

美國對南海周邊國家歷史性 水域主張之反應(上)

宋 燕 輝

(中央研究院歐美研究所副研究員)

摘 要

幾乎所有南海地區之沿海國均已批准了「一九八二年聯合國海洋法公約」；中華民國、泰國及高棉是例外。上述南海地區之沿海國大都依照一九八二年海洋法公約之規定制訂其國內海洋立法，舉如宣布十二海里領海和兩百海里專屬經濟區範圍，以及制訂通過領海暨專屬經濟區法等。一九九七年十二月與一九九八年六月，中華民國與中共各自分別制訂通過專屬經濟區與大陸礁層之國內立法。南海周邊國家之海洋立法與一九八二年海洋法公約兩者間仍有出現相左的地方。此些相異的規定被稱之為「越權之海域主張」，其中包括越權的直線基線劃法、軍艦進入通過領海須事先獲得許可規定、歷史性海灣或歷史性水域主張等。自一九七九年以來，美國透過「航行自由方案」之執行，對全球各地「越權之海域主張」作出挑戰反應。本文目的在探討美國針對南海地區中共、中華民國、菲律賓、越南與高棉之歷史性水域主張所作出之反應。本文之結論是，一旦美國在南海地區之航行自由和飛越權利之行使受到中共或其他國家越權海域主張所阻礙，美國勢必作出強硬之反應。本文亦指出，倘若美國加入一九八二年海洋法公約，其對越權海域主張所採之挑戰抗議行動更有說服力和適當性。

關鍵詞：美國、歷史性水域、越權海域主張、南海

* * *

壹、前 言

自第二次世界大戰以來，全球共有八十多個國家曾經宣布設立各種不同的海域，因而威脅或侵犯到其他國家合法使用海洋應有的權益。^①就美國而言，自一九七九年

註① J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *United States Responses to Excessive Maritime Claims*, 2nd edition (The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1996), p. 15.



開始實施執行所謂的「航行自由方案」(the Freedom of Navigation Program)以來，^②曾經透過外交管道發出一百一十多次不同形式的外交信函(diplomatic correspondence)、外交照會(diplomatic notes)、正式抗議書(formal protest notes)、普通照會(notes verbale)或備忘錄(aides memoire)，指出外國有違反國際法之特定海域主張。^③此外，自一九七九年以來，美國軍艦與飛機平均每年要在全球海洋中採取三十至四十次的強勢行動去抗爭三十五個以上國家所做的越權主張，以維護美國的航行自由與飛越權利。^④這些美國所認為係屬「越權的海域主張」(excessive maritime claims)的種類相當多，其中包括：不被承認的歷史性水域主張、測量領海基線劃法之不當、領海寬度之主張長於十二浬^⑤、專屬經濟區之主張與「一九八二年聯合國海洋法公約」^⑥(以下簡稱「一九八二年海洋法公約」)第五部分之規定不符、大陸礁層之主張與「一九八二年海洋法公約」第六部分之規定不符、群島國或群島水域主張與「一九八二年海洋法公約」第四部分之規定不符、領海主張對軍用船舶或商船所享有之無害通行權(the right of innocent passage)設定不被允許之限制、要求軍艦通過領海或專屬經濟區時事先通知或獲得許可的主張、對用於國際航行之海峽禁止過境通行權(right of transit passage)之行使、以及不允許群島海道通過權(right of archipelagic sea lanes passage)等。^⑦在不被承認的歷史性水域越權主張方面，美國曾經對南海周邊國家菲律賓、越南、與高棉分別在菲律賓條約疆界線內、暹羅灣(Gulf of Thailand)和北部灣(Gulf of Tonkin, 或稱東京灣)所提出的歷史性水域主張表示過抗議與反對。^⑧

今年六月二十六日，中共第九屆全國人民代表大會常務委員會第三次會議通過了「中華人民共和國專屬經濟區與大陸架法」。^⑨同月三十日，人民日報刊登出中國國家主席令第六號，依此令，「中華人民共和國專屬經濟區與大陸架法」正式生效開始實施。^⑩值得注意的是，依據該法第十四條，「中華人民共和國專屬經濟區與大陸架

註② 一九七九年，卡特政府首度擬定執行「航行自由方案」，主要目的在於凸顯強調新海洋法公約各國應有航行權益之維護。其後的雷根、布希與柯林頓政府持續執行此方案。

註③ 同註①，pp. 7~8.

註④ 同前註，pp. 10~11.

註⑤ 除非另有特別說明，本文中所指之「浬」係指海里，一海里等於1,852公尺。

註⑥ 「一九八二年聯合國海洋法公約」(The UN Convention on the Law of the Sea)於一九八二年十二月十日開放簽署，一九九四年十一月十六日生效。截至一九九八年七月九日止，全球共有一百二十七個國家批准或加入此公約。See Division for Oceans and the Law of the Sea, Oceans and Law of the Sea, Status of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 and of Agreement relating to the implementation of Part XI of the Convention adopted by the General Agreement on 28 July 1994, UN website at (<http://www.un.org/Depts/los/los94st.htm>) (visited August 13, 1998)。公約英文本見 21 I.L.M. 1261 (1982)。

註⑦ 同註①，pp. 15~16.

註⑧ 將於本文第四與第五節中討論。

註⑨ 此法全文參見人民日報，一九九八年六月三十日，版二。

註⑩ 同前註。



法」的規定並不影響中共所應享有的歷史性權利。^⑩有大陸學者指出，此條之規定主要與中共維護南海九條斷續線內所享有歷史性水域權益相關。^⑪同年元月，我國立法院通過「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」，並經總統於同月二十一日公布實施。^⑫所通過的「中華民國領海及鄰接區法」將該法草案原本列有南海歷史性水域的條款予以刪除。^⑬此舉曾經引起國內部分學者質疑，認為中華民國已經放棄南海地圖所標繪九條斷續線內水域係屬我國歷史性水域的主張。^⑭但事實上，中華民國政府並未做此宣示；有立法委員也強調，「中華民國領海及鄰接區法草案」第六條之刪除並不影響我國在南海所提出之歷史性水域的主張。^⑮基此，美國在未來是有可能採取行動挑戰或抗議海峽兩岸所提出的歷史性海域主張。^⑯

本文主要目的在於探討美國就南海周邊國家所提出之歷史性水域主張所曾做出，或未來可能做出的反應作為與所採取之策略。但在本文一開始時有必要特別指出，除了歷史性水域之主張以外，美國對南海周邊國家的其他海域主張也認為有違反「一九八二年海洋法公約」規定之處，舉如緬甸、越南與中共有關領海直線基線之劃法^⑰、中共、印尼、緬甸、菲律賓與越南有關領海無害通行權之規定^⑱、菲律賓對群島海道通行權所做之限制^⑲、印尼對於國際航行之海峽所做的過境航行權之限制等。^⑳本文基於研究主題考量與篇幅限制，重點將放在美國對南海周邊沿海國越權歷史性水域主張的反應，因此上述被華府所認為是「越權的海域主張」，除非與歷史性水域之討論相關，將不予以探討。此外，美國對南海區域以外有關各種越權海域主張所曾採取之對抗措施以及因應作為之案例相當多，但已超出本文研究範圍，因此也不予討論，有興趣深入研究此議題者可參閱美國國務院官員 J. Ashley Roach 與 Robert W. Smith 所合著的美國對越權海域主張之反應一書。^㉑

本文之章節安排，繼第一節前言之後，第二節說明美國之海洋政策，尤其強調美

註⑩ 「中華人民共和國專屬經濟區與大陸法架」第十四條，同註⑨。

註⑪ 筆者與正在海外進行訪問研究之大陸學者電子郵件意見交換。

註⑫ 「中華民國領海及鄰接區法」與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法及鄰接區法」全文與總統令華總(一)義字第 8700010340 號及總統令華總(一)義字第 8700010350 號，見立法院公報，第八十七卷第六期（中華民國八十七年一月二十一日），頁三七八～三八六。

註⑬ 見「中華民國領海及鄰接區法草案」第六條。

註⑭ 參見劉達材，「海洋國土不應該棄守」，聯合報，民國八十七年二月一日，版十一；胡念祖，「歷史性權利主張符合國際海洋法」，中國時報，民國八十七年一月十一日，版十一；王冠雄，「大台灣先矮一截」，聯合報，民國八十七年一月十日，版十一。

註⑮ 立法委員傅崑成之見解。

註⑯ 討論於下。

註⑰ 參見 Roach and Smith，同註①，pp. 102~103 (Vietnam) and pp. 123~124 (Burma)。中共基線主張見本文第肆與第伍節之討論。

註⑱ 同註①，p. 261 (China), p. 267 (Indonesia), p. 261 (Burma), p. 264 (the Philippines), and p. 264 (Vietnam)。

