

「亞太安全合作理事會」下的 海事安全合作*

孫 光 民

(政治大學國際關係研究中心
第二研究所副研究員)

摘 要

一九九七年十二月，「亞太安全合作理事會」以「第四號備忘錄」的形式公布了一份「區域海事合作綱領」。該綱領所列內容十分廣泛，不但具體呈現出「東協區域論壇—概念文件」中關於海事安全合作的基本精神，同時也強烈符合了一九八二年聯合國海洋法公約的各項有關規定與國家實踐。因此可以說，「綱領」為亞太地區未來的海事安全合作立下了良好的指標與基礎。

關鍵詞：東協區域論壇、亞太安全合作理事會、亞太「區域海事合作綱領」、
海事安全合作、海洋政策

* * *

壹、前言——從海權到海事合作的歷史沿革

十九世紀末，美國海軍戰爭學院的馬漢將軍（Alfred Thayer Mahan）曾出版兩本著作：一六六〇年至一七八三年，海權對歷史的影響（*The Influence of Sea Power upon History, 1660~1783*）及一七九三年至一八一二年，海權對法國革命與法蘭西帝國的影響（*The Influence of Sea Power upon the French Revolution and Empire, 1793~1812*），其中說明海洋是一處浩翰無際的大道，通過這條大道，人員及貨物能比在陸地上更方

* 本文原發表於「亞太安全概念研究」研討會，政治大學國際關係研究中心第二研究所主辦，政治大學學術研究與合作委員會協辦，台北，民國87年11月30日。



便更廉價的運輸。海權包括控制這條大道，這不僅包括建立市場及充分龐大的商船隊去載運貿易，也要建立基地或殖民地，以及當然要有強大的海軍艦隊去保護商業，並取得貿易站。此一海軍的戰時任務是確保制海，以求保持船隻與基地間的有效交通，並且不容敵人享有此種交通。馬漢的著作被譽為是對海權性質與重要性最重要的檢討，而且全部被濃縮為一項簡單的觀念：國家的強大要有制海權。^①

馬漢的海權論一直延燒到本世紀，並在兩次大戰中得到映證。在第一次世界大戰中，英國海軍在丹麥外海的日德蘭沙洲（Jutland Bank）附近重創德國艦隊，使得德國艦隊在戰爭的其餘時間皆躲在港裡，不敢冒險作另一次對抗。英國因而得以控制北海，大大有助於對德國完成遠距離的封鎖，斷絕德國急需的補給。^②在第二次世界大戰中，美國在中途島（Midway）一役一舉殲滅了日本四艘航空母艦及322架飛機，重創聯合艦隊。此後，同盟國掌握主動，逐一收復日本所爭奪的許多領土。同時，美國的潛艇使日本的商船受慘重的損失，剝奪了該國的重要補給。^③

在第一次世界大戰以後，美、英、法、義、日等五國曾於一九二二年在華盛頓簽署了一項「限制海軍軍備條約」（Limitation of Naval Armament），^④並隨後於一九三〇年再簽訂「倫敦海軍條約」（London Naval Treaty）。^⑤該兩個條約對參加國海軍軍備的數量和質量作了某些限制。這是截至目前為止最重要的海軍軍備控制協定，也是近代歷史上最早的多邊軍控協議。不過由於沒有查核措施，在未能有效制止（當時的）德國重新武裝和日本大肆擴充軍備的情況下，該兩約最後終於完全失敗。^⑥

到了第二次世界大戰結束、東西冷戰之時，美俄兩強對於海權的爭奪更是達到了高潮。^⑦當時蘇聯海軍總司令高希柯夫（S. G. Gorshkov）元帥並著有國家海權論（*The*

註① 原著見 Alfred Thayer Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History, 1660~1783* (Boston: Little Brown, 1890); and *The Influence of Sea Power Upon the French Revolution and Empire, 1793~1812* (Boston: Little Brown, 1892), two volumes. 簡要說明可見紐先鍾著，*西方戰略思想史*（台北：麥田出版社，民國84年），頁389~409。

註② 此即所謂的「日德蘭海戰」。關於是次戰役參見 Alexander Mckee 著，王鼎鈞譯，*七海雄風：海上戰爭，1591~1949*（台北：麥田出版社，民國84年），頁203~222。

註③ 關於中途島海戰可參閱牧島英一著，謝新發譯，*中途島大海戰*（台北：正文出版社，民國57年4月1日），及 Walter Lord 著，黃文範譯，*中途島之戰：難以置信的勝利*（台北：麥田出版社，民國83年）。關於日本聯合艦隊的興衰，可見原為一著，趙長年譯，*日本海軍的崩潰*（台北：正文出版社，民國57年9月）。

註④ 又稱「華盛頓條約」（Washington Treaty）。條約全文見 Charles I. Berans, ed., *Treaties and Other International Agreements of the United States of America 1776~1949, Volume 2: Multilateral, 1918~1930* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, May 1969), pp. 351~371。

註⑤ 條約全文見 *ibid.*, pp. 1055~1075。

註⑥ 關於華盛頓和倫敦兩約的詳細說明，見尹章華，*海洋法概要*（台北：文笙書局，民國87年8月），頁2-14-7~2-14-8。部分說明亦可見，杜薔之，*國際法大綱*，下冊（台北：台灣商務印書館，民國72年4月修訂一版），頁587~588。

註⑦ 一般參閱 Jurgen Rohwer 著，阮文新譯，*超級強國的海上對峙*（台北：黎明文化事業公司，未列印出版日期）。



Sea Power of the State) 一書，再次重申了海權對於蘇聯國家生存的重要。^⑧甚至在東西冷戰結束後，在某些局勢仍然緊張的地方，例如我們所在的台海地區，人們所討論的仍是「台海正面防禦」^⑨及我國海上運輸線的安全。^⑩因此，有很長一段時間，人們口中所謂的「海事」就是指海上的軍事及輪船貨運安全。

一直到現在，「控制海洋」仍是世界各主要國家海軍的建軍思想。比如說，南非海軍總司令辛蒲森·安德森中將 (Vice Admiral R. C. Simpson-Anderson) 最近就撰文重申「海權是海洋國家外交及國防政策的必須要素」(Maritime power is a vital element of a maritime country's foreign and defence policies)。^⑪因此，在傳統海權思想下，所謂的海事合作也多是指確保海上運輸線的安全及阻止敵人享有此項利益。^⑫

這種「海權」高漲、及列強在海上軍事對峙的局面直到六〇年代才開始有了些微的變化。在當時，由於海洋科技的日益進步(拜第二次世界大戰軍事科技發展之所賜)，使得人們逐漸體認到，海洋除了軍事用途外尚其他的經濟利益。^⑬海洋不但調節氣候、維持動植物生命和涵容污物，也為人類提供蛋白質、能源^⑭、航運便利^⑮、就業機會與活動空間。而海洋環境，「包含所有的洋、海及海岸地區所形成的整體範圍，……是地球維生系統不可分割的一部分，也是人類永續發展的機會的所在」的特性，^⑯也使得全世界體認到，只有在海洋事務上進行全方位的合作，才有可能確保人類的永續生存。因此，從一九七三年起，各國開始在聯合國集會，企圖尋求共識並建立一新的海洋合作架構。在歷經八年(一九七三~一九八二)十二會期的複雜與冗長

