

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 中共對臺實施海上封鎖之可能與國際法相關問題

The Possibilities of a PRC Naval Blockade Against Taiwan and the Related International Law Issues

doi:10.30390/ISC.199604_35(4).0001

問題與研究, 35(4), 1996

Issues & Studies, 35(4), 1996

作者/Author：宋燕輝(Yann-Huei Song)

頁數/Page：1-15

出版日期/Publication Date：1996/04

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199604_35\(4\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199604_35(4).0001)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



中共對臺實施海上封鎖之可能 與國際法相關問題*

宋 燕 輝

(中央研究院歐美研究所副研究員)

摘 要

根據研判，中共可能犯臺的方式當中，最有可能採用的是海上封鎖。儘管中共一再宣稱臺灣為其一省，「臺灣問題」是「內政問題」而非「國際問題」，其他國家不得干涉，但封鎖之實施勢必影響到其他國家的利益；再者，一旦臺灣取得交戰團體之地位，中共與臺灣均須依照國際法之規定，行使交戰權利（例如捕獲權與封鎖之實施），其次，國際外交實踐與中共就台灣係其不可分割領土一部分之主張並不一致。因此，有必要由國際法的角度去探討中共可能對我實施海上封鎖的相關問題。本文探討有關海上封鎖之發展、國家實踐、封鎖之類型與原則規定、中共對我實施海上封鎖時國際法之適用問題、以及中共對我實施海上封鎖的可能類型。

關鍵詞：海上封鎖、中共、台灣、國際法

* * *

壹、前 言

軍事觀察家認為，一旦中共決定對臺灣使用武力，其可能採取之方式有：「迅速攻擊中華民國的空軍、海軍以及戰略設施；軍事封鎖切斷進出臺灣的海上交通；奪取或隔絕金門或馬祖；以及侵略和包圍臺灣本島。」^①一九九二年的國防報告書；將中共武力犯臺的方式歸納為：「以武力突擊，奪取金門諸外島；運用海空兵力長期封鎖，孤困臺灣；以飛機、飛彈，甚至戰術性核武轟炸，癱瘓臺灣，以戰逼降；以正規，非正規配合多點登陸，奪取臺灣。」^②一九九四年十月，日本產經新聞報導中共犯臺計畫，其中包括：「對以海、空為主體的臺灣兵力封鎖；占領靠近大陸的金門、馬祖；占領臺灣西部海面的澎湖島；對臺灣本島的轟炸及強襲登陸。」^③這些方式有可能

* 本文原發表於國家政策研究中心主辦，第三屆國防管理研討會：封鎖與反封鎖，民國八十三年十二月十八日。

註① 林培詠，「中共襲擊臺灣的可能性——臺灣海空防禦實力評估」，見透視封鎖台灣（台北：風雲論壇社，民國七十四年五月），頁一一七。

註② 林正義，「中共封鎖台灣海峽及其影響」，國家政策研究中心，第二屆國防管理研討會：中共封鎖台灣海峽及其影響，民國八十二年十二月二十六日。

註③ 聯合報，民國八十三年十月十五日，版十。

被混和使用，或分階段實施。

一九九四年六月，空軍參謀長丁滇濱表示，參謀本部研判中共可能犯臺的方式有九種，其中最有可能的是局部封鎖。^④同年十月，民進黨主席施明德在立法院之總質詢中指出，如果兩岸發生衝突，封鎖金馬地區最為可行，且成本最低。^⑤十一月，日本產經新聞晚報報導，中共在初期的犯臺軍事行動中，將動員海上艦艇和潛水艇，對臺灣實施海上封鎖。^⑥國內研究中共軍事動態之學者亦指出，「封鎖是中共領導人唯一提及的具體方案」，^⑦而中共最有可能的犯臺方式是實施海上封鎖。^⑧

海上封鎖是以海空軍切斷敵人海上對外聯繫、阻絕敵人與其他國家間之所有貿易、削弱敵人經濟、瓦解敵人戰力，藉以達致或報復、或自衛、或集體制裁、或迫使敵人改變政策等目的之軍事行動。實施海上封鎖時，往往中立國或第三國之利益亦遭波及。蓋中立國與被封鎖國間之貿易被迫停止；封鎖亦使中立國間之貿易成本增加，因為中立船舶被迫必須增加或改變航程繞越封鎖區；或被迫接受封鎖國對其船舶與貨物冗長費時之檢查。因此，海上封鎖之實施往往造成封鎖國與中立國間利益衝突的存在。為了避開國際封鎖法的一些規定或限制，或為了減少對中立國之干擾，封鎖國並不正式宣布實施海上封鎖，而改用「隔絕」(quarantine)、「海上排他區」(maritime exclusion zone)，或採用「通航證制度」(the navicert system)。此外，封鎖國為了避免戰爭狀況之存在，規避戰爭法之適用，而宣布「平時封鎖」(pacific blockade)。

就中共對我實施海上封鎖而言，儘管中共一再宣稱臺灣為其一省，「臺灣問題」是「內政問題」而非「國際問題」，其他國家不得干涉，但封鎖之實施勢必影響到其他國家的利益，例如美國、日本；再者，一旦臺灣取得交戰團體之地位，中共與臺灣均需依照國際法之規定，而行使交戰權利（例如捕獲權與封鎖之實施），因此，有必要由國際法的角度去探討中共可能對我實施海上封鎖的相關問題。本文首先介紹有關海上封鎖之發展、國家實踐、封鎖之類型與原則規定；其次，討論中共對我實施海上封鎖時國際法之適用問題；第三，探討中共對我實施海上封鎖的可能類型。

貳、國際封鎖法

一、海上封鎖之定義

「海上封鎖」(maritime blockade)係指使用軍艦（或飛機、或潛水艇、或飛

註④ 聯合報，民國八十三年六月二十三日，版四。

註⑤ 中國時報，民國八十三年十月二十八日，版十一。

註⑥ 中國時報，民國八十三年十一月十一日，版十七。

註⑦ 林正義，「中共封鎖台灣海峽及其影響」。

註⑧ 鍾堅，「南海戰略地位、經濟效益、國防間隙與主權糾紛」論文集冊，民國八十三年十月三十日，頁九。

彈、或佈雷等)阻斷一切國家包括中立國之船舶和飛機進出敵人之港口或海岸。⑨就海軍作戰策略而言,海上封鎖作戰是:「……運用海空兵力,封鎖敵重要港口、航道或特定海域,截斷其海上交通與對外貿易或阻止其海上兵力之進出,達成預期之封鎖目的。」⑩「海戰法」(The Law of Naval Warfare)第六百三十二條a款對海上封鎖所作之定義是:「一項交戰行爲,其目的在於阻止所有國家之船舶進出敵人主權、占領、和控制下之特定海岸區域。此區域可包括港口、全部的海岸,或部分的海岸。國際法並不禁止海上封鎖延伸至包括封鎖艦隊活動之公海上空。」⑪

