

確立侵略定義問題

李其泰

壹

一九六七年九月二十二日，蘇聯致函聯合國秘書長，請於第二十二屆大會議程上列入題為「鑒於目前國際情勢，迅速草擬侵略定義之需要」的項目，此項問題且應視為「重要迫切事項」。在其第二次報告書內，總務委員會建議把蘇聯提出的上述項目列入大會議程，並發交第六（法律）委員會討論。第二十二屆大會決定將該項目列入議程，先由大會全體會議審議，然後由第六委員會參照辯論情形及所得結果加以檢討。大會於十一月及十二月的全體會議中審議該項目。十二月四日，全體會議對該項目的辯論結束，並依據九月二十八日的決定，把該項目送交第六委員會審議。一九六七年十二月七日至十四日，第六委員會進行該項目的審議。

開始審議此項問題時，蘇聯指出國際間至今還沒有公認的侵略定義，因此深以為憾。為了解決該問題，蘇聯提出一項草案，其主要內容如下：

- 一、認為關於侵略之定義必須儘早確定；
- 二、設置一特設委員會，由若干會員國組成；
- 三、訓令該特設委員會計及本決議案及與此事有關之國際法律文書，擬具侵略定義草案，向第二十三屆大會提出；
- 四、決定在第二十三屆大會議程中列入一項目，題為「侵略定義問題特設委員會報告書」。（註一）

依蘇聯的觀點，關於侵略的精確定義對維持國際和平，及採取有效辦法以防止諸如一國對另一國實行武力攻擊，一國領土遭另一國軍隊侵犯，及一國領土為另一國軍隊奪取或佔領等行為，都有重大關係。因此，大會應不顧困難，迅速完成確立侵略定義的工作。

對於蘇聯所提上述草案，澳大利亞、英國及美國聯名提出一項修正案，其中指出聯合國為維持國際和平所面臨的主要問題，仍為加強各國尊重憲

章義務的意志。聯合國目前亟待進行的工作，為數很多；因此，三國認為大會應：

- 一、決定展緩審議設立特設委員會進行擬訂侵略定義之問題；
 - 二、促請各國重申對於和平之威脅、和平之破壞及侵略行為，承允尊重依國際法包括聯合國憲章在內所担負之一切義務。（註二）
- 除蘇聯草案及三國修正案外，還有二十國草案及四國修正案，其主要內容大致與蘇聯草案相同。前者的提案國主要是亞非國家及羅馬尼亞與南斯拉夫兩個共產國家。四國修正案是由智利、哥倫比亞、烏拉圭及委內瑞拉提出。以後，二十國草案及四國修正案的提案國撤回其建議，以便利二十六國提出的另一個草案的通過。

經蘇聯的同意，第六委員會決定先表決二十六國草案。該草案終於以六十八對零獲得通過，在第六委員會表決時，共有十九國棄權。十二月十三日，第二十二屆大會採納第六委員會建議，其表決結果為九十對一及十八國棄權。大會採納的決議案與第六委員會建議者全然相同，不過又採納了墨西哥的修正案，使特設委員會的成員自三十國增至三十五國。其諒解為在該委員會中十四國應為亞非國家，五個東歐國家，及拉丁美洲、西歐及其他國家十六國。此項決議案的主要內容為：

- 大會……：鑒悉迄今尚無一般公認之侵略定義表示遺憾；
- 一、承認現在世人普遍深信亟須儘速明定侵略之定義；
 - 二、設立一侵略定義問題特設委員會，由大會主席審酌公勻地域分配原則與世界各大法系皆有代表之必要，指派三十五個會員國組成之；
 - 三、訓令特設委員會顧及本決議案，與此問題有關之國際法律文書，有關之先例、方法、慣用常用辦法、準據以及第六委員會及全體會議之有關辯論，審議本問題之各方面，以便擬定侵略之恰當定義，並向大會第二十三屆會提具報告，反映各方所表示之一切意見及所作提議。（註三）
- 此外，該決議案規定「侵略定義問題特設委員會報告書」項目應列入第二十