註⑧ 該書中文譯本見 S. G. Gorshkov 著，朱成祥譯，國家海權論(台北：國防部史政編譯局，民國 74 年 3 月)。

註⑨ 見蘇進強，「台海防衛作戰與國軍兵力結構」，收錄於蘇進強等，國軍兵力結構與台海安全，國家政策研究中心智庫叢書 48(台北：業強出版社，民國 85 年 8 月)，頁 9~12。

註⑩ 鍾堅，「從歷史汲取教訓：抗日期間日軍在南海之戰爭」，收錄於楊志恒等，我國應有的南海戰略，國家政策研究中心智庫叢書 49(台北：業強出版社，民國 85 年 8 月)，頁 122~124。

註⑪ Vice Admiral R. C. Simpson-Anderson "South Africa's Maritime Power in the Indian Ocean Rim," *The South African Journal of International Affairs*, Vol. 4, No. 2 (Winter 1997), pp. 117, 118.

註⑫ Commodore C. Howell "The Potential for Maritime Cooperation," *Strategic Analysis*, Vol. 20, No. 2 (May 1997), p. 313.

註⑬ 詳見 E. D. Brown, *The International Law of the Sea: Volume I, Introductory Manual* (England: Dartmouth Publishing Company, 1994)，尤其是第二章。

註⑭ 海洋的生物資源異常豐富，據統計，僅魚、貝類一項每年即可生產 30 億噸。而大陸淺海海底石油和天然氣的蘊藏量亦十分豐富，據估計為 2500 億噸，佔全世界油氣儲量的三分之一以上。此外，海洋中還有一種叫作錳結核(Manganese Nodules)的物質，含有錳、鎳、鈷、銅等多種礦元素。據估計，僅太平洋海底的錳結核中，就含有 430 億噸鋁、3580 億噸錳、79 億噸銅、147 億噸鎳、52 億噸鈷、2070 億噸鐵、250 億噸鎂及 13 億噸鉛。見周子亞、楊志雄編，海洋法知識(上海：知識出版社，1985 年 10 月)，頁 3~4。

註⑮ 現代運輸雖極發達，可向海陸空三方面發展，但海運究為載重量最大、運費最省之運輸方法。參見侯木仲，國際海洋法(台北：環球書局，民國 71 年 2 月再版)，頁 8。

註⑯ 廖中山、邱文彥，「國家海洋政策藍圖」，收錄於第四屆水上警察學術研討會論文集(桃園：中央警察大學，民國 86 年 5 月 1 日)，頁 132。



的談判後，終於在一九八二年十二月十日於牙買加首都「蒙特哥灣」(Montago Bay)簽署了一項「聯合國海洋法公約」(United Nations Convention on the Law of the Sea)。^⑰

公約的內容包括：領海、毗連區、海峽、群島國、專屬經濟區、大陸架、公海、國際深海床、海洋環境的保護和保全、海洋科學研究及爭端解決等十七個部分，連同九個附件、共四四六條，中文譯本文字多達廿五萬字以上，為有史以來，最為完備的一部海洋法典。^⑱而海洋法公約的成立，不僅為國際海洋事業建立了新的法律秩序，並且也為世界各國在海洋事務上提供了一個新的合作架構。^⑲

此外，來自世界各主要國家的國際法律工作者和海軍專家，也在一九九四年六月起草了一部「聖雷莫國際海上武裝衝突法手冊」(San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea)。^⑳在過去，陸戰規則曾集中出現在一個宣言中，而海戰規則因其特殊性和各國實踐的不一致，被分散在各個宣言和公約中。「聖雷莫國際海上武裝衝突法手冊」則首次將海戰規則集中體現在一部法規中，不僅宣示了現在正在適用的國際海上武裝衝突法，而且對在新形勢下的國際海戰規則有所發展，所以具有特殊重要的意義。這也是國際海洋法在發展史上另一新的里程碑。^㉑

貳、亞太海事安全合作—— 第一軌的「東協區域論壇」及其活動

在整個亞太地區，最早提到「海事安全合作」(maritime security cooperation)的正式場合應是「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)。「東協區域論壇」成立於一九九四年，最初是由東協六國(菲律賓、印尼、馬來西亞、新加坡、泰國及汶萊)、東協的七個對話夥伴(美國、日本、加拿大、歐盟、澳洲、紐西蘭及南韓)、三個觀察員(越南、寮國、巴布亞新幾內亞)及俄羅斯、中共所組成。^㉒此一

註⑰ 關於聯合國海洋法公約之立法沿革，可參閱尹章華編，*海洋法令彙編*（台北：文笙書局，民國87年6月），頁2-2-1~2-2-2。

註⑱ 劉達材，「迎向1998國際海洋年我們應有之認識與作為」，*中華戰略學刊*，八十七年秋季刊，頁16。

註⑲ 詳見邱文彥，「海洋環境：國際共同行動與我國回應策略」，*中華戰略學刊*，八十七年秋季刊，頁90。

註⑳ 整個起草過程最早由人道主義法國際研究院(International Institute of Humanitarian Law)於1987年發起進行。見Louise Doswald-Beck, "Vessels, Aircraft and Persons Entitled to Protection During Armed Conflicts at Sea," *The British Year Book of International Law*, LXV, 1994, p. 212.

註㉑ 張勇，「從「聖雷莫國際海上武裝衝突法手冊」看國際海戰規則發展的幾個主要階段」，*中國國際法年刊* 1996，頁334。關於整個手冊的詳細說明，見Louise Doswald-Beck, ed, *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995)。

註㉒ 關於「東協區域論壇」成立的過程，參閱吳祖田，「東協多邊會議發展之取向」，*問題與研究*，第33卷第11期（民國83年11月），頁79。



論壇由東協主導，是冷戰結束後亞太地區第一個官方的多邊安全論壇，^②也是亞太地區自戰後以來不同意識形態國家齊聚一堂討論安全問題的首次；^③其宗旨是在「發展亞太地區更具前瞻性之建設性關係模式，……以確保本地區……之永久和平、穩定。」^④

在「東協區域論壇」的架構下，「海事安全合作」是屬於「綜合性安全」(comprehensive security) 概念的一部分。^⑤這是由於許多東亞國家將「海事安全」(maritime security) 視同海上資源與主權的保障，並不惜以武力相向；^⑥而透過在海事方面的廣泛合作，將可有助於降低緊張的情勢，從而促進整個亞太地區的和平與穩定。因此，東協乃於一九九五年三月草擬了一份「東協區域論壇——概念文件」(The ASEAN Regional Forum — A Concept Paper)，^⑦其中將災害防治(disaster prevention) 列為亞太地區海事安全合作的短期目標；^⑧其他如簽訂一多邊的避免海上軍事衝突協定(a multilateral agreement on the avoidance of naval incidents)、成立一東協救援部隊(an ASEAN Relief and Assistance Force)，以及加速批准各海洋環境保護公約則為中長期目標。^⑨而這份文件後來也成為「東協區域論壇」(及其第二軌的「亞太安全合作理事會」(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP)，見下述)所有關於海事安全合作活動的依據與基礎。^⑩