「海上封鎖」主要目的是切斷敵國的海上對外聯繫,削弱敵國的經濟,因此是經濟作戰(economic warfare)之一種方式。鑑於全球國與國之間經濟依存度之增加,以及各國對海商航運之高度依賴,「海上封鎖」往往被視爲一項極爲有效之海軍策略。⑫但是,第二次世界大戰以後,由於新科技之引進,潛艇、飛機、水雷、魚雷艇、和飛彈之發明,使傳統式之封鎖效果受到影響。一九九〇年,聯合國安理會決定對伊拉克實施經濟制裁與海上阻截(maritime interception)措施(亦即海上封鎖),但並無法迫使伊拉克由科威特撤出。因此,改採陸地作戰方式。⑬此外,亦有學者指出,二次世界大戰後,美國甚少對敵國實施海上封鎖,主要原因是封鎖費時,缺乏爆炸性、立竿見影的效果,因此,在冷戰時期之衝突中,封鎖並非有效或合適之策略。⑭儘管如此,Medlicott的看法是,對資源極爲有限的島國,譬如日本或英國,光是海上封鎖之實施就足以使其屈服。⑮

事實上,實施封鎖之預期效果與下列因素相關:實施封鎖之目的、本身之海軍實力、封鎖之地理環境、敵人之目標,敵人之海軍實力、中立國之義務、中立國之海軍

註⑨ 封鎖之定義可參見王鐵崖,《國際法》(台北:五南出版社,民國八十一年),頁六八三;D. P. O'Connell, *The International Law of the Sea* Vol. 2 (Oxford: Clarendon Press, 1984), p. 1150; John K. T. Chao, "Legal Implications of a Pacific Blockade on Taiwan," *Chinese Yearbook of International Law and Affairs*, Vol. 6 (1986~87), p. 190; 朱子芬,《海洋法》(臺北:正中書局,民國六十二年),頁二〇三;《國際海法》(台北:交通部交通研究所,民國六十年),頁一六八等。

註⑩ 海軍作戰要綱,見張尚平,「從國際法的觀點論封鎖」,《海軍學術月刊》,第二十八卷第五期,民國八十三年五月,頁三九。

註⑪ Thomas David Jones, "The International Law of Maritime Blockade — A Measure of Naval Economic Interdiction," *Howard Law Journal*, Vol. 26 (1983), p. 762.

註⑫ 參見Jack C. Plano and Roy Olton, *The International Relations Dictionary*, 4th ed. (Santa Barbara, California and Oxford, England: ABC-CLIO, 1988), p. 194; Robert E. Morabito, "Maritime Interdiction: Evolution of a Strategy," *Ocean Development and International Law*, Vol. 22 (1991), p. 301

註⑬ Horace B. Robertson, Jr., "Interdiction of Iraqi Maritime Commerce in the 1990~1991 Persian Gulf Conflict," *Ocean Development and International Law*, Vol. 22 (1991), p. 296; Tor Egil Forland, "The History of Economic Warfare: International Law, Effectiveness, Strategies," *Journal of Peace Research*, Vol. 30, No. 2 (1993), p. 155.

註⑭ E. W. Carter, "Blockade," *U. S. Naval Institute Proceedings*, November 1990, p. 42.

註⑮ W. N. Medlicott, *The Economic Blockade* (London: Her Majesty's Stationary Office & Longmans, Green, 1959), 見Tor Egil Forland, 同註⑬, p. 154.

實力、中立國之反應和所使用執行封鎖之武器。^⑥譬如說，敵人海軍有能力突破封鎖，或實施反封鎖，那麼就很難達致實施封鎖之效果；另外，如果擁有強大海軍實力之中立國因本身國家利益之考量決定介入時，實施封鎖之效果亦受影響。

二、海上封鎖原則之發展

海上封鎖之觀念與文明社會中之戰爭一樣古老，早在公元前二百九十五年，馬其頓（Macedonia）國王就曾實施海上封鎖去室閉和打敗雅典。^⑦但是，一五八四年荷蘭對西班牙的法蘭德斯（Flanders）所實施之封鎖被視為國際社會上之第一次正式的海上封鎖實踐。^⑧十七世紀末，鑑於封鎖實踐之增加，交戰國切斷敵國補給線之策略和中立國繼續與其他國家貿易之利益兩者間不斷發生衝突，因此，國際社會漸漸的發展出有關海上封鎖之一般原則。一八五六年，「巴黎宣言」（Declaration of Paris）簽訂，確定合法封鎖必須實際有效之原則。一九〇九年，主要之海權國家在倫敦開會編纂了習慣封鎖法，「倫敦宣言」（Declaration of London）中規定了五項有關封鎖之原則。

封鎖之第一個原則是確立。只有公開進入敵意狀態的國家才有權力去實施封鎖。第二個原則是適當的通告。通常是由封鎖國之指揮官發出正式聲明，開始封鎖之程序，此宣布必須告知中立國和被封鎖國有關封鎖之區域，以及開始之日期。在一特定期限內，中立國之船舶可不受阻礙的離開被封鎖之港口，另外，封鎖國之指揮官在敵國之港口或海岸部署相當數目的軍艦。以上步驟完成實施封鎖之正式過程。在封鎖國開始實施封鎖與封鎖結束之前，傳統之封鎖法規定，封鎖國必須能夠有效的執行封鎖，此乃第三個原則。若要有效，封鎖必須以足夠之武力，真正阻止進入敵國之海岸。有效執行之原則主要是去除「紙上封鎖」之實踐。第四個原則是一致適用。封鎖國有義務將封鎖適用至所有的船舶，不論其國籍為何。第五個原則乃對中立國權利之尊重。一般而言，封鎖國之海軍有權阻止中立國與被封鎖國港口或海岸間之直接貿易。但中立國有權與其他中立國維持其貿易往來。因此，封鎖國之海軍不得將其封鎖擴充至中立國之港口。在封鎖國之軍艦與被封鎖國之海岸間的海域，交戰國有權拿捕任何企圖突破封鎖之船舶。如果此突破封鎖是向外突破，此突破封鎖之船舶可被封鎖國之軍艦緊追並拿捕。在封鎖區之外，和在公海上，交戰國依賴「臨檢」之實踐，命令涉嫌運載戰時禁運品至敵國的船舶停航，接受檢查。交戰國之軍艦在公海上航行，有權臨檢所有的商船。若發現商船運載有戰時禁運品，那麼交戰國可拿捕商船，並帶回交戰國最近之港口。交戰國之捕獲法庭決定被拿捕之船舶與船上貨物之命運。如果

註⑥ Michael G. Fraunces, "The International Law of Blockade: New Guiding Principles in Contemporary State Practice," *The Yale Law Journal*, Vol. 101 (1992), pp. 909~912.