註⑲ 同註①，pp. 216~222 and 402~403。

註⑳ 同註①，pp. 356。

註㉑ 同註①。



國維護航行自由權利之政策主張與作為；第三節討論歷史性水域主張與美國之政策立場；第四節說明南海周邊沿海國提出歷史性水域主張之情形；第五節檢視美國對南海周邊沿海國有關歷史性水域主張所曾作出之反應。最後以結論結束本文。

貳、美國海洋政策與「航行自由方案」

長久以來，美國視己為一個重要海權國家。基於海洋軍事戰略與海商貿易國家利益的考量，美國極端重視航行自由與權利。基此，維護海洋自由此一歷史原則一向是美國海洋政策的一個基本教義（tenet）。^②由於美國對海洋有基本與恆久之國家利益，並認為經由建立一個普遍被各國所接受之管理使用海洋的國際架構，有關海洋的各種利益方可得到最佳的保護，因此，自一九六〇年代開始，美國之基本海洋策略是推動締結一個全面性且為所有國家遵守的海洋法公約。歷任的美國政府也都認為此策略的確是美國海洋政策的基礎。^③一九七三年，聯合國召開第三次海洋法會議。^④由於符合上述美國海洋政策目標，美國大力支持此會議之召開。但是會議召開至中期，各沿海國已等不及，自一九七七年開始，紛紛擴充其領海寬度，或宣布設立一個兩百浬寬度的專屬經濟區或捕魚區。此種所謂「管轄權蔓延」（creeping jurisdiction）之發展被美國海洋政策決策者解讀為一種對維護美國航行自由與權利此一貫性政策係屬不利之趨勢，因此向當時執政的卡特政府建議採取必要措施以協助遏阻此一發展，同時也呼籲各國應遵守傳統海洋自由之原則，尤其不得妨礙美國航行自由與權利之行使。^⑤經過一系列相關單位之政策研議後，美國於一九七九年擬定出「航行自由方案」。^⑥此方案主要目的在於警告各國，美國無法容忍任何有損其海上過境通行權的海域主張。依據「航行自由方案」，一旦遭遇外國越權之海域主張，美國之海空軍將執行演習計畫、過境通航與飛越的任務，藉以宣示主張美國所應享有之權利。^⑦此外，一九七〇年代末期之美國之海洋政策也根據「航行自由方案」，就各種不同之越權海域主張作出抗

註② “A Basic Tenet of U.S. Ocean Policy Has Been, and Continues to Be, Preservation of the Historic Principle of Freedom of the Seas,” See Roach and Smith, *op. cit.*, p. 501.

註③ William J. Clinton, President, Letter of Transmittal to the Senate, October 7, 1994, reprinted in *International Legal Materials*, Vol. 34 (1995), p. 1396.

註④ 第一次聯合國海洋法會議於一九五八年召開；第二次聯合國海洋法會議於一九六〇年召開。

註⑤ 美國海洋政策決策者也認為聯合國海洋會議中有關深海床採礦制度之發展並不符合美國之國家利益。但有關美國對深海床問題所採立場與最後影響美國決定不簽署「一九八二年海洋法公約」與本文所探討之航行自由與權利和越權海域主張不太相關，於此不討論。對此問題有興趣者可參見：宋燕輝，「美國與聯合國：深海床採礦制度修訂之研究」，宋燕輝、焦興鎧主編，*聯合國與歐美國家論文集*（台北：中央研究院歐美所，民國八十六年），頁二五三～二九九。

註⑥ 有關此方案詳細之擬訂背景、過程與發展，參見 William J. Aceves, “The Freedom of Navigation Program: A Study of the Relationship between Law and Politics,” *Hasting International and Comparative Law Review*, Vol. 19 (Winter 1996), pp. 277～281.

註⑦ 同前註，p. 281.



議舉動。²⁹

一九八二年四月三十日，第三次聯合國海洋法會議通過了「一九八二年海洋法公約」，³⁰此公約共有十七部分，三百二十個條款，和九個附件，被稱之為當今國際社會範圍最廣的國際法律文書，一般亦以「海洋憲法」稱呼此公約。一九八二年十二月五日至十日，第三次聯合國海洋法會議在牙買加蒙特哥灣召開最後一次會議，同時將「一九八二年海洋法公約」及「海洋法會議最後文件」開放給各國簽署。³¹

依據「一九八二年海洋法公約」之規定，沿海國可對測算領海基線向陸一方之水域（內水）行使完全的主權。³²除非經沿海國特惠許可，外國船舶在沿海國之內水中並不享有無害通過的權利。「一九八二年海洋法公約」第三條規定：「每一國家有權確定其領海的寬度，直至從按照本公約確定的基線量起不超過十二浬的界線為止。」沿海國在領海內行使的是主權。除非有特別的條約規定，外國在沿海國家中所享有之唯一權利乃船舶之無害通過權。至於領海上空，外國之航空器並不享有無害飛越的權利。沿海國亦可主張一個從測算領海寬度的基線量起不超過二十四浬的水域，稱之為鄰接區。在鄰接區內，沿海國有權行使為下列事項所必要的管制：（一）防止在其領土或領海內違犯其海關、財政、移民或衛生之法律和規章；（二）懲治在其領土或領海內違犯上述法律和規章之行爲。³³

「一九八二年海洋法公約」中有一新的「群島水域」法律制度。由直線群島基線所包圍之水域既非內水，也不是領海，而是「群島水域」。³⁴群島國在群島水域內所行使的是主權。此主權及於群島水域之上空、海底上之海床與底土，暨其水域內之所有資源。但外國船舶在此水域內享有無害通行權。另外，外國船舶和飛機在群島水域內享有群島海道通行權和空中航線的飛越權。³⁵有關海峽方面，「一九八二年海洋法公約」規定了過境通行（transit passage）與無害通行兩種制度。在公海或專屬經濟區的一個部分和公海或專屬經濟區的另一部分之間用於國際航行的海峽內，所有船舶和飛機均享有過境通行的權利，過境通行不應受妨礙。³⁶

沿海國依據「一九八二年海洋法公約」有權自領海基線向海延伸二百浬的海域主張為其專屬經濟區。³⁷沿海國對專屬經濟區內之無生物資源、生物資源與其他經濟資源享有主權權利（sovereign rights），並對專屬經濟區內人工島嶼和設施之設立、海洋

註²⁹ 同前註，pp. 281~282.

註³⁰ 同註⁶。

註³¹ 有關聯合國三次海洋法會議之背景、經過與成果，參閱 Renate Platzoder, "Conference on the Law of the Sea"; G. Jaenicke, "Law of the Sea"; 以及 E. D. Brown, "Law of the Sea, History." 此三篇文章收錄於 *Encyclopedia of Public International Law, Installment 11 (Law of the Sea, Air and Space)* (Amsterdam and Oxford: North-Holland, 1989), pp. 69~76, 174~181 and 191~196.

註³² Article 8, 同註⁶。

註³³ Article 33, 同註⁶。

註³⁴ Article 49, 同註⁶。

註³⁵ Articles 52 and 53, 同註⁶。

註³⁶ Article 38, 同註⁶。

註³⁷ Article 57, 同註⁶。



科學研究與航行自由、飛機之飛越、電纜和管道之鋪設等享有管轄權。^③沿海國依據「一九八二年海洋法公約」也有權主張一個兩百哩的大陸礁層，如果地理情況符合公約之規定，此種大陸礁層之範圍可自沿海國領海基線向海延伸至三百五十哩。^④沿海國對大陸礁層享有主權權利，以勘探及開採其天然資源。^⑤前述內水、領海、群島水域和專屬經濟區以外之海域是公海。^⑥公海對所有國家開放，任何國家不得有效的聲稱將公海的任何部分置於其主權或管轄權之下。沒有國家有權阻止其他國家之船舶在公海從事合法之活動。「一九八二年海洋法公約」列有航行、飛越、鋪設海底電纜和管道、建造人工島嶼和其他設施、捕魚和科學研究之自由。但上述自由之行使應適當顧及其他國家行使公海自由之利益。^⑦「一九八二年海洋法公約」對島嶼、閉鎖海和半閉鎖海、內陸國出入海洋的權利和過境自由、海洋環境之保護、海洋科學研究之進行、海洋技術之發展與移轉、海洋之軍事使用、與爭端之解決，亦列有相關條款作為各國行為之法律基礎。^⑧

