Mosquera and Sascha Dov Bachmann, “Hybrid Warfare and Lawfare,” *The Operational Law Quarterly* 16, no. 1 (2015), 4.
 14. Bartman, “Lawfare and the Definition of Aggression,” 434.
 15. Maria Tsvetkova and Anton Zverev, “Ghost Soldiers: The Russians Secretly Dying for the Kremlin in Syria,” *Reuters*, November 3, 2016, available at <<https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-russiainsight-idUSKBN12Y0M6>>.
 16. Bartman, “Lawfare and the Definition of Aggression,” 445.
 17. Ibid., 431.
 18. Ibid., 433.
 19. Xi Jinping, “Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era,” remarks delivered at the 19th National Congress of the Communist Party of China, October 18, 2017, available at <<https://www.mfa.gov.cn/ce/ceil/eng/zt/19thCPCNationalCongress/W020171120127269060039.pdf>>.
 20. Kittrie, *Lawfare*, 5.
 21. Ibid.; Qiao Liang and Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare: Two Air Force Senior Colonels on Scenarios for War and the Operational Art in an Era of Globalization* (Beijing: People’s Liberation Army Literature and Arts Publishing House, 1999).
 22. Ibid.
 23. Dean Cheng, *Winning Without Fighting: Chinese Legal Warfare*, Background No. 2692 (Washington, DC: The Heritage Foundation, May 18, 2012), available at <<http://www.heritage.org/asia/report/winning-withoutfighting-chinese-legal-warfare>>.
 24. Dunlap, “Lawfare 101,” 12.
 25. Ibid.
 26. “China Has Fully Militarized Three Islands in South China Sea, U.S. Admiral Says,” *Associated Press*, March 20, 2022, available at <<https://www.theguardian.com/world/2022/mar/21/china-has-fully-militarized-three-islands-in-south-china-sea-us-admiral-says>>; Mark Nevitt, “China, Climate Change, Credibility: Why It’s (Finally) Time for the U.S. to Join the Law of the Sea Convention,” *Just Security*, September 23, 2021, available at <<https://www.justsecurity.org/78335/china-climate-change-credibility-why-its-finally-time-for-the-us-to-join-the-law-of-the-sea-convention/>>.
 27. Nevitt, “China, Climate Change, Credibility.”
 28. Charles Dunlap, Jr., “Are Commercial Satellites Used for Intelligence-Gathering in Attack Planning Targetable?” *Lawfare*, March 5, 2021.
 29. Scott Ingram, “Replacing the ‘Sword of War’ with the ‘Scales of Justice’: Henfield’s Case and the Origins of Lawfare in the United States,” *Journal of National Security Law & Policy* 9, no. 3 (2018), 487.
 30. Dunlap, “Lawfare 101,” 10.
 31. Zelikow and Johnson, “How Ukraine Can Build Back Better.”
 32. Report by Chairman Mike Rogers and Ranking Member C.A. Dutch Ruppersberger, Permanent Select Committee on Intelligence, *Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE*, 112th Cong, 2nd sess., October 8, 2012, available at <https://irp.fas.org/congress/2012_rpt/huawei.pdf>.
 33. Kittrie, *Lawfare*, 3.
 34. Ibid., 3-5.
 35. Jim Garamore, “Global Integration Seeks to Buy Leaders Decision Time, Increase ‘Speed of Relevance,’” *DOD News*, n.d., available at <<https://www.jcs.mil/Media/News/News-Display/Article/1565627/global-integration-seeks-to-buy-leaders-decision-time-increase-speed-of-relevance/>>.
 36. Author interview of attorney assigned to Office of Legal Counsel, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, June 6, 2020.
 37. Judge Advocate Legal Service Publication 1-1, *Personnel Policies* (Washington, DC: Office of the Judge Advocate General).
 38. Ibid.
 39. Dunlap, “Lawfare 101,” 15.