註⑦ H. Reason Pyke, *The Law of Contraband of War* (Oxford: Clarendon, 1915), pp. 20~21, 引自 Tor Egil Forland, 同註⑧, p. 156

註⑧ 一五八四年荷蘭為脫離西班牙獨立，對西班牙所統治之法蘭德斯各港口實施封鎖，禁止各國商船以糧食或其他食物供給西班牙人，凡違反禁令者，視為荷蘭之敵船，見Michael G. Fraunces, 同註⑥, p. 895.

如果商船拒絕臨檢或拿捕，封鎖國之軍艦可緊迫，若屬必要，可擊傷或摧毀該船。^{①⑨}

值得注意的是：第一，儘管一九〇九年的「倫敦宣言」編纂了關於封鎖的重要原則，但此宣言並未生效；第二，國際社會之封鎖實踐常有違反前述原則之情形發生；^{②⑩}第三，隨著新戰爭科技之發展，新武器之發明，傳統之封鎖原則逐漸被新的封鎖原則所取代；^{③⑪}第四，儘管有例外的情形，但不以武力或戰爭方式解決國際爭端已發展成國際法的一項強制性規定（*jus cogens*）。因此，海上封鎖之實施也受到相當大的限制。

三、海上封鎖之種類

以封鎖用於海上作戰之實踐，迄今已有四百多年之歷史。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。由於篇幅有限，以下僅概略介紹這些不同的封鎖類型。

(一)「紙上封鎖」或「擬制封鎖」

「紙上封鎖」（*paper blockade*）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，因此又被稱之為「擬制封鎖」（*fictional blockade*）。十七世紀至十九世紀初之海上封鎖多屬「紙上封鎖」。一六五九年，英荷兩國對法國作戰，曾經宣布封鎖全部的法國海岸。但英荷兩國並無法執行如此廣大範圍之封鎖行動，因此被視為「紙上封鎖」。當時丹麥與瑞典均嚴重抗議此種封鎖侵犯到中立國之貿易權。^{④⑫}一八〇六與一八〇七年，英法兩國互相宣告封鎖對方全部的海岸與港口，但實際上雙方均未派艦隊前往執行。^{⑤⑬}由於「紙上封鎖」常常引發交戰國與中立國間的爭執和摩擦，一八五六年的「巴黎宣言」第四條規定：「欲求封鎖之有效，不可不用實力。實力就是應備足以防止他人接近敵國海岸之兵力。」同樣的，一九〇九年的「倫敦宣言」也規定：「封鎖必須具有實效；是否有實效，以事實為根據。」^{⑥⑭}其後，國際社會視此種封鎖方式為非法。

(二)「近接封鎖」

「近接封鎖」（*close blockade*）係指封鎖國派遣艦隊至敵人的海岸附近，部署

註①⑨ 有關封鎖之原則係摘譯自Michael G. Fraunces, 同註⑩, pp. 897~898, 見宋燕輝, 「封鎖之國際法：現代國家實踐的指導原則」, 海軍學術月刊, 第二十八卷第十一期, 民國八十三年十一月, 頁六~七。

註②⑩ 譬如美國南北戰爭初期, 美國政府封鎖南方整個海岸, 但實際上並無能力去有效執行此封鎖策略; 第一次是世界大戰時, 英國對德國實施遠距離封鎖, 亦違反有效封鎖之原則。D. P. O'Connell指出, 二次世界大戰期間, 有關封鎖之實踐, 使封鎖法之傳統特性盡失, 因此, 目前之封鎖法的適用暨其內容是有疑義之處。見D. P. O'Connell, 同註⑨, p. 1154.

註③⑪ 有關新封鎖之原則, 見Michael G. Fraunces, 同註⑩, pp. 912~917.

註④⑫ R. E. Morabito, 同註②, p. 302.

註⑤⑬ 國際海法, 同註⑨, 頁一六九。

註⑥⑭ 王鐵崖, 同註⑨, 頁六八三。

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，「近接封鎖」之實施比較有可能，但隨著潛艇、水雷、魚雷艇、飛機、岸上火炮等武器之使用，「近接封鎖」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。

(三)「遠距離封鎖」

「遠距離封鎖」(long distance blockade)之實施是由封鎖國派遣艦隊，佈署離被封鎖國海岸數百海里之海上交通要道，阻止進出敵國港口和海岸之一切國家包括中立國之船舶。一九一五年二月，德國宣布英國四周之海域是軍事作戰區(operational war zone)，德國將擊沈所有在該區發現的任何船舶。²⁶同年三月，英國與盟國在冰島至Hebrides cap和英吉利海峽佈署巡洋艦的封鎖線，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里，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「近接」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力，因為此封鎖禁止、甚至完全停止通往中立國港口之貿易。²⁷

在現代戰爭型態下，因為岸上砲火之射程相當遠，沿海國不但可派遣潛艇，或在其附近海域佈雷，或使用飛機，或發射飛彈，使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。一九四一年，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」，採用無限制潛艇作戰，在無警告的情形下，將擊沈所有日本之船舶。²⁸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，而又曾正式宣告或通知，應被視為合法。²⁹

(四)「戰略封鎖」與「商業封鎖」

「戰略封鎖」(strategic blockade)與「商業封鎖」(commercial blockade)之實施都是阻止所有國家之船舶進出被封鎖國之港口或海岸。但前者之主要目的在於阻截敵人陸上軍隊之海上補給，或攻擊敵人海岸；後者之主要目的則在阻止敵人對外之海上交通。美國南北戰爭時，美國政府對南方叛亂政府所實施之封鎖即屬「商業封鎖」。「商業封鎖」乃南方叛亂政府失敗之主因。³⁰

(五)「平時封鎖」

「平時封鎖」(pacific blockade)被界定為「藉由海軍作戰阻截進出被封鎖國之港口或海岸，主要目的在於迫使領土主權國家接受封鎖國所提之要求。」³¹「平時

註²⁶ Robert L. Bledsoe and Boloslaw A. Baczek, *The International Law Dictionary* (Santa Barbara, California: ABC-CLIO, 1987), p. 356.