註② 林正義，「亞太安全對話機制的趨勢」，國家政策雙週刊，第 171 期（民國 86 年 8 月 18 日），頁 2。

註③ 陳鴻瑜，東南亞國家協會之發展（南投：國立暨南國際大學東南亞研究中心，民國 86 年 3 月出版），頁 73。

註④ 第一屆東協區域論壇主席聲明（曼谷：1994 年 7 月 25 日），第八項。英文原文見<<http://www.dfat.gov.au/arf/arf1.html>>。中文譯文見，東南亞季刊，第 3 卷第 3 期（民國 87 年 7 月），頁 122。

註⑤ 所謂「綜合性安全」概念，強調的是非軍事層面之經濟發展、政治合作（對話）與社會穩定對國家安全的重要性與意義。對於缺乏多邊安全合作經驗的亞太各國而言，重視經濟發展的「綜合性安全」，除可增強各國參與建構多邊安全合作體制的動機；另外，其所隱含區域經濟發展與整合的誘因，也能提升經濟弱勢國家對亞太集體安全的認同。見李志志，後冷戰時代美國的亞太戰略——從扇形戰略到新太平洋共同體（台北：憬藝出版，民國 86 年 2 月），頁 198~199。自從冷戰結束以後，許多原本在兩極平衡時期所壓抑的領土、種族、宗教及經貿等糾紛在亞太地區都逐一浮現。此外，由新議題所導致的新衝突也同時形成。諸如環保問題、非法移民潮、海盜、毒品走私與國際恐怖主義等等，都造成了緊張不安、爭執與衝突，降低了區域中的穩定、安全與發展。從而安全威脅問題已超出了傳統的軍事面向，涵括了非軍事面向。參閱王高成，「東協與亞太區域安全」，問題與研究，第 34 卷第 11 期（民國 84 年 11 月），頁 62。而這也是「東協區域論壇」積極推動「綜合性安全」概念之主因。見劉復國，「亞太地區「綜合性暨合作性安全」概念的適用」，亞太安全合作理事會中華民國委員會會訊，第 2 期（民國 87 年 1 月），頁 7。不過，「綜合性安全」概念到目前為止，還不能說已經被全然地發展探究，許多內涵部分仍有待進一步的集思廣益。見 David Dewitt, "CSCAP Steering Committee Meeting," *CANCAPS Bulletin*, No. 19 (November 1998), p. 14. 亦見前揭會訊，頁 22。

註⑥ Sam Bateman, "Economic Growth, Marine Resources and Naval Arms in East Asia — A Deadly Triangle?" *Marine Policy*, Vol. 22, No. 4-5 (1998), p. 305.

註⑦ 此一文件之英文原文見<<http://www.dfat.gov.au/arf/arf2conc.html>>。中文譯文見東南亞季刊，第 3 卷第 3 期（民國 87 年 7 月），頁 132~137。

註⑧ 見「概念文件」附件 A，第五項。英文原文見<<http://www.dfat.gov.au/arf/annex-a.html>>。

註⑨ 見「概念文件」附件 B，第五項。英文原文見<<http://www.dfat.gov.au/arf/annex-b.html>>。

註⑩ Sam Bateman and Hasjim Djalal, "Regional Oceans Management and Security - Meeting Overview," p. 3. 本件係亞太安全合作理事會中華民國委員會秘書處蒐集之資料。



此外，「東協區域論壇」也曾在一九九七至九八年間的兩次「會期間信心建立措施支援工作小組」（Intersessional Support Group on Confidence Building Measures, ISG on CBMs）會議上再度討論海事安全合作，^②會中並確認了「海上安全」（maritime safety）、「海上法律秩序」（law and order at sea）以及「海洋環境的保護和保全」（protection and preservation of the marine environment）等討論議題。不過由於最後討論的結果仍只是敦促ARF各國儘速批准並實施各有關的國際公約，^③因此整個會議的成果並未超出前述「概念文件」的範疇。

至於在組織方面，「東協區域論壇」則採取了「雙軌制」（two tracks），即第一軌活動由政府來執行，而第二軌的活動則由相關非政府間組織如「亞太安全合作理事會」來負責。其中，「東協區域論壇」主席應確保「第二軌」活動，是在經過「第一軌」參與國官方充分討論後才展開；^④而「第二軌」活動的主要目的則是在輔助第一軌的「東協區域論壇」發揮作用，以試驗區域安全合作的極限。^⑤因此，當「亞太安全合作理事會」成立並陸續展開各項工作後，「東協區域論壇」即將整個「海事安全合作」的工作重心交由該第二軌機制來進行。

叁、第二軌的「亞太安全合作理事會」及其活動

「亞太安全合作理事會」的成立起源，肇始於「東協戰略暨國際研究中心」（ASEAN Institute for Strategic and International Studies, ASEAN-ISIS）^⑥、美國「太平洋論壇／戰略與國際關係研究中心」（Pacific Forum/CSIS）、日本國際問題研究所

註② 1995年8月1日，第二屆「東協區域論壇」決議在論壇下設置三個支援機制：即「會期間信心建立措施支援工作小組」、「會期間和平維持行動會議」（Intersessional Meeting on Peacekeeping Operations, ISM on PKOs），以及「會期間搜救合作協調會議」（Intersessional Meeting on Search and Rescue Coordination and Cooperation, ISM on SAR）。而第四個支援機制「會期間災難救助會議」（Intersessional Meeting on Disaster Relief）亦於1996年7月正式成立。見陳鴻瑜，前揭書，頁77、80。根據第四屆「東協區域論壇」（1997年7月27日）的決定，1997下半年的「會期間信心建立措施支援工作小組」會議於11月4日至6日在汶萊召開，而1998上半年的會議則於3月4日至6日在雪梨舉行。見<http://www.dfat.gov.au/arf/arf5_C.html>。亦見第四屆東協區域論壇主席聲明（梳邦查亞，1997年7月27日），第七項。英文原文見<<http://www.dfat.gov.au/arf/arf4.html>>。中文譯文見東南亞季刊，第3卷第3期（民國87年7月），頁131。

註③ 見<http://www.dfat.gov.au/arf/arf5_C.html>。尤其是 Recommendation 12 的部分。

註④ 見「東協區域論壇－概念文件」，第十一項。中文譯文見東南亞季刊，第3卷第3期（民國87年7月），頁135。

註⑤ 見林綿基(Jusuf Wanandi), "The Future of ARF and CSCAP in the Regional Security and Architecture," paper presented to the 9th Asia Pacific Roundtable, Kuala Lumpur, June 5~8, 1995, pp. 4~5.