三屆大會臨時議程。

貳

早在一九五〇年舉行的第五屆大會中，蘇聯即曾提出關於確立侵略定義的問題。第六屆大會曾審議國際法委員會及第六委員會有關此項問題的報告，決定將確立侵略定義的問題列入第七屆大會議程，並請各會員國提出意見。在其第六八八（七）號決議案內，第七屆大會曾指出：討論確立侵略定義問題之經過顯示此問題錯綜複雜，並有詳細研究下列各項之必要：

甲、侵略之各種方式，

乙、侵略定義與維持國際和平及安全之關係，

丙、將侵略定義列入危害人類和平及安全治罪法以及於國際刑事管轄範圍內適用此種定義所引起之問題，

丁、侵略定義對聯合國各機關行使管轄權之影響，

戊、侵略定義可能引起之其他問題。

基於上述理由，第七屆大會決定設置十五國特設委員會，負責審議此項問題，並將其列入第九屆大會議程，由特設委員會提出侵略定義草案，或關於侵略觀念的聲明草案。第九屆大會認為各會員國對此問題的意見尚有協調的必要，決定設置十九國特設委員會，並將此問題列入第十一屆大會議程，以便審議該特設委員會的報告及侵略定義草案。在第十一屆大會舉行時，由於其他迫切問題亟待處理，經秘書長建議將本案延至第十二屆大會審議。在第十二屆大會中，各國曾提出下列程序性決議案草案：

一、美國草案——建議無限期延緩考慮確立侵略定義問題。

二、智利、哥倫比亞、古巴、多明尼加、厄瓜多、薩爾瓦多、菲律賓及委內瑞拉八國草案——請秘書長知照各會員國，續就本案表示意見，並將本案列入第十四屆大會議程。

三、阿富汗、玻利維亞、瓜地馬拉、海地、墨西哥及祕魯六國對上述八國草案的修正案——建議擴大特設委員會，並向第十四屆大會提出報告。

四、錫蘭、埃及及印尼三國對上述六國修正案的修正案——建議特設委員會應優先考慮武裝侵略的觀念。

五、埃及及波蘭對上述八國草案的修正案——在本屆大會中緩議本案，而將其列入第十四屆大會議程。

在程序性辯論中，各會員國深感此問題顯是十分複雜，暫無可能確立為各方面接受的侵略定義。不過，據多數國家的表示，確立此項定義的努力不宜放棄。為了不關閉大會重行考慮本案之門，美國聲明撤回其原提案，另對智利等八國草案提出一項修正案，其主要內容為：

「設立一委員會，由每年最近一屆大會總務委員會成員國組成之，其目的在研究各國答覆意見，以便決定何時為大會重行考慮本案之適當時機。一俟該委員會決定該項適當時機已來臨，即應報告秘書長。秘書長接獲此項報告後，應即將確立侵略定義問題，列入大會臨時議程，但不得早於第十四屆大會；上述委員會應請秘書長於第十四屆大會舉行前召開。」

此一修正案經智利等八國草案提案國接受，並經第十二屆大會以四十二對二十四及十五國棄權而獲得通過。自此項決議案通過後，至蘇聯於第二十二屆大會中重提舊事前，確立侵略定義問題計有十年並未在歷屆大會中處理。

參

關於侵略定義能否及宜否確立的問題，大致而論，各會員國在以往數屆大會及有關委員會中表示的立場，可以歸納為下列三類：

一 反對確立侵略定義

採取反對立場的會員國，以中華民國、美國、澳大利亞及英國為主。印度過去也持反對的態度，在第二十二屆大會中，印度改變以往的反對態度而採取積極贊成的立場。反對確立侵略定義的主要理由為：

○確立侵略定義，對於安全理事會或大會維持國際和平與安全的工作，不但無補，且有妨礙之虞。主要由於此項理由，金山會議未曾通過在憲章內釐訂侵略定義的提案。

○侵略定義不論如何措辭，總不免有漏洞。意圖從事侵略者可以曲解定義，利用漏洞從事非法行為。定義也許會呆板適用，而不充分顧及實際情形

，在危急的情況下反而束縛了安全理事會的行動。

③不少國際爭端僅賴聯合國的和解，即告解決。安全理事會的職權具有警察行動的性質，而非法庭的性質。通常在行使此種職權時，對於誰為侵略者，安全理事會不作斷定。在此種情形下，侵略定義既不能包括可能發生的一切案件，甚至會成爲誤解及冗長辯論的根源。