註²⁷ Michael G. Fraunces, 同註¹⁶, p. 901.

註²⁸ E. W. Carter, 同註¹⁴, p. 45.

註²⁹ 見朱子芬, 同註⁹, 頁二一〇, Bledsoe & Boczek, 同註²⁵, p. 356; 國際海法, 頁一七〇。

註³⁰ E. W. Carter, 同註¹⁶, p. 44.

註³¹ Thomas David Jones, 同註¹¹, p. 770.

封鎖」實施時，並無戰爭狀態之存在。儘管實施此種封鎖之國家不認定戰爭狀態之存在，但被封鎖的國家卻可視此種封鎖為戰爭之行爲。^①實施「平時封鎖」的國家所提的要求可能是索賠或迫使被封鎖國改變其政策，但也可能是報復被封鎖國之不法行爲。「平時封鎖」往往是由強權國家所實施以逼迫弱國屈服強國所提之要求。^②

「平時封鎖」實施時，其他國家並無義務主張中立。封鎖只適用於被封鎖國之船舶，第三國並不受封鎖之影響。由於戰爭狀態並不存在，第三國並不取得中立之地位。實施「平時封鎖」的國家只可拿捕與扣押被封鎖國之船舶，但並沒有處罰及沒收的權利。一旦「平時封鎖」解除後，必須歸還被封鎖國，但不需補償被封鎖國。由於「平時封鎖」侵犯到被封鎖國之屬地管轄權，封鎖國應將封鎖的意思先行通知被封鎖國，並說明開始封鎖之時間與區域。此外，封鎖國必須實施有效的封鎖才能使「平時封鎖」發生拘束力。^③如前所述「平時封鎖」實施時，被封鎖的國家可自由裁量，決定是否已處於戰爭狀態，也可以用海軍護送其船舶，強行突破封鎖線。倘若封鎖國試圖阻止第三國之船舶進入被封鎖國之港口，第三國可以海軍護送其船舶強行突破封鎖進入被封鎖國之港口。^④由於聯合國憲章明文規定禁止使用武力解決國際爭端，因此，「平時封鎖」係屬非法行爲。此外，一九七四年聯合國大會曾通過決議，認定「平時封鎖」是侵略行爲之一種。^⑤只有兩個情形下，「平時封鎖」方屬合法：第一，聯合國安全理事會授權；第二，實施此種封鎖之國家並非聯合國會員國。^⑥

(六)「戰時封鎖」

所謂「戰時封鎖」(belligerent blockade)係指交戰國使用軍艦阻止一切國家之船舶和飛機進出敵國的港口和海岸。由於戰爭狀態存在，其他國家有義務宣布中立。此種封鎖適用於所有國家的船舶和貨品。「戰時封鎖」要合法，要對中立國具有約束力的話，必須要宣布、通告所有國家，也必須要有效。^⑦一九二八年「巴黎非戰公約」通過後，加上聯合國憲章明文規定禁止使用武力或從事戰爭解決國際衝突，但實際上，聯合國會員國常以「自衛」為由，以武力解決國際爭端。聯合國安理會本身之組織功能設計上之缺失，亦使戰爭無法被徹底消除。因此，「戰時封鎖」的實施仍屬可能。

(七)「強制封鎖」

所謂「強制封鎖」(coercive blockade)乃聯合國會員國依憲章自衛與集體安全之規定，經聯合國安理會通過決議案之授權，對違反憲章、違反國際法之會員國實施海上阻截 (maritime interdiction)，以達經濟禁運，改變該國政策之目的。一九九〇年八月，聯合國對伊拉克所實施之封鎖即屬國際制裁性質的「強制封鎖」。^⑧

註① 同前註。

註② Bledsoe & Boczek, 同註⑤, pp. 336~337.

註③ 雲五社會科學大辭典第四冊——國際關係(台北:商務圖書公司,民國六十八年十二月),頁六〇。

註④ Gerhard von Glahn, *Law Among Nations*, 5th ed. (New York: Macmillan Publishing Company, 1986), p. 576.

註⑤ Bledsoe & Boczek, 同註⑤, p. 336.

註⑥ Gerhard von Glahn, 同註④, p. 575.

註⑦ Bledsoe & Boczek, 同註⑤, p. 355.

註⑧ R. E. Morabito, 同註②, pp. 306~309.

(八)「隔離」

「隔離」(quarantine)被視為一種介乎「平時封鎖」與「戰時封鎖」間的新封鎖方式。「隔離」與「平時封鎖」相同處是戰爭之意圖與戰爭之狀態並不存在。「隔離」與「戰時封鎖」近似處在於兩者皆適用於第三國之船舶。³⁹為了避免武裝衝突之存在，或避免戰爭法之適用，有國家用「阻截」(interdiction)、「禁運」(embargo)和「隔離」之名行封鎖之實。一九九〇年八月，美國前國務卿貝克(James A. Baker)即說明：「政府避免使用封鎖與隔離之字眼主要是因為依國際法此用詞可被解釋為戰爭行為。」⁴⁰國際法學者認為「隔離」係屬非法的「平時封鎖」；⁴¹另有學者認為「隔離」與「平時封鎖」並無太大差別。⁴²

(九)「封鎖區」和「海上排他區」

由於水雷、飛彈、潛艇和飛機被用來取代海面船艦以執行封鎖任務，使傳統的封鎖方式由敵國海岸部署軍艦封鎖線之方式改為宣布一個「封鎖區」(blockade zone)，禁止所有國家之船舶和飛機進出此區。交戰國應通知所有國家避開此「封鎖區」。在封鎖區內被發現之中立國和交戰國之船舶將受宣布「封鎖區」的國家不加區別的予以攻擊。一九四一年日本突襲珍珠港之後，美國宣布一個包括整個太平洋的「封鎖區」，下令其潛艇攻擊封鎖區內發現之所有軍艦和商船即為一例。⁴³

自第二次世界大戰結束之後，國際法學者對「封鎖區」之合法性有不同看法，但是，「封鎖區」仍不斷地被宣布，且此實踐有增加之情形。一九七二年，美國曾宣布封鎖九個越南港口，其中包括海防，並以水雷執行封鎖。一九七一年印度以潛艇執行對巴基斯坦所宣布之「封鎖區」，印度亦使用飛彈，由巡洋艦上發射。⁴⁴

除了「封鎖區」之外，交戰國亦曾在其海岸或敵國海岸、港口附近宣布劃定「防衛區」(defensive zone)、「作戰區」(operational zone)、「戰區」(war zone)、「禁止區」(barred zone)、或「排他區」(exclusion zone)。⁴⁵這些區

註³⁹ Gerhard von Glahn, 同註³⁴, p. 573.