註⑥ 1988年6月29日，東協五國（印尼、馬來西亞、新加坡、泰國及菲律賓）爲了加強戰略安全問題之研究，而由五國有關戰略安全問題之研究機構共同簽訂東協戰略暨國際研究中心協會章程，成立「東協戰略暨國際研究中心」。見陳鴻瑜，前揭書，頁59~60。



(Japan Institute of International Affairs)，以及韓國的「漢城國際事務論壇」(the Seoul Forum for International Affairs)，經過三次以「亞太地區安全合作」(Security Cooperation in the Asia Pacific, SCAP)為題的連續會議(夏威夷、峇里島、漢城)而形成。在九二年 SCAP 的漢城會議上，各國參考亞太經濟合作發展過程中，「太平洋自由貿易暨發展會議」(Pacific Free Trade and Development, PAFTAD)與「太平洋經濟合作會議」(Pacific Economic Cooperation Conference, PECC)發展的經驗，決定將 SCAP 擴大成為常設性的半官方組織(政府官員可以私人身分出席會議)，扮演思考如何建構亞太安全合作體制的智囊。隨後，「亞太安全合作理事會」即於一九九三年六月在馬來西亞首都吉隆坡成立。^⑦ ARF 與 CSCAP 相互搭配的「雙軌制」，是東協為緩衝美國等強權支配亞太安全合作體制的設計，亦即，先經由非正式的討論尋求共識再正式提出議案，避免強權直接藉議程的壓力迫使弱勢國家接受決議。^⑧

「亞太安全合作理事會」的主要目的在於提供亞太區域國家及地區(territories)建立信心及安全合作的架構，^⑨而主要的工作重心則在於工作小組。工作小組被設計來實行亞太安全合作理事會的主要機能，也就是有效地以分析、研究、回饋與提供意見來支援東協區域論壇。^⑩由於理事會的憲章中明文規定「執行委員會(the Steering Committee)得就特定區域或次級區域之政治安全問題，建立工作小組(Working Groups)，以從事政策導向之研究」，^⑪因此，於一九九三年十二月在印尼龍目(Lombok)召開的執委會就通過了設置包括「海洋安全合作工作小組」(Working Group on Maritime Security Co-operation)在內的四個工作小組的決議，^⑫而澳洲也隨即於一九九四年十二月正式提名其退休海軍准將 Sam Bateman 為該海洋合作小組

註⑦ 關於「亞太安全合作理事會」成立之背景與詳細經過，見 Paul M. Evans, *The Council for Security Cooperation in the Asia Pacific: Context and Prospects* (CANCAPS Papier Number 2, March 1994)。另關於「太平洋自由貿易暨發展會議」及「太平洋經濟合作會議」，參閱趙甦成，「太平洋經濟合作會議」，收錄於沈鈞鈞主編，*國際重要經貿暨金融組織*（台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國 79 年 10 月），頁 283~308。

註⑧ 李文志，前揭書，頁 263~264。

註⑨ 見亞太安全合作理事會憲章第二條第一款。憲章之電子條文全文見 *AUS-CSCAP News Letter*, No. 1, August 1995, <<http://coombs.anu.edu.au/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/Auscswsl.html>>。中文譯文見亞太安全合作理事會中華民國委員會會訊，第一期（民國 86 年 9 月），頁 9~13。

註⑩ (蕭全政著)吳若予譯，「亞太地區國際多邊合作典則的最近發展及其限制」，收錄於田弘茂主編，*後冷戰時期亞太集體安全*，國家政策研究中心智庫叢書 52（台北：業強出版社，民國 85 年 12 月），頁 429。

註⑪ 參見理事會憲章第八條第一款。而工作小組也是整個 CSCAP 活動的根本機制(mechanism)。見 Desmond Ball, "Foreword," *AUS-CSCAP News Letter*, No. 1 (August 1995), *op. loc.*

註⑫ 其他的三個工作小組為「北太平洋工作小組」(North Pacific Working Group)、「綜合性及合作性安全工作小組」(Working Group on Comprehensive and Cooperative Security)及「信心暨安全建立措施小組」(Working Group on Confidence and Security Building Measures)。詳見林正義，「亞太安全保障的新體系」，收錄於方孝謙、柯玉枝主編，*國際環境的變動與亞太地區*（台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國 86 年 8 月），頁 84。



之共同主席 (co-chairman)。^④

一般而言，「海洋安全合作工作小組」設置的目的有六，即：一、培養亞太地區國家海洋合作及對話，在不對各相關國家造成利益損失的情況下，有效管理及利用海洋；二、增加對區域海洋議題的瞭解，及合作、對話的範圍；三、尋求一個海洋體制，降低區域衝突的危險性；四、針對特定區域海洋安全問題，從事政策研究；五、促進特定有關海洋的信心暨安全建立措施；六、促使各國遵守一九八二年聯合國海洋法公約。^④而「海事」(maritime issues)合作的範圍則包括：

- 一、海事安全及防衛；
- 二、海上監測 (maritime surveillance) 與情報共享 (information sharing)；
- 三、海上運輸及交通，包括海上安全 (marine safety) 以及海上交通線之安全 (security of sea lines of communication)；
- 四、海上科學與技術研究；
- 五、整合海上及海岸區域 (coastal zone) 的發展及管理；
- 六、生物及非生物海洋資源 (living and non-living marine resources) 的開發 (exploitation) 及永續發展 (sustainable development)；
- 七、海上緊急狀況之處置，包括搜救 (search and rescue)、急難救助 (disaster relief) 以及船難 (shipping accidents) 等；
- 八、海洋環境的保全 (conservation) 與保護 (protection)，包括海域的永續發展及海洋污染的預防。^⑤

「海洋安全合作工作小組」至今開過五次會議，^⑥每次會議皆有不同的主題。比如說，第一、二次會議的重點是在確認合作範圍及實施的方式，以協助降低海上緊張之風險 (reduce the risks of maritime tension)，會議的議程包括了「海上交通線之安全」(security of sea lines of communication)、「海域污染之防治」(the prev

註④ 另一位主席則為印尼的 R. M. Sunardi 海軍少將。見“Maritime Cooperation in Asia-Pacific,” *CMP Newsletter*, No. 2 (New South Wales, Australia: Center for Maritime Policy of the University of Wollongong, January 1996), p. 4.