一九八二年七月，「一九八二年海洋法公約」通過後不久，美國總統雷根（Ronald Reagan）發表聲明，宣布美國將不簽署上述公約。此決定之做成主要是因為美國無法接受公約中所設立之深海床採礦制度。^⑨儘管如此，美國還是不得不順應世界海洋立法之發展趨勢，接受了公約中所建立之十二哩寬度的領海及兩百哩寬度的專屬經濟區，以及群島水域等法律制度。美國接受此種海域「管轄權之蔓延」並不是沒有條件的。事實上，美國強調，美國願意接受上述新海洋法律制度之建立，但是各國亦應依照國際法之規定，其中包括傳統國際法、習慣國際法、與新通過的海洋法，承認美國所一貫主張海洋使用上的各項權利與自由，尤其是傳統海洋使用上的航行與飛越權。^⑩美國更提出警告，美國將不會容忍任何國家對航行與飛越，以及公海上與自由相關的權利所作的任何片面限制行為。^⑪事實上，「一九八二年海洋法公約」當中有關群島海域通行權與國際海峽過境通行權相關條款之規定，係協商期間美國基於考量維護其航行與飛越自由所堅持納入公約的結果。一九八三年三月十日，雷根總統宣布美國建立一個兩百哩的專屬經濟區。^⑫聲明中美國指出，在不損及美國之主權權利與管轄權前提下，專屬經濟區係鄰接美國領土與領海的一片海域；在此海域內，所有國家仍享有

註③ Article 60，同註⑥。

註④ Article 76，同註⑥。

註⑤ Article 77，同註⑥。

註⑥ Article 86，同註⑥。

註⑦ Article 87，同註⑥。

註⑧ Parts 8, 9, 10, 12, 13, 14 and 15，同註⑥。

註⑨ Statement by the President Ronald Reagan, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, July 9, 1982, p. 887.

註⑩ President's Ocean Policy Statement, March 10, 1983, *Public Papers of the President: Ronald Reagan 1983*, Vol. 1, p. 378.

註⑪ 同前註。

註⑫ Proclamation 5030, Exclusive Economic Zone of the United States of America, March 10, 1983, *Federal Register*, Vol. 48 (March 10, 1983), p. 10605.



公海之航行與飛越、鋪設海底電纜與管道，以及其他國際上合法之海洋使用上的權利與自由。^④相對的，美國亦主張在其他沿海國之兩百浬專屬經濟區內享有航行與飛越的權利與自由。

自「一九八二年海洋法公約」通過，以及一九八三年美國雷根總統宣布海洋政策之後，直至一九九四年柯林頓總統致函國會參院，要求該院同意美國加入「一九八二年海洋法公約」暨批准「執行聯合國海洋法公約第十一部分協定」（以下簡稱「一九九四年協定」）^⑤的這段期間內，美國海洋政策之三大執行重點是：一、貫徹執行「航行自由方案」；二、對軍隊提供政策指導；三、積極參與並支持有關海洋事務之條約國際法。^⑥依據「航行自由方案」，美國對曾做出「越權海域主張」之外國，或提出外交抗議，或採取實際行動，以維護美國一向所重視的航行自由與飛越之權利。這些美國所認為係屬「越權海域主張」包括：軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可、核子動力軍艦和載運核物質船舶進入十二浬領海需事先獲得許可、越權直線基線主張、不被承認之歷史性海灣與歷史性水域之主張、領海寬度超過十二浬、安全海域之設置等。（見表一）

一九九三年十一月十六日，蓋亞那（Guyana）向聯合國秘書長遞交批准書，此乃第六十個國家批准「一九八二年海洋法公約」^⑦，因此，「一九八二年海洋法公約」應自一九九四年十一月十六日起正式生效。但是，早在一九九〇年，聯合國秘書長已預測到「一九八二年海洋法公約」將在短短幾年內生效，因此擔心主要的西方工業大國，尤其是美國與英國，基於反對公約內所建立深海床法律制度而不願成爲「一九八二年海洋法公約」生效後之締約國。爲了使西方工業大國能改變政策主張，轉而接受「一九八二年海洋法公約」之規範，也爲了使「一九八二年海洋法公約」真正成爲全球各國，不論是已開發國家、發展中國家、或低度開發國家等所適用的法律文件，聯合國秘書長培瑞茲（Javier Perez de Cuellar）與其繼任者蓋里（Boutros Boutros-Ghali）在一九九〇年至一九九四年間共召開十五輪的非正式諮商會議，討論修改「一九八二年海洋法公約」第十一部分有關深海床的法律制度。最後，一九九四年七月二十八日，第四十八屆聯合國大會決議案第二六三號通過了「執行一九八二年十二月十日聯合國海洋法公約第十一部分之協定」。^⑧

註④ 同前註。

註⑤ 本協定全文見 Division for Oceans and the Law of the Sea, Oceans and Law of the Sea, Status of Agreement relating to the implementation of Part XI of the Convention on the Law of the Sea adopted by the General Agreement on 28 July 1994, UN website at <http://www.un.org/Depts/los/los94st.htm>.

註⑥ 參見 U.S. Department of State, DOD Ocean Policy Review Paper, 1993, in Current Status of the Convention on the Law of the Sea, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 103rd Congress, 2nd session, August 11, 1994 (Washington: U.S. Government Printing Office, 1994), pp. 76~94.

註⑦ 依據公約第 308 條之規定，「一九八二年海洋法公約」應自第六十份批准書或加入書交存之日後十二個月生效。

註⑧ UN Doc. A/48/263, July 28, 1994.



表一 美國所認為係屬越權海域主張之選例

國 家	越 權 海 域 主 張
阿爾及利亞	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可
安地瓜與巴布多	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可
孟加拉	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可
巴貝多	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可
中共	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可
吉布地	核子動力軍艦和載運核物質船舶進入十二浬領海需事先獲得許可；越權直線基線主張
埃及	核子動力軍艦和載運核物質船舶進入十二浬領海需事先獲得許可；軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可；二十四浬安全區
衣索匹亞	將達拉克島 (Dahlak Islands) 劃入領海區域內之主張
蓋亞那	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可
印度	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可；歷史性海灣與歷史性水域之主張
伊朗	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可
肯亞	歷史性海灣之主張
北韓	進入五十浬安全區需事先獲得許可
馬爾他	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可；越權直線基線主張
墨西哥	越權直線基線主張
奈及利亞	三十浬領海寬度
安曼	越權直線基線主張
巴基斯坦	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可
秘魯	兩百浬領海寬度
菲律賓	軍艦進入領海需事先獲得許可；領海寬度最長達 285 浬
葡萄牙	越權直線基線主張
塞內加爾	越權直線基線主張
獅子山王國	兩百浬領海寬度
索馬利亞	軍艦進入領海需事先獲得許可；兩百浬領海寬度
蘇丹	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可；十八浬安全區
敘利亞	軍艦進入領海需事先獲得許可；三十五浬領海寬度；領海外六浬之安全區

資料來源：U.S. Department of State, DOD Ocean Policy Review Paper, 1993, in Current Status of the Convention on the Law of the Sea, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 103rd Congress, 2nd session, August 11, 1994 (Washington: U.S. Government Printing Office, 1994), Appendix A: Excessive (Illegal) Maritime Claims - Selected Examples, pp. 87~88.



基於上述發展，一九九四年六月三十日，美國國務卿克里斯多福（Warren Christopher）在參院外交委員會宣布美國行政部門決定簽署「一九九四年協定」。^⑤同年七月二十八日美國在聯合國大會投票支持有關「一九九四年協定」之決議案的通過。次日，美國簽署了「一九九四年協定」。九月二十三日，克里斯多福將「一九八二年海洋法公約」、「一九九四年協定」及相關附件呈送總統，建議柯林頓總統將此條約送交參院，由參院行使加入與批准的同意權。^⑥同年十月七日，柯林頓總統將前述條約送交參院尋求批准之同意。^⑦

就目前美國之產、官、學界觀察，深海床採礦業者對「一九八二年海洋法公約」深海床採礦制度，與「一九九四年協定」還是有意見，傾向反對加入或批准此公約與協定，其主要理由是對深海床採礦制度之行政、財政負擔、和「企業部」表示不滿。^⑧立法部門方面，美國國會自「第三次聯合國海洋法會議」召開之後就一直參與海洋法協商之工作，且定期舉行相關之聽證會，國會議員也擔任海洋法諮詢委員會之委員，更有國會議員參與海洋法會議。再者，國會也通過一些決議案以支持協商之進行，且秉持一貫看法，認為一個全面性海洋法公約之生效是符合美國之國家利益。^⑨

儘管大多數美國國會議員傾向支持美國加入「一九八二年海洋法公約」和批准「一九九四年協定」，但也有一些議員持反對意見，其中反對最力的一位國會眾議員是傑克·費爾德（Jack Fields）。在一九九四年八月十一日美國參院外交委員會為「一九八二年海洋法公約」所舉行之一場聽證會當中，費爾德洋洋灑灑列出十四點反對加入「一九八二年海洋法公約」的理由。^⑩至於美國行政部門方面之立場是極力推動「一九八二年海洋法公約」之加入與「一九九四年協定」之批准。美國國務院尤其擔負一個說服國會同意加入與批准上述兩個國際協定的使命。國防部與商務部的立場也是支持的。一九九四年七月，美國國防部曾發行一份題為「國家安全與聯合國海洋法公約」之政策立場報告，其中明確表示支持美國成為「一九八二年海洋法公約」之締約國。^⑪

註⑤ U.S. Congress, *Congress Record*, 103rd Congress, 2nd Session, Vol. 140, No. 86 (June 30, 1994), p. S8095.