④根據以往的經驗，雖然沒有侵略定義，聯合國在維持國際和平與安全方面，仍能獲致成功。至其未能成功者，係由於其他原因，絕對不是由於缺乏侵略定義的緣故。

⑤當前的國際情勢甚爲複雜，侵略方式非目前所能預見。概括的定義確立後，自衛等重要概念仍需進一步加以確定。在另一方面，列舉實例不免特別強調某種侵略而有顧此失彼之虞。

⑥侵略定義應當爲大多數國家（尤其是主要負責維持國際和平與安全的國家）所能接受。各國對此問題的觀點既是如此紛歧，確立該定義的時機顯然尚未成熟。

據美澳等國的看法，目前最要緊者是發展會員國的責任感，確保各國都有尊重憲章規則及履行國際義務的意願。聯合國在致力於建立國際友好關係及發展國際合作方面，有待進行的工作很多，不值得曠日費時去試圖從事確立侵略定義的工作。我國代表曾進一步指出，以越戰爲例，甚難證實當前實有確立侵略定義的需要。反過來說，一個不適當的定義甚至會嚴重地妨礙國際和平與安全的維持。總之，制定侵略定義目前尚非其時，今後國際情勢如有良好發展，則並非沒有再議的餘地。

二 贊成確立侵略定義

採取此項立場的國家，可以分爲兩類。第一類以蘇聯爲首，共產國家及自稱不結盟的亞非國家也採取相同的態度。這些國家所持的主要理由爲：

①確立侵略定義係屬可行而必要。促成國際法（尤其是可促進國際和平的法規）的逐步發展及編纂，是聯合國（特別是大會）的一項重要任務。聯合國過去企圖確立侵略定義雖未獲成功，惟近年來對於憲章各項原則及其他方面的法規，都已獲得重要的進展。因此，對於確立侵略定義的工作，應繼

續努力。

②侵略定義有助於動員世界輿論，將產生一種道義的及政治的影響力量，使可能的侵略者不敢胡作非爲。侵略定義既可警告的功効，對於消除戰爭危機，更有裨益。

③當前國際政治情形，使確立侵略定義的需要愈加迫切。等待更適宜的時間是徒然無益的。十年前持反對立場的國家，現在仍然堅持時間是不適當的，可見反對者的別有用心。

有些國家（例如柬埔寨）除附和蘇聯的論調外，還堅稱侵略定義的缺乏有助於美國在世界各地從事罪惡的行爲。此外，以色列的非法佔領阿拉伯領土，聯合國竟無能爲力，據稱也是由於缺乏侵略定義所致。

第二類國家以智利、哥倫比亞、烏拉圭、委內瑞拉、厄瓜多、墨西哥等中南美洲國家爲主。其所持理由爲：

①確立侵略定義將有助於安全理事會執行其有關維持國際和平與安全的主要職務。安全理事會將保有其憲章下的一切權力，包括決定事實及決定適用於每一案件的法規的權力；不過，法規如有闡釋，顯然可以發生指導的作用。

②侵略定義對於國際刑法的發展，將有重要的貢獻。確立此項定義的工作無疑是很困難的，但是不能因此而否定確立法律規則的需要。此外，法律有時雖被違犯，它仍然是社會秩序所必要，其價值及基礎決不因非法行爲的存在而減損或動搖。

三 強調「武力攻擊」定義重於侵略定義

採取此項立場的國家以比利時、荷蘭、挪威爲主。據這些國家的觀點，就維持國際和平與安全而論，憲章第五十一條所稱「武力攻擊」的定義尤爲重要。關於自衛權利可實施的範圍，各方本有極爲紛歧的看法。侵略者的行動往往以自衛爲藉口。確立「武力攻擊」的定義後，自衛的行使是否正當，便可易於辯明，好亂之徒較難憑此藉口而實施侵略政策。在任何情形下，確立一項爲各國普遍接受的侵略定義，目前尚有不可克服的困難。如採取另一種方式而確立武力攻擊的定義，此種困難便不存在。而且，武力攻擊的定義