註④ B. A. Hanzah, “CSCAP Working Group on Maritime Security Cooperation,” paper presented to the 9th Asia Pacific Roundtable, Kuala Lumpur, June 5~8, 1995, p. 1. 林正義之譯文，見林正義，「亞太安全保障的新體系」，頁 85。

註⑤ Sam Bateman, “CSCAP Working Group on Maritime Cooperation: Progress Report,” *AUS-CSCAP Newsletter*, No. 1 (August 1995), *op. loc.*

註⑥ 前四次的開會時間與地點分別是：

(1)第一次工作小組會議：1995年6月，澳洲召開。

(2)第二次工作小組會議：1996年4月，吉隆坡召開。

(3)第三次工作小組會議：1996年12月，雅加達召開。

(4)第四次工作小組會議：1997年5月30日至6月1日，曼谷召開。

見林正義，「亞太安全對話機制的趨勢」，頁 3。

第五次會議則於民國 87 年 11 月在澳洲舉行。見 David Dewitt, *op. loc.*

在這五次會議中，我國參加了第三次及第四次會議。參加第三次會議的我國代表為趙國材教授及胡念祖教授，參加第四次會議的代表則為胡念祖教授。



ention of marine pollution)、「資源管理體制」(resource management regimes)、「海洋資訊交換」(marine information exchange)以及「海洋事務的教育與訓練」(education and training for marine affairs)等討論事項；^④而三、四次會議則主要討論「海上安全」(marine safety)、「海上法律秩序」(law and order at sea)，^⑤以及與航運、海上貿易(seaborne trade)有關的區域安全問題。^⑥其中最值得注意的是，工作小組在第二次會議上曾針對海軍合作及領土糾紛等敏感性議題提出許多建議，^⑦不過卻也引發不小的爭論。比如說在海軍合作方面，泰國^⑧與馬來西亞^⑨傾向以多邊合作為主軸，而印度則主張以雙邊合作為基礎，反對多邊合作。印度的主要理由是，與東協國家的多邊海軍合作將損及印度與中共之間的敏感關係。^⑩另如在南沙糾紛方面，美國學者 Valencia 與 Van Dyke 主張成立包括「南沙管理局」(Spratly Management Authority)在內的多邊管理體制(Multilateral Management Regime)，^⑪而加拿大學者 Townsend-Gault 則認為，目前只有以若干功能性(functional)的合作為手段，才有能可能漸次打開這個延宕已久的管轄僵局(jurisdictional impasse)。^⑫

註⑦ 關於第一、二次會議內容詳見 Sam Bateman, "First Meeting of CSCAP Working Group on Maritime Cooperation," *AUS-CSCAP Newsletter*, No. 2 (January 1996), <<http://coombs.anu.edu.au/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/Auscnews2.html>>; 以及 Sam Bateman, "Regional Maritime Security," *AUS-CSCAP Newsletter*, No. 3 (September 1996), <<http://coombs.anu.edu.au/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/Auscnews3.html>>.

註⑧ 詳見 Sam Bateman, "CSCAP Maritime Cooperation Working Group Meeting, Bangkok, 30 May-1 June 1997," *AUS-CSCAP Newsletter*, No. 5 (October 1997), <<http://coombs.anu.edu.au/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/Auscnews5.html#Marit WG>>.

註⑨ 見 Sam Bateman, "CSCAP Maritime Cooperation Working Group Meeting, Tokyo, 19 November 1997," *AUS-CSCAP Newsletter*, No. 6 (May 1998), <<http://coombs.anu.edu.au/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/Auscnews6.html#MaritWG>>.

註⑩ Sam Bateman and Anthony Bergin, "Building Blocks for Maritime Security in the Indian Ocean," *Ocean Development and International Law*, Vol. 27 (1996), p. 236.

註⑪ Vice Admiral Nitz Srisomwong, "Regional Naval Cooperation," paper presented at the Second Meeting of the Maritime Cooperation Working Group of CSCAP, held at Maritime Institute of Malaysia (MIMA), Kuala Lumpur, April 16~17, 1996, p. 3.

註⑫ Lt. Cmdr Razali Md. Ali, "Naval Cooperation - the Malaysian Perspective," paper presented at the Second Meeting of the Maritime Cooperation Working Group of CSCAP, held at Maritime Institute of Malaysia (MIMA), Kuala Lumpur, April 16~17, 1996, pp. 3, 4.

註⑬ Rahul Roy-Chaudhury, "Naval Cooperation - India and the Indian Ocean," paper presented at the Second Meeting of the Maritime Cooperation Working Group of CSCAP, held at Maritime Institute of Malaysia (MIMA), Kuala Lumpur, April 16~17, 1996, pp. 18~20.

註⑭ 原論述頗長，詳見 Mark J. Valencia and Jon M. Van Dyke, "Comprehensive Solutions to the South China Sea Disputes: Some Options," paper presented at the Second Meeting of the Maritime Cooperation Working Group of CSCAP, held at Maritime Institute of Malaysia (MIMA), Kuala Lumpur, April 16~17, 1996, pp. 1~45.

註⑮ 見 Ian Townsend-Gault, "Resource Regimes and Maritime Co-operation in Southeast Asia," paper presented at the Second Meeting of the Maritime Cooperation Working Group of CSCAP, held at Maritime Institute of Malaysia (MIMA), Kuala Lumpur, April 16~17, 1996, pp. 7~8.



此外，「海洋安全合作工作小組」也在第二次會議上起草了一份「區域海事合作綱領」(Guidelines for Regional Maritime Cooperation)，以促進全方位的區域海事合作。該草案於一九九六年十二月完成，並隨即提 CSCAP 執委會進行審核。^⑤在 CSCAP 各會員委員會表示過意見、並經過「海洋安全合作工作小組」第三次會議的再次討論以後，執委會終於在一九九七年十二月同意以「第四號備忘錄」(Memorandum No.4) 的形式公布該綱領。^⑥

在「第四號備忘錄」中所列的「綱領」範圍十分廣泛，包括了「海上信心暨安全建立」(maritime confidence and security building) 及各種「預防外交措施」(preventive diplomacy measures)，並強烈反映了對一九八二年聯合國海洋法公約的支持。基本上，新出爐的「區域海事合作綱領」符合了一九八二年聯合國海洋法公約的各項有關規定及國家實踐 (state practice)。^⑦

肆、亞太地區的「區域海事合作綱領」

一般而言，「亞太安全合作理事會」訂定「區域海事合作綱領」的基本目的有五，分別是：

第一，建構一套區域海事的通則 (general principles)，以降低尤其是在閉海或半閉海 (enclosed or semi-enclosed sea) 中由於糾葛或重疊的海上管轄 (disputed or overlapping maritime jurisdiction) 所引發的緊張情勢；

第二，逐步建立一以一九八二年海洋法公約為基礎的海洋管理體制 (an oceans governance regime)，並引進整合管理 (integrated management) 的觀念；

第三，推動一穩健的海事體制 (a stable maritime regime)，以確保本區內海上貿易的自由流通，並使各國能追求其自身的海洋利益，以及依照國際法原則 (principles of international law) 及在生態上永續的方式 (ecologically sustainable manner) 管理其海洋資源；

第四，在亞太地區適用綜合性的安全概念 (the concept of comprehensive security)，並作為綜合性安全概念與討論綜合性安全概念的論壇之間的一個連結 (a link)；

第五，將「海洋安全合作工作小組」各次會議的成果具象化，並為未來進一步的工作奠下基礎。^⑧

新綱領並不具有法律拘束力，不過其確實為海事部門設立了廣泛的合作行為準

註⑤ “CSCAP: Working Group on Maritime Cooperation,” *CANCAPS Bulletin*, No. 12 (February 1997), p. 14.