註⁴⁰ Kamen, "US Set to Enforce Embargo on Iraq," *Washington Post*, August 13, 1990, p. A1; 另參見Michael R. Sklaire, "The Security Council Blockade of Iraq: Conflicting Obligations under the United Nations Charter and the Fourth Geneva Convention," *American University Journal of International Law and Policy*, Vol. 6, (1991), p. 616.

註⁴¹ Quincy Wright, "The Cuban Quarantine," *American Journal of International Law*, Vol. 57 (1963), pp. 554~56.

註⁴² Thomas David Jones, 同註¹¹, pp. 770~772.

註⁴³ Michael G. Fraunces, 同註¹⁶, p. 906.

註⁴⁴ 同前註, pp. 906~907.

註⁴⁵ 這些區域之討論，請參見Boleslaw A. Boczek, "Law of War at Sea and Neutrality: Lessons from the Gulf War," *Ocean Development and International Law*, Vol. 20 (1989), pp. 250~253; Conference Report, "The Persian/Arabian Gulf Tanker War: International Law or International Chaos," *Ocean Development and International Law*, Vol. 19 (1988), pp. 319~320; Maxwell Jenkins, "Air Attack on Neutral Shipping in the Persian Gulf: The Legality of the Iraqi Exclusion zone and Iranian Reprisals," *Boston College International and Comparative Law Review* Vol. 8, No. 2 (1985), pp. 526~535.

域均涉及對中立國船舶與航運之管制，只是程度上有所不同而已。一九八二年，英國派遣海軍奪回福克蘭群島後，爲了防衛目的，在福克蘭群島四周宣布了一個二百海里的「海上排他區」(maritime exclusion zone)禁止阿根廷之軍艦和海軍輔助艦進入該區。當阿根廷拒絕聯合國安理會所通過由福島撤軍之決議案後，英國在福島四周二百海里宣布了一個「全部排他區」(total exclusion zone)，只要有支持阿國非法占領福島之嫌之所有外國船舶和飛機，不管是軍事或民用，全部禁止進入此區，英國可攻擊未經授權而在此區被發現之任何外國船舶和飛機。^{④⑥}一九八〇年至一九八八年間的兩伊戰爭中，伊朗與伊拉克均曾對雙方之海岸宣布劃定「排他區」，並自陸地、海上和空中發射飛彈以執行「排他區」之實施。根據一項統計，截至一九八六年底，有二十七個國家的船舶在此區域中曾被擊沈。其中賴比瑞亞有六十七艘、馬爾他十一艘、英國四艘、印度二艘曾遭受攻擊。^{④⑦}

(三)「關閉港口」(enclosure of ports)

所謂「關閉港口」係指主權國家基於安全或其他重大國家利益之考量，將其港口關閉，禁止外國船舶進入。因此，「關閉港口」與封鎖之性質並不盡相同。一九六二年古巴飛彈危機時，美國曾對載運武器至古巴的船舶關閉其港口。另外，美國也對來往共產集團與古巴之間的船舶關閉其港口。^{④⑧}假使交戰國關閉敵國之港口，且以武力執行之，此種行動近似於「戰時封鎖」。一九四九年，我政府曾關閉中國大陸沿海及港口，不但禁止中共之船舶進出，也適用於外輪，因此係屬「戰時封鎖」。^{④⑨}

叁、中共對我實施海上封鎖所涉及之國際法問題

海上封鎖係屬軍事行動之一種，一旦中共決定對臺灣實施海上封鎖，所涉及的第一個問題就是武力之使用究竟合不合法。依現代國際法之規定，國家有不使用武力或從事戰爭以解決國際衝突或達致政治目的之義務。一九二八年的「巴黎非戰公約」^{⑤⑩}第一條規定，締約國譴責訴諸戰爭以解決國際爭端的行爲；締約國放棄使用戰爭作爲處理國與國間關係之國家政策工具；所有之爭端或衝突應以和平手段解決。聯合國憲章第二條三款亦規定：「各會員國應以和平方法解決其國際爭端，避免危及國際和平、安全及正義。」同條四款規定：「各會員國在其國際關係上不得使用威脅或武力或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立

註④ 見R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, 2nd ed. (Manchester, UK: Manchester University Press, 1988), pp. 308~309.

註⑤ Conference Report, 同註④, p. 319.

註⑥ Gerhard von Glahn, 同註④, p. 573.

註⑦ Bledsoe & Boczek, 同註④, p. 337.

註⑩ General Treaty for the Renunciation of War, 又稱the Kellogg-Briand Pact, 此公約於一九二九年生效，截至一九八六年，共有六十四個締約國，見Louis Henkin, et al., *International Law: Cases and Materials*, 2nd ed. (St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1987), p. 671.