註⑥ 參見 1994 年 9 月 23 日美國國務卿克里斯多福致總統函；*U.S. Department of State Dispatch Supplement*, Vol. 6, No. 1 (Feb. 1995), pp. 2~5, reprinted in *International Legal Materials*, Vol. 34 (1995), pp. 1397~1400.

註⑦ 同註⑥。

註⑧ 此些不滿意見之討論，參見 Wesley S. Scholz, "The Law of the Sea Convention and the Mining Regime and Beyond," in *Implementation of the United Nations Convention on the Law of the Sea, An International Symposium*, Georgetown University Law Center, January 27, 1995, available in Internet, Department of State Foreign Affairs Network (DOSFAN).

註⑨ 參見 Jonathan I. Charney, "U.S. Provisional Application of the 1994 Deep Seabed Agreement," *The American Journal of International Law*, Vol. 88 (1994), pp. 707~708, in particular note 13.

註⑩ 參議員 Jack Fields 之書面聲明，見 *Current Status of the Convention on the Law of the Sea*, 同註⑥, p. 3~5.

註⑪ U.S. Department of Defense, *National Security and the United Nations Convention on the Law of the Sea*, July 1994. The second edition of the policy paper was published in January 1996.



九九五年夏天，一群美國行政各部門官員聚集華府參加一個題為「參院審議一九八二年海洋法公約」之研討會，參加者也包括國會重要議員和曾參與「第三次聯合國海洋法會議」之美國代表團首席代表 Elliot Richardson、James Malone 和 John Norton Moore 三位大使。研討會中所發出之強烈訊息是各部會一致支持美國加入「一九八二年海洋法公約」與批准「一九九四年」協定。^⑩美國之學術界，尤其是研究海洋法與海洋政策之學者專家，對美國加入「一九八二年海洋法公約」更是大力鼓吹。譬如說，美國海軍出身的 George Galdorisi 曾經列出十大理由呼籲美國應早日加入「一九八二年海洋法公約」。^⑪第一個理由是柯林頓總統贊同加入此公約所曾做過之承諾；^⑫第二個理由是「一九八二年海洋法公約」已於一九九四年十一月十六日生效，已變成一份對所有締約國具有約束力之國際法律文件；^⑬第三個理由是深海床採礦業情勢已有改變，商業性深海床礦物團塊之開採並非如一九七〇年代初期所預測的那麼實際可行；^⑭第四個理由乃全球對環境管理上所達成之共識，而「一九八二年海洋法公約」第十二部分廣泛地規定有關海洋環境保護與保全之事宜；^⑮第五個理由是美國與廣大開發中國家關係已有改善，此與一九五〇年代至一九七〇年代末期的兩極化疏離關係和反美論調大不相同；^⑯第六個理由是聯合國殷切希望美國加入「一九八二年海洋法公約」；^⑰第七個理由是全球安全環境已有改變，使過去二十多年來，海上衝突、疆界和漁事糾紛不斷發生，這些發展趨勢使得制訂一個為各國所接受的公約變得更有需要，以確保美國在海上與海軍的機動性；^⑱第八個理由是美國海軍編制的縮減；^⑲第九個理由是，倘若美國拒絕加入「一九八二年海洋法公約」，此不但有損美國在海洋上的重大國家利益，也將構成一種讓人認為美國反對藉由國際法促進世界秩序此一海洋、外交政策目標的看法；美國若加入「一九八二年海洋法公約」，將使美國重拾世界海洋事務領導權的機會。^⑳

第十個理由與「航行自由方案」相關，於此略多做說明。^㉑ Galdorisi 認為，倘若美國加入「一九八二年海洋法公約」，將可減少為執行「航行自由方案」所不斷增加

註⑩ George Galdorisi, "Progress Toward Senate Consideration of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea," *L.S.I. Professional Newsletter* # 39, Vol. 6, No. 7 (October 1995), p. 2.

註⑪ George Galdorisi, "The United States and the Law of the Sea: A Window of Opportunity for Maritime Leadership," *Ocean Development and International Law*, Vol. 26 (1995), pp. 75~83.

註⑫ 同前註，pp. 75~76.

註⑬ 同前註，p. 76.

註⑭ 同前註。

註⑮ 同前註，p. 77.

註⑯ 同前註。

註⑰ 同前註，p. 78.

註⑱ 同前註。

註⑲ 同前註，pp. 78~79.

註㉑ 基於文章銜接之考量，本文將 Galdorisi 所列之第十個理由改為第九個理由，同前註，pp. 80~81。

註⑳ 基於文章銜接之考量，本文將 Galdorisi 所列之第九個理由改為第十個理由。



之政治、經濟和軍事成本。如前所述，「航行自由方案」是在一九七九年由卡特政府開始實施，並由雷根、布希與柯林頓政府繼續執行。「航行自由方案」之執行是藉由演習，將外交與軍事行動予以合併，藉以主張美國的航行權、打消或制止其他國家所提出與「一九八二年海洋法公約」規定不符的海域主張、並宣示表明美國維護「一九八二年海洋法公約」中所規定之航行自由的決心。^②本文前言中已提及，美國曾對三十五個以上的國家所提出之越權海域主張表示過抗議；依統計，美國每年平均要執行三十至四十次的此類抗議行動。一九八〇年代期間，由於美國擁有一支強大的海軍軍力，因此「航行自由方案」之運作與執行頗具成效。但是到了一九九〇年代，國際與美國國內環境大為改觀。美國海、空軍力逐漸縮減，但每年三十至四十件與「航行自由方案」相關的越權海權主張並未減少。因此，在未來，美國維持「航行自由方案」之順暢運作與有效執行會遭遇到相當程度的困難。倘若有一個特別具有約束力之條約存在，亦即「一九八二年海洋法公約」，美國在財政上與外交上所花之成本，以及可能動用軍力之危險性方能減低。^③

儘管美國行政部門在一九九四年十月就將「一九八二年海洋法公約」送交國會參院，請求該院同意美國加入。但四年後的今天，美國仍是全球極少數未批准或加入「一九八二年海洋法公約」的國家之一。今年元月十一日至十二日柯林頓總統曾發表一分海洋政策聲明，其中一項是：籲請國會在今年的會期內通過，同意美國加入「一九八二年海洋法公約」。^④由於去年（一九九七年）四月下旬，柯林頓總統作出重整國務院的讓步，以迎合反對美國批准「化學武器公約」（the Convention on Chemical Weapons），以及反對美國加入「一九八二年海洋法公約」最力的參院外交委員會主席赫姆斯的要求，使得赫姆斯參議員終於在一九九七年四月下旬改變主意，點頭同意美國批准「化學武器公約」。^⑤基於此立場之轉變，或許在一九九八國際海洋年當中，吾人可望看見美國終於加入「一九八二年海洋法公約」，成爲此公約之締約國之一。

除以上海洋政策與「航行自由方案」發展之討論外，值得一提的是，美國在一九八八年宣布將其領海寬度由三浬擴充至「一九八二年海洋法公約」所允許的十二浬。^⑥美國在一九九一年五月也修訂其國內法，改變其不承認其他沿海國對專屬經濟區內高度洄游鮪魚種所享有主權權利與管轄權之政策主張。自一九九二年元月一日起，美國依據「一九八二年海洋法公約」之規定，承認沿海國對其專屬經濟區內高度洄游鮪

註② 同前註，pp. 79~80.

註③ 同前註。

註④ President Clinton, Remarks to the National Oceans Conference in Monterey, California, June 12, 1998, see *Weekly Compilations of Presidential Document*, Vol. 34, No. 25, June 22, 1998, p. 1110.

註⑤ "Vote on Chemical Arm, Bolsters Clinton Policy," *International Herald Tribune* (Hong Kong), April 26~27, 1997, p. 1.

註⑥ Proclamation 5928, Territorial Sea of the United States of America, Dec. 27, 1988, see *Federal Register*, Vol. 54 (January 9, 1989), p. 777.