註⑥ Sam Bateman, “CSCAP Maritime Cooperation Working Group Meeting, Tokyo, 19 November 1997,” *op. loc.*

註⑦ 見 “Introduction,” *Memorandum No. 4: Guidelines for Regional Maritime Cooperation*, <<http://coombs.anu.edu.au/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/memo4.html>>.

註⑧ 見 “Purpose of Guidelines,” *Memorandum No. 4*, *op. loc.*



則。④新綱領④除前言及「定義」(Definitions)外,共分十五部分,其中基本原則為:

一、當事各國承認一九八二年聯合國海洋法公約、其他條約及一般國際法(general international law)所賦予其他國家的權利與義務;(綱領第二條)

二、各國應儘速批准一九八二年聯合國海洋法公約及其他相關文件,以促進和平、安全、合作、永續發展,並敦睦關係;(綱領第三條)

三、當事各國承認區域海事安全的綜合性概念需要以科際整合的方式(a multidisciplinary approach)協調各有關單位及活動以進行必要的各項合作。(綱領第四條)

而其他重要部分尚包括:

一、海上交通線——當事各國應發展維持及保護航行自由(freedom of navigation)的合作途徑,並可以交換(包括威脅海線安全或事件之)資訊,及人道救助、搜救、海上安全及海上法律秩序等方面的訓練作為合作起點。(綱領第七、八條)

二、海上安全——(一)鼓勵當事各國以諸如標示適當海圖、助航(navigational aids)及建議航道等措施提升航海安全;(二)當事各國對於國際間處理次標準船舶(sub-standard ships)的努力表示支持,包括建立港口國管制(Port State Control, PSC)體系。(綱領第十三、十四條)

三、海上的法律與秩序——當事各國承認維持及執行海上法律秩序之重要,並有必要在預防海盜(piracy)、毒品走私(drug smuggling)及其他海上犯罪方面進行合作。(綱領第十六條)

四、海軍合作——(一)當事各國認知包括增加人員互訪(increased personnel contacts)及主動促進海軍透明化(naval transparency)等之信心建立措施將有助於海軍合作;(二)當事各國可考慮建立一雙邊或多邊之「海上避免衝突協定」架構,以開放給有興趣之海軍參與。(綱領第十八、十九條)

五、海上監測——當事各國承認得以和平為目的,並在不妨礙聯合國海洋法公約所賦予沿海國在其專屬經濟區及大陸架內所享有之管轄權利與義務的情況下,進行海上監測,以作為通過主張為專屬經濟區或大陸架,以及公海時,實施航行及飛越自由(freedom of navigation and overflight)的一部分。〔馬來西亞認為海上監測應取得沿海國的同意,並不得妨礙後者在專屬經濟區或大陸架內的主權權利〕(綱領第廿條及附註)

六、海洋環境的保護及保全——鼓勵當事各國以雙邊、次級區域及區域為合作基礎,採取所有必要措施以預防、減輕、監測及控制所有來源的海域污染;批准、實施及參與關於保護、保全及監測海洋環境的條約與文件;發展及執行因應海洋污染事件的國家、次級區域及區域的監測及應變計畫(contingency plans)。(綱領第廿二、廿三條)

註④ 見“Legal Status of the Guidelines,” *Memorandum No. 4*, op. loc.

註④ 全文見“Guidelines for Regional Maritime Cooperation,” *Memorandum No. 4*, op. loc.



七、海洋資源——鼓勵當事各國在雙邊、次級區域及區域的層次上進行諮商，以針對跨界（straddle maritime zones）或高度迴游（highly migratory）海洋生物資源的保育（conservation）、管理（management）及永續利用（sustainable utilisation），以及橫跨兩個或多個國家管轄區域的海洋非生物資源（marine non-living resources）的探勘（exploration）與開採（exploitation）等問題，形成並統合有關的政策。（綱領第廿四、廿五條）

八、海洋科學研究——鼓勵當事各國直接或透過主管之國際、區域或次級區域組織進行海洋科學研究合作，並依據聯合國海洋法公約，協商劃一（harmonize）核發在其專屬經濟區中及大陸架上所提海洋科學研究計畫的許可程序。（綱領第廿六、廿七條）^②

綱領中並有一「非減損」（non-prejudicial）條款（第卅條），指出本綱領不應被解釋為對於任何當事國之領土主權（territorial sovereignty）、領土或海域之主權權利（sovereign rights）或管轄權（jurisdiction）之主張有所減損。

此外，由於中共的堅持，「第四號備忘錄」中尚有一「建議」（Recommendation）條款，表明「本備忘錄的公布不應被解釋為所有的 CSCAP 會員皆贊同此備忘錄，若干 CSCAP 會員對於綱領的某些部分仍持保留態度，特別是第十八～十九條之『海軍合作』、第廿條之『海上監測』，以及第卅條之『非減損』條款。」^③

總之，具有憲章（charter）性質的「區域海事合作綱領」，^④不但具體呈現出「東協區域影響論壇—概念文件」中關於海事安全合作的基本精神，^⑤同時也強烈符合了一九八二年聯合國海洋法公約、一九九二年聯合國環境暨發展會議（United Nations Conference on Environment and Development, UNCED）決議，^⑥以及其他相關公約及國家實踐。^⑦因此可以說，「綱領」為亞太地區未來的海事合作立下了良好的指標與基礎。

註② 綱領的其餘部分則為「人道救助」（Humanitarian Assistance）、「搜救」（Search and Rescue）、「技術合作與能力建立」（Technical Cooperation and Capacity Building）以及「訓練與教育」（Training and Education）等一般性合作條款。詳見綱領第十～十二條，以及第廿八、廿九條。

註③ 此「建議」係中共於「海洋安全合作工作小組」之第四次會議中提出，會議隨即採納並將之列入「第四號備忘錄」中，同註④。

註④ 同註④。

註⑤ Sam Bateman and Hasjim Djalal, *op. loc.*

註⑥ 1992年聯合國環境暨發展會議訂定的「21世紀議程」（Agenda 21）訂有海洋專章（第十七章），主要內容包括：海岸地區之整合管理與永續發展、海洋環境之保護、公海海洋生物資源之永續利用及保育、海洋環境與氣候變遷不確定性之研究、國際合作與協調，以及島國的永續發展等六大項。在此架構下，世界各國均有責任，朝此目標作出貢獻。英文原文見<gopher://gopher.un.org:70/00/conf/unced/English/a21-17.txt>。中文簡要說明參閱，邱文彥，前引文，頁91～93。

註⑦ 同註④。



伍、亞太海事安全合作新綱領—— 一個架構上的分析

綜上所述可知，除了若干諸如教育訓練及交換資訊等一般性的合作外，目前亞太地區海事安全合作的架構大致包括了海軍合作、海上安全、海上交通線之安全、海洋環境的保護和保全、海洋資源的管理與利用、海洋科學研究、打擊海上犯罪等七大主要實質內容。除了「海軍合作」由於事涉敏感不易界定外，其他部分在現行國際海事架構下皆有既定的合作模式，茲再個別分析如後：