。」國際法學者咸認為武力之不使用已發展成爲一項強制性的國際法規定（a rule of *jus cogens*）。依此，究竟中共對台動武，實施海上封鎖是否合法？

首先必須指出的是，海上封鎖被視爲侵略行爲之一種。一九七四年聯合國大會曾經通過了一個「界定侵略」的決議案。此決議案要求所有國家不從事侵略和武力使用之行爲。此決議案之附件中第三條列舉出被視爲侵略之行爲，其中包括：「以武力封鎖另一國之港口或海岸；以武力攻擊另一國陸、海、空軍，艦隊或飛機。」值得特別說明的是，此附件對所使用之「國家」（state）一詞作了特別註解，亦及，「國家」一詞之使用並不損及承認之問題，亦不論此國家是否爲聯合國會員國。^④臺灣目前仍非聯合國會員國，且面臨著國際上政府與國家承認的問題，因此，中共對台使用武力是否合法，有相當大的解釋空間。

眾所周知，中共在國際社會上一向主張臺灣爲「中國」的一部分，「臺灣問題」是內政而非國際問題，臺海兩岸之衝突不是國際爭端（international disputes）。因此，前面所提及之聯合國憲章第二條三款之規定並不適用。臺灣與大陸之統一問題亦非「國際關係」，若有必要可使用威脅或武力解決之。儘管中共一再聲明採和平方式解決海峽兩岸之統一問題，但在特定條件下（譬如臺灣宣布獨立、外國勢力侵入、臺灣內部發生大動亂、臺灣發展核武等），中共並不排除武力使用之必要。一九九四年十一月，在亞太經濟合作會議部長級聯合記者會中，中共外長錢其琛即表示：「兩岸只有和平統一，沒有軍事及武力犯臺問題；不過，如果臺灣宣布獨立或有外國勢力侵入，『確實』有使用武力之必要。」^⑤

一九九〇年當中，有關軍事武力使用的實例有兩個。第一，一九九〇年四月，南太平洋島國巴布亞新幾內亞（Papua New Guinea）宣布對保甘維利島（Bougainville）實施封鎖，切斷該島之對外貿易與補給，主要原因是該島上的反叛軍片面宣布自巴國獨立而出。^⑥國際社會上並未譴責巴國使用武力（海上封鎖）之不當，或質疑巴國使用武力之合法性問題。第二，一九九〇年八月伊拉克使用武力入侵科威特。此非法武力之使用受到國際社會的制裁；聯合國安理會於一九九〇年八月通過決議案對伊拉克實施海上封鎖。^⑦一旦中共對台使用武力，實施海上封鎖，此情形是介於此二例之間。

儘管中共一向宣稱臺灣是中國的一部分，海峽兩岸之統一是內部事宜（internal affairs），但四十多年來，中共從未統治過臺灣。臺灣具有獨立的事實，不但臺灣是一個獨立的政治實體，與世界各國有實質外交、經貿關係，亦與二十多國維持有正式外交關係。此外，許多國家與中共建交時並非「承認」（recognize），而是「認知」（acknowledges）、「注意到」（takes note）、「充分了解或尊重」（fully

註④ 同前註，p. 685.

註⑤ 聯合報，民國八十三年十一月十三日，版一。

註⑥ "Bougainville Blockade," *Far Eastern Economic Review*, October 25, 1990, p. 13.

註⑦ "Naval Blockade," *UN Chronicle*, December 1990, pp. 17~18.

understands and respects)、或根本隻字不提臺灣是中國的一部分。⁵⁵因此，中共對台實施海上封鎖之合法性是有可能引發爭議。

國際法學者 von Glahn 認為，實際而言，中華民國臺灣乃繼續存在之一獨立實體。⁵⁶Scheffer 亦指出，四十多年來臺海兩岸的兩個政府對兩塊不同的領土個別的行使有效和完全分隔之行政管理的此一事實，使認定臺灣之命運係屬中共內部事宜是否定了近代歷史的可證軌跡 (evidentiary trial of recent history)。⁵⁷Scheffer 認為，中共對台用武，宣布海上封鎖，若要不違反國際法，先決條件必須是中共從事合法的戰爭。而此種合法戰爭的前提必須是此軍事行動純屬中共之內政，且不至於威脅或破壞國際之和平與安全，也不受不干涉原則之例外（譬如自決或人權）的限制。⁵⁸因此，一旦中共對台實施封鎖，許多的國家（不單只是美國和臺灣之主要貿易國）將視此行動構成對和平之威脅與破壞，或視之為侵略之行爲，是違反聯合國之宗旨之武力的威脅和使用，⁵⁹是不合法的。

另一位學者則指出，使用軍事武力阻止國家領土內某一部分之脫離獨立係屬內政問題，不違反國際法（正如前面所提及之保甘維利島之例），但是，內政問題與國際問題之分野往往相當模糊；而且許多的內政問題與國際社會相關，會造成對國際社會之影響。再者，人權問題之受重視亦使內政與國際問題之劃分更加困難。由於臺灣四十多年來之事實獨立 (de facto independence) 情形，使「臺灣問題」比試圖由南斯拉夫脫離而出的 Slovenia 和 Croatia，以及由前俄羅斯分離獨立而出的巴爾幹國家更具有「國際問題」之性質。⁶⁰因此，中共對台動武，實施海上封鎖之合法性更受到質疑。

一旦中共決定對台動武，實施海上封鎖所涉及之第二項與國際法相關之問題是：聯合國或其他國家是否有權干涉？聯合國憲章第二條七款規定：「本憲章不得認爲授權聯合國干涉在本質上屬於任何國家國內管轄之事項，且並不要求會員國將該事項依本憲章提請解決。」一九八〇年兩伊戰爭爆發，伊朗宣布一個封鎖區，關閉了 Shatt-al-Arab 水道與波斯灣間之航運。結果有七十艘中立船舶被困在 Shatt-al-Arab 水道內。一九八一年聯合國曾要求以懸掛國際紅十字會旗幟之方式協助撤出被困之船舶，但伊拉克視 Shatt-al-Arab 問題爲國內主權管轄問題，不是國際問題，因此拒

註⁵⁵ 參見 Lung-chu Chen, *An Introduction to Contemporary International Law* (New Haven and London: Yale University Press, 1989), p. 46; Vernon V. Aspaturian, "International Reactions and Responses to PRC Uses of Force Against Taiwan," in *If China Crosses the Taiwan Strait: the International Response*, edited by Parris H. Chang and Martin L. Lasater (New York: University of America Press, 1993), p. 128.

註⁵⁶ von Glahn, 同註³⁴, p. 63.

註⁵⁷ David J. Scheffer, "International Legal Implications of a PRC Use a Military Force Against Taiwan," Chang and Lasater, 同註⁵⁵, p. 57.

註⁵⁸ 同前註, p. 61.

註⁵⁹ 同前註, p. 62.

註⁶⁰ Vernon V. Aspaturian, Chang and Lasater, 同註⁵⁵, p. 123.