魚魚種之管轄權。⑦美國也改變其立場，承認「一九八二年海洋法公約」有關群島國與群島水域之主張。

叁、歷史性水域主張與美國政策立場

「歷史性水域」(historic waters)此概念是由「歷史性海灣」(historic bays)的概念擴充發展而來。在十九世紀時，爲了保護緊密鄰接陸地且傳統上被主張國視爲其國家領土一部分的大型海灣，因而有「歷史性海灣」觀念之出現。當時主要是以經濟和國家安全的觀點去支持主張此種海灣的極端重要性，而正當有關劃定海域之規則在發展的過程中，以歷史性權利(historic title)爲基礎而主張海灣的概念被擴延至其他鄰接海岸的海域，此乃「歷史性水域」之源起。⑧綜觀國際法律文書，「歷史性水域」之性質從未在任何一個公約中明確界定。一九五八年，「國際法委員會」(International Law Commission)海洋法特別書記 Francois 曾提到，「國際法委員會」並無足夠之資料來陳述「歷史性水域」之相關原則。⑨儘管如此，第一次聯合國海洋法會議所通過的領海及鄰接區公約卻列有保留條款(safeguard provisions)以支持「歷史性水域」此一制度。⑩依一九五八年領海及鄰接區公約第七條六款之規定，有關海灣之一般法律規則並不適用於所謂「歷史性的海灣」。第十二條一款也規定，如有歷史上權利或其他特殊情況，相鄰國或相向國有關領海界限之劃定可不採一般用的等距離中央線。⑪這些條款不啻承認了「歷史性水域」和「歷史性海灣」的合法性。

一九五八年第一次聯合國海洋法會議召開前一年，聯合國祕書處曾準備了一份有關「歷史性海灣」的法律文件；次年，祕書處又準備了一份題爲「歷史性水域(包括歷史性海灣)的法律制度」的文件。⑫此二法律文書對「歷史性水域」與「歷史性海灣」之地位提供了一個極佳的彙整說明。但是嗣後，「國際法委員會」並未繼續處理

註⑦ Aide-memoire concerning amendments to the Magnuson Fishery Conservation and Management Act: amendment to include highly migratory tuna as species of fish under United States jurisdiction, May 22 1991, see Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *Law of the Sea Bulletin*, No. 19 (October 1991), p. 21.

註⑧ Donp. Proarand, *Canada's Arctic Waters in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), p. 91. 有關「歷史性水域」法律制度之詳細探討，見宋燕輝，「歷史性水域之法律制度的探討」，*問題與研究*，第三十二卷第八期(民國八十二年八月十日)，頁二五～四二。

註⑨ 引自 Donp. Pharand, 同前註。

註⑩ 此保留條款係指一九五八年日內瓦領海及鄰接區公約第七條六款與第十二條一款之規定。「一九五八年領海及鄰接區公約」中文全文參見：朱子芬，*海洋法*(台北：正中書局，民國七十二年)，頁二二七～二二六。

註⑪ 同前註。

註⑫ 第一個文件，見 U.N.Doc. A/CONF. 13/1，亦刊載於一九五八年第一次聯合國海洋法會議的 *Official Records*, Vol. I 之中。第二個文件，見 U.N.Doc. A/CONF. 4/143, March 9, 1962, 亦刊載於 *Yearbook of International Law Commission*, 1962, Vol. II, pp. 1~26.



有關「歷史性水域」的問題。儘管第三次聯合國海洋法會議中有哥倫比亞代表提送有關「歷史性海灣」和「歷史性水域」之條款草案，^④但「歷史性水域」和「歷史性海灣」並未受到討論，原因可能正如第一次聯合國海洋法會議所顧慮的一樣，怕造成太多的爭議，因而破壞了與會代表合作的精神和共識的努力。^⑤結果，「一九八二年的聯合國海洋法公約」只不過是照抄「一九五八年領海及鄰接區公約」有關海灣之條款，並未澄清「歷史性水域」之法律地位。^⑥基此，究竟什麼是「歷史性水域」？國際法律文書上幾乎找不到可普遍接受的定義。倒是在一九五一年的「英挪漁業案」中，國際法院曾解釋，「歷史性水域通常意為被視作內水的水域，但若無歷史性權利之存在，則無內水之特性。」^⑦另外在「突尼西亞與利比亞大陸礁層案」當中，國際法院也指出，國際法「並未對『歷史性水域』或『歷史性海灣』提供一個『單一』的『法律制度』，而是對每一個具體的、被承認的『歷史性水域』或『歷史性海灣』個案提供一個特別的法律制度。」^⑧一九九二年，國際法院在「陸地、島嶼與海上疆界爭端案（薩爾瓦多與宏都拉斯）」當中，對上述見解亦表示認同。^⑨

前面曾提過，「一九八二年海洋法公約」對決定「歷史性水域」之存在與否所須具備之法律要件並無規定。習慣國際法也沒有特別的規則可被引用至「歷史性水域」的情況。因此，在討論有效主張「歷史性水域」所應具備之要件時，必須依賴次級或輔助性的國際法來源，亦即，法院之判例，學者之學說主張，或其他國際法律文件。一九六二年聯合國祕書處就「歷史性水域（包括歷史性海灣）之法律制度」所作之研究一文中提到，一般認為在決定一國是否已對某一海域取得歷史性權利時，至少有三個要素須予以考慮：第一，主張歷史性權利的國家對該海域行使管轄權（the exercise for authority）；第二，此項管轄權行使的連續性；和第三，外國之態度。除此外，另外一項也被提及的要素是：是否該「歷史性水域」主張可被經濟需求、國家安全、

註④ 見 U.N. Doc. A/CONF. 62/c. 2/b. 91 (Colombia: draft articles concerning the territorial sea: bays, the coasts of which belong to a single state, historic bays or historic waters, April 28, 1976)，收錄於第三次聯合國海洋法會議的 *Official Records*, Vol. V, pp. 202~203.

註⑤ D. P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, Vol. 1, edited by I. A. Shearer (Oxford: Clarendon Press, 1989), p. 419.

註⑥ 「一九八二年海洋法公約」第十條（海灣）六款規定：「上述（有關海灣之）規定不適用於所謂的『歷史性海灣』……」第十五條（海岸相向或相鄰國家間領海界限的劃定）規定：「如果兩國海岸彼此相向或相鄰，兩國中任何一國在彼此沒有相反協議的情形下，均無權將其領海伸延至一條其每一點都同測算兩國中每一國領海寬度的基線上最近各點距離相等的中間線以外。但因歷史性所有權或其他特殊情況而有必要按照與上述規定不同的方法劃定兩國領海的界限，則不適用上述規定。」同註⑥。

註⑦ *The Anglo-Norwegian Fisheries Case, International Court of Justice Reports*, 1951, p. 130.

註⑧ General international law "does not provide for a single 'regime' for 'historic waters' or 'historic bays', but only for a particular regime for each of the concrete, recognized cases of 'historic waters' or 'historic bays'." 參見 *Continental Shelf (Tunisia/Libya) Case, International Court of Justice Report*, 1982, p. 74.

註⑨ *International Court of Justice Report*, 1992, p. 589.



重大利益、或類似之理由等基礎予以合理化。◎國際法學者D. P. O'Connell認為「歷史性水域」主張要被承認接受，必須具備下列三個要素：第一，有效性（effectiveness）；第二，時間的經過（effluxion of time）；和第三，其他國家之態度。◎就有效性而言，O'Connell認為對「歷史性水域」所行使之控制行為必須是主權上的管轄行為（sovereign jurisdiction），且在事實上必須是排他的。通常此種主權行使之意圖必須藉由公行為（public act）、宣言（proclamation）、國內法來表示，但有時也可經由事實去推論。◎至於有關時間經過的要件上，O'Connell認為，一個狀況持續的愈久，其所取得之法律穩定性（legal stability）愈大。因此，長久的習尚（usage）是相關的考慮因素。但是，如果禁反言（estoppel）（相當於默認）是決定當事國法律關係之關鍵時，邏輯上，重點應落在「習尚」，而不是「長久」上面。因此，對一項歷史主張所需求的歷史可能不需太長，也可能是偶發的（incidental）。儘管「古老而無法記憶的占有」（immemorial possession）常被提及引用，但至少對一些海上之主張而言是令人誤解的，因為海上主張之真正問題關鍵是當事國間彼此的關係和他們有關海域主張的行為。單從字面上去要求遙遠無法記憶性，將可能導致排除所有所謂歷史性海灣的可能。◎O'Connell所提及之第三個要件是外國的態度。他認為其他國家默認此一要件是真正有效主張「歷史性水域」之重點。因為，如果取得實際之同意，邏輯上而言，歷史就變得不需要，蓋外國之承認或同意變成權利取得之基礎。只要外國同意，這就足以取得該水域之權利。◎

一九七三年，美國國務院曾經就美國有關「歷史性海灣」之立場提出說明。美國認為，一項「歷史性海灣」之主張，若要符合國際標準因而被承認的話，主張國必須證明下列三項要件：一、對所主張係屬歷史性的海灣行使公然的、衆所周知的、和有效的管轄權；二、該管轄權之行使係屬連續不斷的；三、該管轄權之行使係受外國所默認。◎美國之立場在聯邦最高法院的判例中亦曾提及。在 *United States vs. Louisiana*（1985）一案中，◎最高法院法官指出，該院早在 *United States v. California*◎、*United States v. Alaska*◎、與 *Louisiana Boundary Case*◎等案例中，將「歷史性海灣」界定為：

註◎ “Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays,” *Yearbook of International Law Commission*, 1962, Vol. II, pp. 1~26. 摘錄於 Gary Knight and Hungdah Chiu, *The International Law of the Sea: Cases, Documents, and Readings* (London and New York: Elsevier Applied Science and UNIFO Publisher, Inc., 1991), pp. 118~122.