一、海軍合作

在認知不同、安全需求迥異、^⑥以及某些候時砲口相向^⑦的情況下，亞太地區要進行海軍合作並不是件容易的事。因此有學者建議，以「信心建立措施」(Confidence-Building Measures, CBMs)作為亞太地區海軍合作的起點。而這樣的措施可包括：

(一)宣示性措施(Declaratory Measures)——比如說，一致支持一九八二年聯合國海洋法公約中所揭櫫的各項原則，^⑧或者是簽訂如南北韓於一九九一年十二月達成的「和解、不侵犯、交流與合作協定」(Agreement on Reconciliation, Nonaggression and Exchanges and Cooperation)^⑨之雙邊互不侵犯誓約(bilateral non-attack pledges)，皆有助於降低區域內一般緊張情勢並避免衝突發生。此外，片面公開宣布不在機艦上部署核武也是一項極為有效的宣示性措施。^⑩

註⑥ 比如說，包括印度在內的南亞區域合作協會(South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC)在海軍方面的合作即因此而完全失敗。見 Rahul Roy-Chaudhury, *op.cit.*, p. 20. 關於南亞區域合作協會之其他說明見，沈鈞傳，「南亞區域合作協會」，收錄於沈鈞傳主編，前揭書，頁 309~327。

註⑦ 比如說，「中」菲最近又因美濟礁事件而砲口相向。當時在南海巡弋的菲國海軍奉令對接近五哩內的中共船隻開槍示警，而北京則要求菲律賓飛機不能低空飛越美濟礁上空。見「子彈上膛：菲「中」南沙紛爭劍拔弩張」，中央日報，民國 87 年 11 月 12 日，版 8。一般認為，在槍砲相向的情況下很難遂行軍事合作。見 Karl Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area* (New York: Greenwood Press, 1957), p. 5.

註⑧ 1982 年聯合國海洋法公約之基本精神即在促進海洋的和平用途。參見公約之「序言」。英文原文見尹章華編，聯合國海洋法公約暨相關法規彙編(英文本)(台北：文笙書局，民國 87 年 8 月)，頁 2-1。中文譯文見黃異，國際海洋法(台北：渤海堂文化事業有限公司，民國 83 年 9 月)，附錄頁 1。

註⑨ Donald N. Clark, ed., *Korea Briefing, 1992* (Boulder, Colorado: Westview, 1992), pp. 165, 166. 此協定又稱「基本協定」(Basic Agreement)，見 *A Handbook of Korea*, 9th ed. (Seoul: Korean Overseas Information Service, 1993), p. 318. 一般說明見 Suk Jung Lee, *Ending the Last Cold War: Korean Arms Control and Security in Northeast Asia* (Aldershot/Brookfield USA/Singapore/Sydney: Ashgate, 1997), pp. 214~218.

註⑩ Stanley B. Weeks, "Incident at Sea Agreements and Maritime Confidence-Building Measures," paper presented at the Second Meeting of the Maritime Cooperation Working Group of CSCAP, held at Maritime Institute of Malaysia (MIMA), Kuala Lumpur, April 16~17, 1996, pp. 6~7.



(二)透明化措施 (Transparency Measures) ——本項目包括：

1. 資訊交換——可以對話 (dialogue)、公布國防白皮書 (Defence White Papers)、武器註冊 (arms registry)、軍事接觸 (military-to-military contacts)、人員互訪等方式增加軍事透明度。在現階段亞太地區軍事環境中，資訊措施 (information measures) 應是最為有效的 CBMs 之一。

2. 通訊措施 (Communications Measures) ——可包括熱線 (hotlines) 的危機處理、多邊通訊網絡 (multilateral communications network) 的建立，以及對於異常或危機活動的通告。

3. 公告措施 (Notification Measures) ——即事前公告海空單位 (包括演習) 的運動路徑及活動形式。

4. 觀察及檢查措施 (Observation/Inspection Measures) ——尤其是指觀察海軍演習及檢查海軍設施。此外，在海洋資源監測方面的合作亦是可行的 CBMs 之一。^④ 透明化措施也是加強安全合作的第一步。^④

(三)限制性措施 (Constraint Measures) ——主要是指「避免海上衝突協定」。比如說，最近美國與中共簽署的一項「建立加強海上軍事安全磋商機制協定」 (Agreement Between the Department of Defence of the United States and the Ministry of National Defence of the People's Republic of China Establishing a Consultative Mechanism to Strengthen Military Maritime Safety)，^⑤其主旨即是在以年度諮商會議的方式，促進安全之海上實務 (safe maritime practices)、建立搜救及船舶相遇時通訊程序的互信、解釋海上道路規則 (Rules of the Nautical Road) 以及避免海上意外 (accidents-at-sea)。^⑥美國與前蘇聯於一九七二年亦簽署過類似的協定，其中則是以建立特殊的規則以避免海上碰撞，以及禁止特定的行為 (例如模擬攻擊等等) 以避免海上衝突的發生。^⑦此外，對人員、武器裝備及活動的限制^⑧、以及遵守「聖雷莫國際海上武裝衝突法手冊」，^⑨也是可以考慮的若干措施之一。

註④ 詳見 *ibid*, pp. 7~12.

註④ 田中青，「亞太多邊安全對話與中國」，*東南亞研究*，總第105期 (民國86年1月)，頁37。

註⑤ 原件於一九九八年一月十九日在北京簽署。見聯合報，民國87年1月20日，版9。英文原文見 *International Legal Materials*, Vol. 37, No. 3 (May 1998), pp. 530, 531.

註⑥ 協定第二條一款。

註⑦ 關於1972年美蘇「海上避免衝突協定」(the 1972 US-USSR Agreement on the Prevention of Incidents at Sea)及其他類似的協定，見 Stanley B. Weeks, "Measures to Prevent Major Incidents at Sea" in Jozef Goldblat ed., *Maritime Security: The Building of Confidence* (New York: United Nations, 1992), pp. 55~68.

註⑧ Stanley B. Weeks, "Incident at Sea Agreement and Maritime Confidence Building Measures," p. 19.