絕了聯合國的要求。^①中共以武力犯臺，實施海上封鎖已如前述，不盡然被視為國內主權管轄之內部事宜。但假使中共所採之軍事行動能被視之為中國之內政，聯合國還是有權干涉。蓋憲章第二條七款同時規定，不干涉國內管轄事件之原則不妨礙憲章第七章（對於和平之威脅、和平之破壞、及侵略行為之應付辦法）之適用。由於中共對台實施海上軍事封鎖，勢必引起武裝衝突，構成對亞太地區和平及安全之威脅與破壞，因此聯合國可依憲章第三十九條規定：「安理會應斷定任何和平之威脅、和平之破壞、或侵略行為是否存在，並應作成建議或決議，依第四十一條及第四十二條定之辦法，以維持或恢復國際和平及安全。」^②但這裡會遭遇一個問題，那就是憲章第二十七條三款之規定：「安理會對於其他一切事項之決議（亦即非程序問題）應以九理事國之可決票包括全體常任理事國表決之。」中共乃安理會之常任理事國，因此有否決權。儘管如此，有關憲章第六章之決議，爭端當事國不得投票，因此，聯合國還是可以採取一些和平之手段處理中共武力犯臺、實施封鎖之行為。Scheffer認為聯合國安理會在中共無投票權之下，可思考是否作出派遣聯合國和平部隊到臺灣，或派遣一支聯合國海上和平軍到臺灣之水域以及鄰近之公海水域，以協助臺灣繼續進行貿易之決定。^③若採上述方式有困難，聯合國大會依「團結為和平決議」（Uniting for Peace Resolution）亦可通過決議，作出干涉之決定。

前面所提的是聯合國干涉之問題。一旦中共對台動武，實施海上封鎖，其他國家是否有干涉的權利呢？就聯合國憲章而言，此憲章的確有明文規定聯合國不得干涉一國之國內管轄事宜。^④另外，聯合國憲章有規定不得使用威脅或武力去侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立，但一國是否可干涉另一國違反國際法的行為？或者，一國是否可以以人道或人權之理由干涉另一國之國內管轄事宜？

國際社會中，國家有關干涉之實踐並不全然一致。但是聯合國大會中的許多決議案中的確聲明禁止干涉他國內政外交。譬如說一九六五年的「不許干涉國家國內事宜暨保護其獨立與主權宣言」明確宣示：「沒有一個國家有權直接或間接的，也不管任何理由，去干涉任何其他國家之內政與外交。」一九七〇年聯合國大會通過之「有關國家友好關係與合作符合聯合國憲章之國際法原則宣言」亦重申不干涉一國內政之原則。^⑤國際法院於Nicaragua vs. United States of America一案中亦強調不干涉一國內政之原則。^⑥儘管如此，國際社會上有不少干涉他國內政之實例，譬如，前蘇聯

註① 伊朗與伊拉克兩國對Shatt-al-Arab區域之疆界有爭議。見Boleslaw A. Boczec, 同註④, p. 244.

註② 聯合國憲章第四十一條規定：「安全理事會得決定所應採武力以外之辦法，以實施其決議，並得促請聯合國會員國執行此項辦法。此項辦法得包括經濟關係、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。」第四十二條規定：「安全理事會如認為第四十一條所規定之辦法不足或已經證明不足時，得採取必要之空海陸軍行動，以維持或恢復國際和平及安全。此項行動包括聯合國會員國之空海陸軍示威、封鎖、及其他軍事舉動。」

註③ Scheffer, 同註⑦, p. 62.

註④ Henkin, 同註⑥, p. 689.

註⑤ Bledsoe & Boczec, 同註③, pp. 333~336.

註⑥ 見Scheffer, 同註⑦, p. 56.

干涉匈牙利（一九五六年）、捷克（一九六八年）、和阿富汗（一九七九年）之內政；美國分別於一九六五年和一九八三年干涉多明尼加共和國和格瑞納達。^⑥除此之外，基於人道、人權、或當事國之邀請，一國亦可對其他國家進行干涉。天安門事件是其中一例。

由於中共以武力犯臺，實施海上封鎖，不見得會被其他國家視為中共之內政問題；再者，中共的軍事行動勢必威脅或破壞西太平洋之和平與安全，危及鄰國之利益，因此外國之干涉是可能的。前面所舉保甘維利島欲自巴布亞新幾內亞獨立而出例子當中，儘管巴國堅持主張阻止保甘維利島之獨立係屬巴國之內政問題，但事實上，澳洲、加拿大、紐西蘭、斐濟、所羅門群島和萬那杜等國曾試圖組成一個多國管理隊（multinational supervisory team）去協助保甘維利島。^⑦

雖說武力干涉之可能性微乎其微，^⑧但美國依「臺灣關係法」的規定，勢必對中共武力犯臺，實施海上封鎖有所反應和行動。「臺灣關係法」第二節六項明文指出，西太平洋「此一地區之和平與穩定，涉及美國的政治、安全、與經濟利益、且為國際間所關切之事。美國與中共之間建立外交關係之決策，乃是奠基於一項願望，即是臺灣之前途，將以和平手段決定之。任何試圖以和平手段以外之方式，包括經濟杯葛與禁運在內，決定臺灣之前途，均為對西太平洋地區和平與安全之威脅，為美國所嚴重關切」。一旦中共對我實施海上封鎖，美國總統及國會依「臺灣關係法」應決定採取適當的行動以應付此項危險。可能的方式之一是加強提供防禦性武器給臺灣，亦有可能協助臺灣突破中共之海上封鎖。

肆、中共可能對我實施海上封鎖的類型

就國際法而言，海上封鎖，除非經聯合國安理會之授權，是被認為一種戰爭行為。^⑨一旦中共決定對臺用武，實施海上封鎖，先不談此行動之合法性問題或外國將如何看待此行動，臺灣一定視之為戰爭行為。而國際法學者Brownlie曾經指出，不管衝突當事國之特性為何，為國際法適用之目的，國家有權認定是否戰爭狀況已存在，^⑩因此，交戰權利之取得乃根據特定期間實際狀況之存在而決定。^⑪交戰團體一旦獲承認後，就戰爭之目的而言，交戰團體便取得了準國家之法律地位，在交戰團體與合法政府之關係中，將適用戰爭法規則。再者，中共、臺灣與第三國之關係必須依照國際法之規定行使交戰權利，譬如，捕獲與封鎖之實施。^⑫中共為了避免實施海上封鎖所

註⑦ Bledsoe & Boczek，同註⑤。

註⑧ "Early Test for Peace," *Far Eastern Economic Review*, February 7, 1991, p. 15.

註⑨ 中國時報，民國八十三年十一月八日，版四。

註⑩ Harvey J. Feldman, "The Likely International Response," Chang and Lasater, 同註⑤, p. 75.