註◎ D. P. O'Connell, 同註◎, pp. 427~435.

註◎ 同前註, pp. 427~433.

註◎ 同前註, pp. 432~433.

註◎ 同前註, pp. 433~435.

註◎ “United States Position on Historic Bays,” Department of State File No. POL 33~26, September 17, 1973, 引自 Knight and Chiu, 同註◎, pp. 122~123.

註◎ 470 U.S. 93, 105 S. Ct. 1074, 1679.

註◎ 381 U.S. 172; 85 S. Ct. 1419.

註◎ 422 U.S. 189; 85 S. Ct. 2246.

註◎ 394 U.S. 23; 89 S. Ct. 781.



「沿海國傳統上一向主張並維持管轄統治，且為外國所默認的海灣。」⁹⁹因此，美國聯邦最高法院也認為，根據一般見解，決定該一帶水域是否係為「歷史性水域」至少要考慮三項因素：一、主張國對該水域行使管轄權；二、此管轄權行使上的連續性；三、外國的默認。¹⁰⁰此外，最高法院也引證前述一九六二年聯合國秘書處就「歷史性水域（包括歷史性海灣）之法律制度」所作之研究，強調上述之三個因素必須是：「沿海國在一段足夠造成一個習尚（usage）的時間內，且為國際社會一致容忍，一直連續的且有效的對該水域行使主權（sovereignty）。」¹⁰¹除此之外，美國聯邦最高法院法官也指出，沿海國之重大利益，其中包括地理形狀、經濟利益、以及自衛的需求，此第四個因素也要納入考量，俾以決定，一海灣是否係屬「歷史性海灣」。¹⁰²

一九八七年，由於美國與利比亞為塞特灣（Gulf of Sirte or Sidra）內航行與飛越自由與權利之行使發生武裝衝突，美國國務院曾刊出題為「航行權與塞特灣」專文，其中重申美國對「歷史性水域」或「歷史性海灣」之政策立場。美國指出，依習慣法，除非一國能舉證在一段期間，對一帶水域行使公然、眾所周知、連續、且不受挑戰質疑的管理統治以排除該水域內傳統公海自由之行使，不然該國不能對該水域提出歷史性權利之主張。¹⁰³

總的來說，美國對「歷史性水域」此一法律制度的政策立場是：倘若一沿海國提出之「歷史性水域」或「歷史性海灣」主張要被承認接受的話，此主張必須符合以下之特定要件，亦即，「歷史性水域」之主張必須顯示出公然、有效、長期、以及連續性的對一帶水域行使管轄權，因此管轄權之行使是被外國所默認。美國之政策立場強調，沒有提出反對並不表示默認；而默認必須是外國實際行為之表現方可。¹⁰⁴

符合國際法律規定之歷史性海灣或歷史性水域之主張往往對外國船舶或飛機原本在該水域內或上空可享有之航行或飛越的權利造成禁止的作用。因為「歷史性海灣」是被視為沿海國的內水；而沿海國對內水行使如陸地般完全主權。倘若沿海國主張鄰近其海岸一帶的海域為其「歷史性水域」或「歷史性海灣」，但此主張又無法符合前述有效主張「歷史性水域」之要件時，外國船舶與飛機的航行與飛越權就被不合法的剝奪。美國認為全球有十八個國家提出歷史性海灣的主張；但其中的十五個並不符合有效主張歷史性海灣的要件。美國對這十五個國家所提出之「歷史性海灣」主張曾作出外交上的抗議。美國更針對其中的七個越權歷史性海灣主張，曾派遣軍艦或戰機採取強勢宣示行動，以維護美國之航行與飛越權。¹⁰⁵

註⁹⁹ The Court has stated that a historic bay is a bay “over which a coastal nation has traditionally asserted and maintained dominion with the acquiescence of foreign nations.” 470 U.S. 102, 105 S. Ct. 1079.

註¹⁰⁰ 同前註，p. 1080.

註¹⁰¹ 同前註，pp. 1079~1080.

註¹⁰² 同前註，p. 1080.

註¹⁰³ “Navigation Rights and the Gulf of Sidra,” Department of State Bulletin, Vol. 87, No. 2119, Feb. 1987, pp. 69~70, 引自 Knight and Chiu, 同註⁹⁹, p. 125.

註¹⁰⁴ Roach and Smith, 同註¹⁰¹, p. 31.

註¹⁰⁵ 同前註，pp. 16~17, 33~55.



肆、南海周邊沿海國歷史性水域主張情形

南海（英文稱之為「南中國海」，the South China Sea）連貫太平洋與印度洋，係東北亞、東南亞、南亞、西南亞、非洲與歐洲各國主要航線之一部分。南海之地理位置與範圍大致介於南緯三度和北緯二十三度，以及東經一百度至東經一百二十度之間，水域總面積約二百六十萬平方公里，其中包括兩個海灣：暹羅灣與東京灣。南海之周邊沿海國包括：中共、台灣、越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊、印尼、新加坡、泰國和高棉共十國。^⑥這些國家當中，菲律賓與印尼符合「一九八二年海洋法公約」第四十六條規定，是全球中兩個重要的群島國。

南海周邊沿海國當中，率先批准「一九八二年海洋法公約」的國家是菲律賓（一九八四年五月），其次是印尼（一九八六年二月）。一九九四年七月與十一月，越南及新加坡分別批准了「一九八二年海洋法公約」。中共、馬來西亞與汶萊分別於一九九六年六月、十月與十一月批准上述公約。截至目前為止，泰國與高棉仍未批准「一九八二年海洋法公約」。此外，我國因不是聯合國會員國，也不符合「一九八二年海洋法公約」第三〇五條（簽署）、三〇六條（批准和正式確認）和第三〇七條（加入）之規定，因此無法成為「一九八二年海洋法公約」的締約國。（見表二）

表二 南海周邊沿海國海域主張現況

	批准或加入「一九八二年海洋法公約」	領海	鄰接區	專屬經濟區	大陸礁層
汶萊	1996.11.05	12		200	
高棉	(尚未)	12	24	200	200(58)
中共	1996.06.07	12	24	200	200/CM
印尼	1986.02.03	12		200	
馬來西亞	1996.10.14	12		200	200m/Exp(58)
菲律賓	1984.05.08			200	Exp
新加坡	1994.11.17	3			
泰國	(尚未)	12	24	200	200/CM
越南	1994.07.25	12	24	200	200/CM
台灣	(非聯合國會員國)	12	24	200	200/CM

(58)：「一九五八年大陸礁層公約」之締約國

CM：大陸邊（continental margin）

Exp：可開發性（exploitability）

200：200 浬寬度

200m：200 公尺水深

資料來源：Legal Information Relevant to the United Nations Convention on the Law of the Sea, C. Claims to maritime zones by region, Asian States, *Law of the Sea Bulletin*, No. 34 (1997), pp. 51~56. 作者本人製表。

註^⑥ Hal F. Olson, *Marine Traffic in the South China Sea*, prepared for the International Hydrographic Bureau, December 1994 (Amended January 1995), p. 1.