經確立後，必然有助於侵略定義的確立。不過，爲了尊重不同的觀點起見，持此項立場的國家表示不反對確立侵略定義的討論。

肆

除上述不同的觀點外，關於侵略定義應包含那幾類行爲問題，各國的意見也甚爲紛歧，大致可歸納爲下列三類：

一 定義範圍限於使用武力

據有些國家的觀點，憲章中「侵略」一詞是專指武力侵略。按照嚴重程度，憲章第三十九條依次列舉「和平之威脅」、「和平之破壞」及「侵略行爲」。在憲章下，侵略誠然是非法行爲。不過，如認爲一切非法的行爲都是侵略，顯然是錯誤的看法。在另一方面，如認爲無侵略便無非法的事，同樣也是謬論。因此，如把「經濟侵略」或「意識形態」上的侵略等行爲，也納入侵略定義內，便會引起一連串錯誤的理論，誤認這些行爲甚至比「和平之破壞」還要嚴重。有些國家還指出，使用武力在性質上有輕重之別，只有在性質上嚴重的使用武力方始構成侵略，例如使用武力以侵犯他國的領土完整或政治獨立。單純的邊界事件祇是偶發性的衝突，並非大規模的敵對行動，不應視爲侵略方式之一。至於支援侵犯他國的武裝隊伍，雖不在侵略概念範圍之內，惟由於此種行爲的性質嚴重，應與武力侵略並無區別。

二 定義範圍應包括武力的威脅或某幾種威脅

有些國家主張侵略定義不應限於使用武力，使用武力的威脅也應包括在侵略定義的範圍內。武力的威脅雖然不能即視爲武力的實際使用，二者的區別祇是理論的。假如事關受威脅國的存亡時，自當以侵略行爲論。不過，惟有在符合某種重大條件下，例如以侵害他國領土完整或政治獨立爲目的，使用武力的威脅方可稱爲侵略。

三 定義範圍應儘量廣泛

有些國家認爲侵略定義的範圍應力求廣闊，把政治、經濟及其他間接方

式的侵略都包括在內。此外，還曾提及「文化侵略」。在討論過程中，爲「間接侵略」所舉的實例包括宣傳、滲透、顛覆等。有些國家打算把特定的經濟或意識形態上的活動列入定義，稱之爲經濟或意識形態上的侵略。據稱使用此種手段如同使用武力一般，可以達到相同的目的。在現代國際生活中，經濟及意識形態上的侵略手段佔特別重要的地位。關於以顛覆方式的間接侵略，我國代表曾有如下表示：

「武力攻擊雖是最明顯常見的侵略方式，却是最少需要定義者，也並非最危險者。尤其自從第二次世界大戰結束以來，侵略者一貫採用較不露骨的侵略方式。最危險的方式是顛覆；任何侵略定義都不能置諸不顧。顛覆可以說是逐漸替代武力侵略，而成爲一國侵犯他國政治獨立的手段。」

關於侵略定義應採取的格式，各國的看法不外下列三種：概括式、列舉式及混合式。這三種格式都曾受到批評。美國代表曾引述印度代表所說的話：「概括式定義過於籠統，殊少價值；列舉式定義規定得過與不及均有危險；而混合式定義則兼有其餘兩種格式的弊害。」

伍

確立侵略定義的企圖是一個老問題。自國際聯盟成立後，即曾爲「誰是侵略者」及「何種行爲構成侵略」的問題困擾。國聯常設顧問委員會曾在其報告書中指出：「即便是在理論上，仍然不可能決定何種構成侵略的事實」。以往曾使用的標準，例如動員或侵犯邊界等，都已失却其意義。國聯特設委員會接受此項觀點，認爲祇有授予理事會全權，以便斷定誰是侵略者。一九二三年互助條約草案把侵略戰爭確定爲「國際罪」。至於何國從事侵略戰爭，一九二四年日內瓦議定書有如下的規定：「凡違反盟約內或本議定書內所列義務之國家即爲侵略者」。當時，法國總理赫里歐曾建議一個簡單的公式，凡拒絕仲裁任何問題即爲侵略。主要由於英國反對的影響，日內瓦議定書未能生效。