註⑪ Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States* (Oxford: Clarendon, 1963), p. 401. 引自A. G. Y. Thorpe, "Mine Warfare at Sea — Some Legal Aspects of the Future," *Ocean Development and International Law*, Vol. 18, No. 2 (1987), pp. 257~258.

註⑫ Thorpe, 同前註, p. 258.

註⑬ 丘宏達，現代國際法（台北：三民書局，民國六十二年），頁二二五。

造成之交戰狀況，避免違反其「一個中國」之立場，或者減低對外國所帶來之不利影響而受干涉，有可能考慮採取下列三種海上封鎖類型：

一、宣布實施「隔絕」

為避免戰爭狀況之存在，中共可能採用「隔絕」之名而行「封鎖」之實。但是，正如一九六二年古巴危機時美國所實施之「隔絕」一樣，此種「事實封鎖」(de facto blockade)的法律性質受到相當大的質疑，其意涵亦不甚明確。^⑭假使中共對我所實施之「隔絕」也同時適用至第三國之船舶，那麼，此「隔絕」是一種「戰時封鎖」，適用有關封鎖之國際法規定。如果僅適用於臺灣之船舶，而且第三國不視此「隔絕」為戰爭行為，那麼中共的「隔絕」比較類似「平時封鎖」。中共實施「隔絕」時，如前所述，臺灣一定認定是處於戰爭狀態，會用海軍護送商船強行突破。外國亦可派遣海軍護送其船舶強行突破「隔絕」進入臺灣之港口。

二、宣布「排他區」

有學者認為中共可能宣布一個自臺灣海岸量起三十海里的一個「排他區」，未經中共允許的船舶將被視為有敵意之行為。除此之外，中共將另外宣布一個「戰區」涵蓋其餘之臺灣海峽區域。此「戰區」畫出可能發生軍事行動之水域；中共有權在此水域規定外國中立船舶通過之航線。^⑮

三、宣布「關閉港口」

依據國際法，沿海國家對內水行使如同領土之完全主權的權利，外國船舶，除非另有通商條約之規定，並無權利進入沿海國的港口。沿海國為保護其「重大利益」而關閉港口並不違反國際法。至於如何決定「重大利益」，沿海國有相當大的裁量權。國際法院在「尼加拉瓜案」中就指出，內水是國家行使主權之範圍，沿海國有規定進港之主權。^⑯

中共一向在國際社會主張臺灣為其一省。一九九二年中共所公布的「領海及毗連區法」第二條明文指出中華人民共和國的陸地領土包括臺灣。^⑰依此，臺灣領海基線向陸地一側的水域係屬中共之內水，中共有權以保護國家重大利益（阻止臺灣獨立、迫使臺灣接受統一條件、弭平臺灣內亂等）為由，關閉臺灣的國際港口，禁止所有之外輪進港，或規定所有之外國船舶必須先停靠大陸沿岸港口，完成通關手續後方得進入臺灣的港口。為有效執行上述命令，中共可以派遣軍艦或潛艇拿捕、甚至攻擊違反

註⑭ Scheffer，同註⑦，p. 62.

註⑮ Paul H. R. Godwin, "The Use of Military Force Against Taiwan: Potential PRC Scenarios," in *If China Crosses the Taiwan Strait: the International Response*. 同註⑮，p.22.

註⑯ 見Churchill and Lowe，同註④，p. 52.

註⑰ 「中華人民共和國領海及毗連區法」由中共第七屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議，於一九九二年二月二十五日通過公布施行。見中華人民共和國主席令第五十五號。此法全文蒐錄於張維一，*南海資源開發與主權維護*（台北：潘氏圖書館叢書，民國八十三年十二月），頁一四二～一四五。

命令之外國船隻。一旦中共宣布關閉臺灣之港口，勢必影響第三國之通商權利。除非與臺灣有密切經貿關係的國家（譬如日本和美國）願意放棄與臺灣通商貿易權，或對已在臺灣之投資撒手不管，不然，中共關閉臺灣港口之行動一定會受到外國之抗議與干涉。

探討中共對我實施海上封鎖的可能類型時，有相當多的因素應予以考慮，其中包括：中共實施封鎖所欲達致之目標、中共實施封鎖之實力、我突破封鎖與實施反封鎖之能力、中立國干涉之可能、國際社會之反應等。倘若中共所欲達致之目標是一次徹底解決臺灣與大陸之統一問題，那麼，中共有可能在初期的軍事行動當中實施全面、有效的「戰時封鎖」，採如果中共所欲達致之目標係試探外國之反應或警告臺灣不要採取某項政策措施時，中共可能只是宣布「紙上封鎖」或實施有限度、局部的封鎖。同樣的，由於我海空軍具有防衛臺灣沿岸之能力，中共若決定對我實施「近接封鎖」，勢必承擔相當大的損失。但是，如果中共採取「遠距離封鎖」方式，在距臺灣較遠之海上交通要道阻截臺灣與外國船舶，將會遭遇到「有效」和中立國抗議之問題。

伍、結 論

由於四十多年來臺灣海峽兩岸分立與分治的事實，以及兩邊政府採取「一個中國政策」，使中華民國臺灣在國際社會上面臨一個相當複雜的國家與政府承認的問題。誠如國際法學者Scheffer指出：「臺灣的國際地位或人格與兩岸關係已非傳統國際法所能詮釋、歸類與界定。」^⑧因此，在處理臺灣與大陸、臺灣與國際社會之互動關係時，國際法之適用一直構成一個困擾問題。究竟是要「適用」、「準適用」、還是「不適用」？答案並非十分清楚。就中共對臺實施海上封鎖而言，是純粹「內政問題」？還是「國際社會所關切的國際問題」？如果是純粹「內政問題」，就不應適用國際法；但若屬後者，情形就不同。如果中共一旦決定對臺用武，實施海上封鎖，此行動之合法性與外國干涉之可能，端賴國際社會如何界定臺灣之法律地位與各國評估其國家受影響的程度而定。此外，在探討中共對我實施海上封鎖之可能類型時，必須認清兩點：一、海上封鎖只是中共對臺使用武力方式之一，其他方式仍有可能被分階段實施或同時採用；二、中共使用武力所欲達致之政治、軍事目標，以及中共決策者對所採行動之成本效益的評估決定了真正可能採取的軍事行動。

*

*

*

註⑧ 引自國家政策雙週刊，民國八十一年三月二十四日，頁四。