有關領海主張方面，除了新加坡因地理因素之限制，僅宣布設立一個三哩寬的領海，以及菲律賓將「條約疆界線」(treaty limits)內之海域視為菲國領海，並具有內水法律地位之特例主張外，其他八個南海周邊國均設立了一個十二哩寬度的領海。(見表二)南海周邊國家當中宣布設立二十四哩寬度鄰接區者有五國，分別是高棉、中共、泰國、越南與我國(見表二)。所有的南海周邊沿海國，除了新加坡受地理因素限制外，均宣布設立一個兩百哩的專屬經濟區；此外，除了印尼、汶萊與新加坡之外，其餘七國對大陸礁層之範圍提出以自領海基線量起二百哩寬度加上大陸邊延伸、或以二百公尺水深與可開發性為標準之主張。(見表二)由於中共、我國與越南彼此間對南海西沙群島主權存有爭議；中共、我國、越南、菲律賓、馬來西亞與汶萊對南海南沙群島有領土糾紛；馬來西亞與印尼對 Sipadan 與 Ligaton 兩個小島有島嶼主權爭議；新加坡與馬來西亞對 Batu Puteh 小島有不同領土主權主張，再加上幾乎所有南海周邊沿海國均已宣布設立一個兩百哩寬度的專屬經濟區，因此，未來南海海事糾紛、海域劃界協商之進行、與領土主權爭議之衝突是隨時有可能發生的。儘管如此，上述十二哩領海、二十四哩鄰接區、兩百哩之專屬經濟區、和兩百哩以及延伸至大陸邊之大陸礁層範圍的海域主張符合「一九八二年海洋法公約」的規定。因此，美國對這些海域主張是承認接受的。

南海周邊十個沿海國當中，除了高棉、泰國與中華民國之外，全是「一九八二年海洋法公約」之締約國，有條約義務遵守此公約之所有規定。倘若南海周邊沿海國之海域主張或海洋立法有與「一九八二年海洋法公約」不一致的地方，應予以修正。其他締約國有權向作出越權海域主張之南海沿海國提出遵守「一九八二年海洋法公約」相關規定之要求。事實上，南海周邊沿海國當中，部分與領海基線、內水、歷史性水域、領海內外國船舶無害通行權、群島海道通行權、國際海峽過境通行權相關之海域主張的確有與「一九八二年海洋法公約」不盡完全一致的地方。美國亦曾對此類海域主張表示過抗議。基於本文目的主要是探討美國對越權歷史性水域主張之反應策略，上述與領海基線、領海無害通過行、群島海道通行權、國際海峽過境通行權等相關之越權主張，本文不作討論。◎

註◎ 有興趣對此類海域主張作進一步研究者，可參考 J. R.V. Prescott, *The Maritime Political Boundaries of the World* (London & New York: Methuen, 1985), p. 211 (有關菲律賓之領海基線主張)；Statement by the Ministry of Foreign Affairs of Thailand on the Vietnamese Claim, Concern the so-called Historic Waters and the Drawing of Baseline, 22 November 1985, in U.N., *The Law of the Sea: Correct Development in State Practice* (New York, 1987), p. 147 (越南領海基線主張)；一九五八年有關「中華人民共和國政府關於領海的聲明」，收錄於羅鈺如、曾呈奎，當代中國的海洋事業(北京：中國社會科學出版社，一九八五年)，附錄二，頁四八七-四八八；一九九二年「中華人民共和國領海及毗連區法」，見人民日報(海外版)，一九九二年二月二十六日；一九九六年「中華人民共和國全國人大常委會關於批准「聯合國海洋法公約」的決定」，以及所宣布的部分領海基點基線。英文版見 *Law of the Sea Bulletin*, No. 32 (1996), pp. 37-40; Daniel J. Dzurek, "The People's Republic of China Straight Baseline Claim," *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Summer 1996, pp. 77-89; Office of Ocean Affairs and International Environment and Scientific Affairs, *Limit in the Seas*, No. 117, Straight Baselines Claim: China, July 9, 1996; Vietnam's Objections to the Statement of May 15, 1996 made by the Government of the People's Republic of China on the baselines from which the breadth of China's territorial Sea is measured, *Law of the Sea Bulletin*, No. 32 (1996), p. 91. (以上有關中共領海基線之主張)；有關群島海域、領海內無害通行權之行使、國際海峽內過境通行權之行使、群島海道通行權方面之越權主張，參見 Roach and Smith 同註① Chapters 9, 10, 11, 12 and 13.

就歷史性水域（包括歷史性海灣）而言，南海周邊沿海國當中，越南、高棉、泰國、菲律賓、中共與我國曾提出過歷史性水域之主張。美國視上述部分之歷史性水域主張為越權的海域主張，因此曾經採取抗議行動。美國對其所認為係屬越權之歷史性水域主張所作之反應將於下節中討論說明。以下僅就南海周邊沿海國之歷史性水域主張逐一介紹。

一、菲律賓

依一九八二年海洋法公約第四十六條之規定，菲律賓符合群島國之要件，因此有權劃定直線群島基線。早在一九六八年，菲律賓就以八十一個基點，採直線基線劃法，劃定其領海基線。最長的一段有一百四十海里，超過了公約第四十七條二款的一百海里長度規定與一百二十五海里之例外規定。^⑩

依一九八二年海洋法公約第四十七條之規定，菲律賓之領海、毗連區、專屬經濟區和大陸礁層寬度應由直線群島基線量起。但是，菲律賓是以一八九八年美國與西班牙所簽訂之巴黎和平條約劃出一個長方形的海域。（見圖一）該海域內，扣除群島基線內之水域，主張為菲律賓的歷史性領海。^⑪但此一主張有違一九八二年海洋法公約之規定。

一九七三年的菲律賓憲法第一條規定，群島內各島嶼之間、島域四周、以及連接各島嶼的水域係屬菲國內水的一部分。^⑫一九八二年十二月簽署、以及一九八四年批准一九八二年海洋法公約時，菲律賓提送一項聲明，其中指出：群島水域之概念類似於菲律賓憲法所稱之內水的概念。^⑬一九八五年二月，前蘇聯發表聲明反對菲律賓之前述主張，並指出一九八二年海洋法公約第三百零九條規定，締約國不能對此公約作出保留或例外；另外，依據第三百一十條之規定，一國在簽署、批准或加入此公約時所作之聲明或說明不得排除或修改一九八二年海洋法公約適用於該國的法律效力。^⑭

註⑩ J.R.V. Prescott, *The Maritime Political Boundaries of the World* (London & New York: Methuen, 1985), p. 211.

註⑪ 參見 M. D. Santingo, "The Archipelagic Concept in the Law of the Sea: Problems and Perspective," *Philippine Law Journal*, Vol. 49 (1974), p. 315; J. R. Coquia, "Development of the Archipelagic Doctrine as a Recognized Principle of International Law," *Philippine Law Journal*, Vol. 58 (1983), p. 13; Ivan Shearer, "Navigation Issues in the Asian Pacific Region," in *The Law of the Sea in the Asian Pacific Region*, edited by James Crawford and Donald R. Rothwell (Dordrecht / Boston / London: Martinus Nijhoff Publishers, 1995), pp. 219-221.

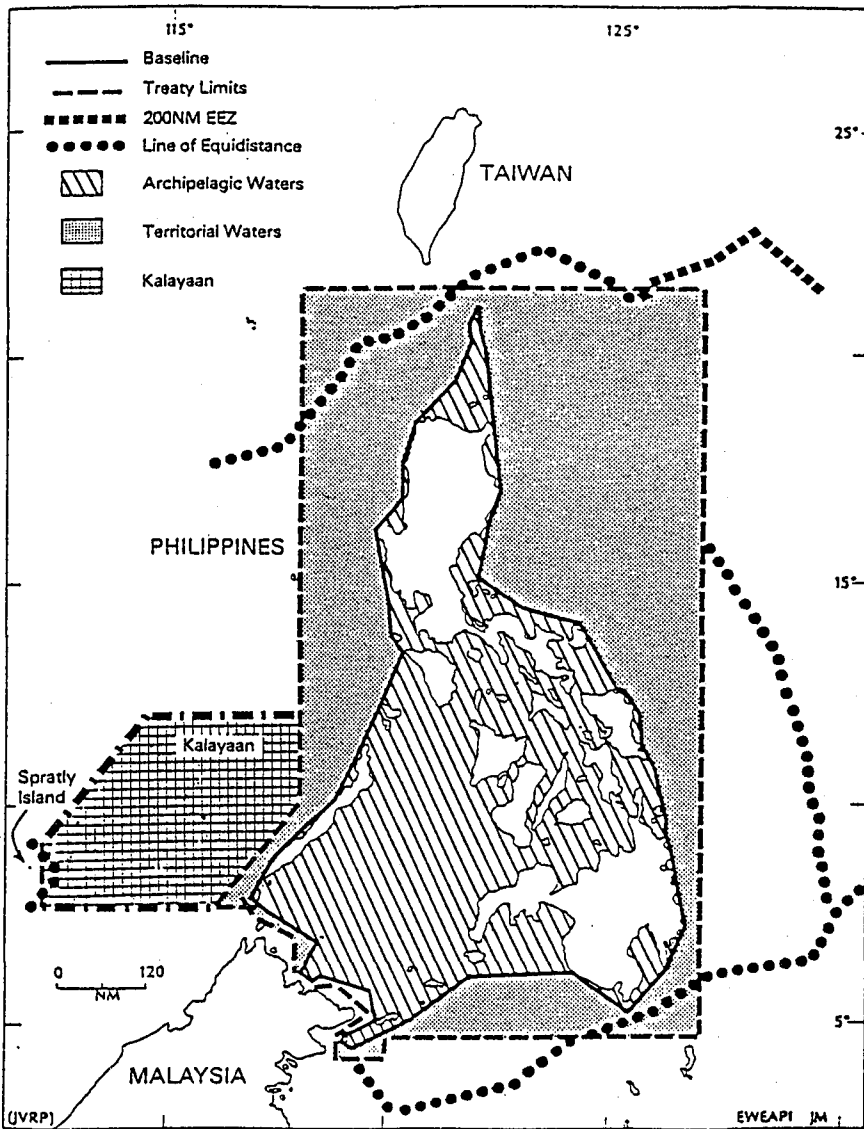
註⑫ 見 Pacifico A. Castro, ed., *The Philippines and the Law of the Sea* (Manila, Philippines: Foreign Service Institute, 1983), p. 15.