一九三二年至一九三三年裁軍會議安全問題委員會所擬侵略定義，與當時蘇聯所訂雙邊不侵略條約的規定大致相仿。依這些雙邊條約的規定，侵略包括：

①對他國宣戰；

②不論宣戰與否，以軍隊侵入他國領土；

③不論宣戰與否，以陸軍、海軍或空軍攻擊他國領土、船舶或飛機；

④海上封鎖他國海岸或港口；

⑤支助在本國領土內組成而已侵入他國領土之武裝部隊，又或不願被侵略國家之請求，拒絕在其領土內採取一切力所能逮之措施，以斷絕此等部隊之一切援助或保護。（註四）

一九四五年三月八日，美洲各國一致簽訂察浦志拍克議定書，其中所載侵略定義為：

「凡非美洲國家侵犯某一美洲國家之領土完整或不可侵犯性、主權或政治獨立之企圖，應視為對所有美洲國家之侵略行爲。」

「凡一國對於某一美洲國家之領土完整與不可侵犯性，或對於其主權或政治獨立所爲之侵害，應依照本議定書第三篇之規定，一律視為對本議定書其他簽署國之侵略行爲。如一國軍隊逾越條約所確立及按照條約所劃定之邊界侵入他國領域，此種行爲無論如何均應作爲侵略行爲論。」（註五）

一九四七年九月二日，美洲國家在里約熱內盧簽訂互助條約。該約第一條譴責戰爭，締約國承諾在國際關係上不以與聯合國憲章規定相抵觸的方式從事威脅或使用武力。在該約第九條下：

除經協商機關斷定爲侵略之其他行爲外，下列行爲應視為侵略：

①一國未經他國挑釁對他國領域、人民或陸軍、海軍或空軍實施武裝攻

擊；

①一國軍隊逾越依照條約、司法裁判或仲裁裁決所劃定之邊界侵入某一美洲國家之領域，如未有依此劃定之邊界時，侵入他國實際管轄下之區域。（註六）

在上述規定下，協商機關得在該條款所列舉的行爲外，把「其他行爲」（例如拒絕某種和平解決的方式）斷定爲侵略。里約熱內盧條約第六條明示指出「非武裝攻擊之侵略」，其意義已超出了傳統的侵犯方式。

每一國際條約（不論是雙邊的或多邊的）各有其締約因素。蘇聯所締結的雙邊互不侵犯條約牽涉特殊的歷史與地理背景及政治現實。以一九四五年察浦志拍克議定書及里約熱內盧條約而論，締約國位於同一地區，彼此有許

多連繫，包括團結心在內，因此能夠聯合一致。援引這些條約爲先例，並適用於背景迥異及並無同等密切連繫的聯合國全體會員國，必然難以有良好的結果，甚至製造更多的困擾。

在討論一九二八年非戰公約時，美國政府曾指出確立侵略定義的不切實際，因爲一個定義不能夠包括一切侵略情事，而且還會使可能的侵略者利用定義的漏洞而爲非作歹。一九五六年，我國代表薛毓麒先生也曾確立侵略定義問題特設委員會中表示：

「當前國際社會可以比擬爲一個人人自由攜帶武器、人人自由製造武器、而並無警察或法院以強制權力約束的社會。在此情形下，必然有欠完備的定義就無多大裨益。與其試圖確立侵略定義，不如設法使憲章規定獲得尊重爲宜。」（註七）

當前的集體安全制度既不完善，任何侵略定義至多不過像自然法學家所作「義戰」與「不義戰」的區別，它的作用祇屬於宣傳的範圍。在一九二〇年代，英國保守黨領袖奧斯丁張伯倫曾說過：「我反對此種確認侵略者的企圖，因爲我相信它對無辜者是一個陷阱，對爲非作歹者却是一個指路標。」（註八）

註一 U. N. Doc. A/6988（第二十二屆大會第六委員會報告書），第五頁至第六頁。

註二 同上，第八頁

註三 U. N. Monthly Chronicle Vol. V, No. 1, pp. 40—41.

註四 Cf. Clyde Eagleton, "The Attempt to Define War,"

International Conciliation No. 291, June 1933.

註五 A Decade of American Foreign Policy, 1941—1949, p. 416.

註六 Ibid., p. 424.

註七 U. N. Doc. A/3574（一九五六年確立侵略定義問題特設委員會報告書）p. 12.

註八 Georg Schwarzenberger, Power Politics, 2nd ed., p. 501,