註⑬ The Philippines: Declaration Made upon Signature and Confirmed upon Ratification of the UN Convention on the Law of the Sea, 1982, December 10, 1982 and May 8 1984, 見 E. D. Brown, *The International Law of the Sea, Vol. II: Documents, Case, and Tables* (Singapore: Dartmouth, 1994), pp. 100-101.

註⑭ Russian Federation (USSR) Objection to Declaration made by the Philippines Concerning the UN Convention on the Law of the Sea, 1982, Feb. 25, 1985, E. D. Brown, 同前註, pp. 101-102.



圖一 菲律賓海域主張



資料來源：J. R.V. Prescott, *Maritime Jurisdiction in Southeast Asia: Acommentary and Map*, East-West Center EAPI Research Report, No. 2, 1981, p. 15.

但是一九八七年菲律賓的新憲法第一條重申上述內水的主張。一九八八年，澳洲也發表聲明反對菲律賓對一九八二年海洋法公約所作的保留與聲明和有關內水之主張。⑩就

註⑩ Australia : Objection to Declaration made by the Philippine, Concerning the UN Convention on the Law of the Sea, 1982, 3 August 1988, E. D. Brown, 同前註, pp. 102~103.



澳洲之聲明，菲律賓答覆如下：(一)菲律賓所作之聲明符合一九八二年海洋法公約第三百一十條之規定，蓋此聲明乃菲國憲法條款之解釋說明；(二)菲國將修正其國內法使其與一九八二年海洋法公約之規定一致；(三)菲國已進行必要步驟，依一九八二年海洋法公約制訂有關群島海線通行，以及菲國在群島水域內主權權利行使的法律；(四)菲律賓政府將遵守一九八二年海洋法公約之規定。¹⁰但截至今日止，菲律賓仍未完成修法工作。

在此基線之內的水域，依一九八二年海洋法公約之規定，既非領海；也非內水，而是「群島水域」。但菲律賓卻將此部分的水域視之為內水。儘管一九八二年海洋法公約有明文規定，外國的船舶在群島水域內享有群島海道通行權，但菲律賓主張外國船舶或飛機此種權利之行使並不損及菲國在此水域內所享有的主權，也不能阻止菲國在此水域內通過立法去保護其主權、獨立和安全。¹¹另外，依一九八二年海洋法公約之規定，群島國之領海寬度是由其直線群島基線向海量起十二海里，但菲律賓卻主張群島基線至前面第三節所說的「條約界線」(treaty limits)內之水域為其領海。依此主張，菲國之領海寬度在某些部分超過了一九八二年海洋法公約所規定之十二海里寬度之領海範圍，其長度甚至超過二百海里。¹²在此海域內，外國船舶與航空器之航行與飛越自由將被菲律賓剝奪。菲律賓視此水域為其歷史性領海的依據乃一八九八年的美西巴黎和約、一九〇〇年美西華盛頓條約和一九三〇年的美英華盛頓條約所劃定之外部界線和其他相關法律文件，譬如，一九五一年美國與菲律賓簽訂的協防條約中亦明確的承認此一界線。¹³

二、越南／高棉

一九八二年七月，越南與高棉簽訂一個有關歷史性水域的協定，將泰國灣(Gulf of Thailand)部分的水域劃定為兩國之歷史性水域。¹⁴此協定指出，由於越南建江省(Kien Giang Province)、復國島(Phn Quoc Island)、土株群島(Tho Chu Islands)與位於高棉勘波特省(Kampot Province)海岸和波羅衛群島(Poulo Wai Islands)之間

註¹⁰ The Philippines: Declaration Concerning on Objection by Australia, October 26, 1988, E. D. Brown, 同前註, pp. 103.

註¹¹ 菲國代表團在簽署「一九八二年海洋法公約」所提出之聲明，見 Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Law of the Sea: Archipelagic States* (New York: United Nations, 1990), p. 114.

註¹² 見菲國外長在簽署「一九八二年海洋法公約」時所作之聲明。此聲明收錄於 Pacifico A. Castro, 同註¹⁰, pp. 9~12.

註¹³ 條約中之界線僅為島嶼歸屬線，非條約領海線。參見 Pacifico A. Castro, 同註¹⁰, p. 11; 另見 Mario C. Manansala, "The Philippines and the Law of the Sea," in Choon-ho Park and Jae Kyn Park, eds., *The Law of the Sea: Problems from the East Asian Preoperative* (Honolulu: the Law of the Sea Institute, University of Hawaii, 1987) p. 436.

註¹⁴ 越南與高棉兩國所簽訂有關歷史性水域之協議的英文全文，參見 FBIS Asia & Pacific, IV, July 9, 1982, No.132, p. k3~k4; 中文全文參見陳鴻瑜，東南亞各國海域法律及條約彙編(臺灣南投：國立暨南國際大學東南亞研究中心，民國八十六年六月)，頁二四四~二四六。



的海域，具有特殊的地理條件，對越南與高棉兩國之國防和經濟極具重要性，因此，此一帶水域構成兩國的歷史性水域；兩國將依平等、友好與彼此尊重獨立、主權、領土完整與各自的合法利益精神，在適宜的時間進行談判，以劃定上述兩國歷史性水域之界限。^⑩此外，越南在一九八二年十一月發表了一份有關領海基線之聲明，其中將一八八七年中法界約所劃北部灣（Gulf of Tonkin，一般稱為東京灣）以西的水域宣布為越南的歷史性水域。^⑪聲明中，越南指出，北部灣是位於中共與越南兩國間的海灣，此海灣係依據一八八七年六月二十六日法國和中國清朝所簽訂的中法續議界務專條劃定兩國的界線。北部灣靠近越南之一帶海域構成越南的歷史性水域，越南對此歷史性水域享有如內水法律制度之主權。^⑫

三、泰國

一九五九年九月，泰國總理府曾發布一項有關泰國灣內側一帶海域之聲明。聲明中指出，泰國灣內側在班冲山衫（Bahn Chong Samsarn）半島第一個基點（北緯 12 度 35 分 45 秒、東經 100 度 57 分 45 秒）起始的基線的北方，向西劃一直線與緯度平行到對面海岸的第二個基點（北緯 12 度 35 分 45 秒、東經 99 度 57 分 30 秒）間的水域構成一個係屬泰國的歷史性海灣，屬泰國之內水。^⑬

…… 待 續 ……

註^⑩ 同前註。

註^⑪ Statement of November 12, 1982 by the Government of the Socialist Republic of Vietnam on Territorial Sea Baseline of Vietnam, UN, *The Law of the Sea : Current Development in the Law of the Sea : Current Development in State Practice* (New York, 1987), p. 143, 聲明中文翻譯見陳鴻瑜，前揭書，頁二四七～二五二。

註^⑫ 同前註。

註^⑬ 一九五九年泰國總理府關於泰國灣內側之聲明，中文見陳鴻瑜，前揭書，頁一六二。



U.S. Response to Historical Waters Claims in the South China Sea

Yann-Huei Song

Abstract

Nearly all of the coastal states in the South China Sea area have ratified the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (1982 LOSC), with the exception of the Republic of China (Taiwan, ROC), Thailand, and Cambodia. Most of the countries in the area have enacted domestic maritime legislation in accordance with the provisions contained in the 1982 LOSC. Which declare for instance a 12 nautical mile territorial boundary and a 200 nautical mile Exclusive Economic Zone (EEZ). The ROC and the People's Republic of China (PRC) enacted the Law on the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf in December 1997 and June 1998 respectively. However, there are discrepancies between maritime claims of the countries in the area and the 1982 LOSC. These discrepancies have been challenged as "excessive maritime claims", which include excessively straight baselines, and demand for prior permission for warships to enter territorial waters. Since 1979, the United States has responded to the "excessive maritime claims" in different parts of the world through the Freedom of Navigation Program. The purpose of this article is to study the U.S. reaction to the historic waters claims of the PRC, the ROC, the Philippines, Vietnam, and Cambodia. The article concludes that the United States would be forced to take action in response to the PRC's excessive maritime claims if freedom and rights of navigation and over-flight in the area were disrupted by the claimants. This article also concludes by suggesting that the United States should join those challenging these "excessive maritime claims."

Keywords : United States, historical waters, excessive maritime claims, South China Sea