註⑨ 見前註④、註④及相關正文。



目前，亞太地區的軍事（海軍）合作多屬雙邊性質^⑩（如日美^⑪、美韓^⑫、美菲^⑬、以及澳大利亞／印尼^⑭），由於缺乏互信，^⑮多邊合作（「美澳紐協防條約」^⑯、「五國防衛安排」^⑰除外）仍屬例外。

二、海上安全

為了保障船舶、貨載、旅客的安全，國際社會中曾出現許多條約責成締約國，針對其船舶採取一些必要措施。亦即，船籍國依照這些條約負有特定的義務，來達到保障海上安全的目的。^⑱比如說，國際海事組織^⑲的「國際海上人命安全公約」（The International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1960 and 1974) 即針對船舶的結構、設備及操作等方面作了極為詳細的規定；^⑳而「國際海上避碰規則」（International Regulations for Preventing Collisions at Sea (COLREG), 1972) 則是對船舶操作及航行行為進行規範。^㉑國際海事組織並於一九九四年五月二十四日

註^⑩ 高英茂，「亞太集體安全體系之建立：趨勢、型態、前景」，收錄於田弘茂主編，前揭書，頁 468～469。

註^⑪ 見「日美安保條約」(Treaty of Mutual Cooperation and Security Between Japan and the United States of America, Washington, January 19, 1960)。條約全文（中文）見，李明峻主編，當代國際法文獻選集，新世紀智庫叢書 2（台北：前衛出版社，民國 87 年 11 月），頁 582～584。

註^⑫ 見「美韓共同防禦條約」(Mutual Defense Treaty Between the United States of America and Republic of Korea, Washington, October 1, 1953)。條約全文見，Chen Hurng Yu, ed., *Compilation of Security Treaties, Agreements and Statements of Asia-Pacific* (Taipei: Division of Strategic and International Studies, Taiwan Research Institute, January 1999), pp. 20～21。

註^⑬ 見「菲美共同防禦條約」(Mutual Defense Treaty Between the Republic of the Philippines and the United States of America, Washington, August 30, 1951)。條約全文見，Chen Hurng Yu, ed., *op. cit.*, pp. 50～52。

註^⑭ 見「澳大利亞－印尼安全協定」(The Australian-Indonesian Security Agreement, December 18, 1995)。條約全文見 Chen Hurng Yu, ed., *op. cit.*, pp. 156～157。相關說明見，Rizal Sukma, "Indonesia's *Bebas-Aktif* Foreign Policy and the 'Security Agreement' with Australia," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2 (July 1997), pp. 231～241；以及 Alan Dupont, "The Australia - Indonesia Security Agreement," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 24, No. 2 (Second Quarter, 1996), pp. 195～206。

註^⑮ 見李國雄，「東協的區域組織發展與挑戰」，問題與研究，第 34 卷第 4 期（民國 84 年 4 月），頁 16。

註^⑯ 即所謂的 ANZUS (Security Treaty Between Australia, New Zealand and the United States of America, San Francisco, September 1, 1951)。條約全文見，Chen Hurng Yu, ed., *op. cit.*, pp. 204～207。

註^⑰ 即 "Five Power Defense Arrangement" (FPDA)。說明暨基本文件見，Michael Haas, ed., *Basic Documents of Asian Regional Organizations*, Vol. I (New York: Oceana Publications Inc., 1974) pp. 229～232, 348～349。

註^⑱ 黃異，前揭書，頁 127。

註^⑲ 國際海事組織原稱「政府間海事諮詢組織」(Inter-governmental Maritime Consultative Organization; IMCO)，於 1982 年改制。見 *The Europa World Year Book 1998*, Vol. I (London: Europa Publications Ltd., 1998), p. 79。

註^⑳ 原文見 The Maharaj Nagendra Singh, ed., *International Maritime Law Conventions*, Vol. II (London: Stevens & Sons, 1983), pp. 1052～1253。

註^㉑ 原文見 The Maharaj Nagendra Singh, ed., *International Maritime Law Conventions*, Vol. I (London: Stevens & Sons, 1983), pp. 9～39。中文說明可參閱楊樹澤，國際海上避碰規則與航行當值（1972 年避碰規則並含 1981 年修正資料）（台北：國立編譯館，民國 78 年 2 月）。



發布「國際安全管理章程」(International Safety Management Code, ISM Code)，作為前述「國際海上人命安全公約」(SOLAS, 1974)中船舶安全管理之新基準。^④另如國際勞工組織(International Labour Organization, ILO)^⑤的「商船(最低標準)公約」(the Merchant Shipping (Minimum Standards) Convention, 1976)亦針對「權宜船」(flags of convenience)的安全標準、船員社會福利及船上工作條件等事項作了詳盡的規定。^⑥此外，一九八二年聯合國海洋法公約更規定，「每一國家……〔為保證海上安全而採取必要〕的措施時，須遵守一般接受的國際規章、程序和慣例，並採取為保證這些規章、程序和慣例得到遵行所必要的任何步驟。」^⑦凡此種種，皆是現今國際海事社會所應遵奉關於海上安全之法律準則。

在亞太地區，由澳洲、加拿大、日本、中共等十八個國家與地區於一九九三年所發起並簽署的「亞太區域對港口國管制之備忘錄」(the Memorandum of Understanding on Port State Control in the Asia-Pacific Region, 簡稱Asia-Pacific MOU; 或稱「東京備忘錄」, Tokyo MOU)，則是亞太國家在海上安全合作上之一具體表現。東京備忘錄已於一九九四年四月一日生效實施，主要的目的是在加強港口國之管制工作，以確保海上安全並杜絕次標準船舶之問題。^⑧

三、海上交通線之安全

如前所述，在CSCAP的「區域海事合作綱領」中，當事各國承認航行自由對於維持亞太地區海上貿易的重要。由於東亞水文地形複雜，除了東北亞水域幾乎全為「專屬經濟區」(Exclusive Economic Zone, EEZ)與「領海」(territorial waters)所覆蓋以外，^⑨在南部的南中國海周邊更為狹窄的麻六甲／新加坡海峽及星羅棋布的菲律賓、印尼群島所圍繞，因此如何確保船舶能順利通過這些海域就自然成為眾所關注的焦點。^⑩在一九八二年聯合國海洋法公約中，對於通過諸如麻六甲／新加坡海峽及

註④ ISM Code並於1998年7月1日生效實施。相關說明見<<http://www.imo.org/imo/ismcode/ismcode.htm>>。

註⑤ 國際勞工組織於1919年4月12日在瑞士日內瓦成立，由當時的國際聯盟依據凡爾賽和約所設立。1946年10月2日召開第廿九屆國際勞工會議時通過加入聯合國成為其專門機構。見1988世界年鑑(台北：中央通訊社，民國86年12月)，頁583。

註⑥ 國際勞工組織公約一四七號。原文見*International Labour Conventions and Recommendations: Vol. II 1952~1976* (Geneva: International Labour Office, 1996), pp. 636~641。

註⑦ 公約第九十四條五款。中文譯文見黃異，前揭書，附錄頁50。

註⑧ 參加「東京備忘錄」的其他國家(地區)則為：斐濟、印尼、馬來西亞、紐西蘭、巴布亞新幾內亞、菲律賓、南韓、俄羅斯、新加坡、所羅門群島、泰國、萬那杜、越南及香港。關於「東京備忘錄」之詳細說明見，周和平等，「港口國管制規定對我國海運發展與港埠管理之影響及因應對策之研究(一)」，*航運季刊*，第5卷第2/3期(民國85年9月)，頁1~24。

註⑨ Sam Bateman, "Navigational Rights and Regional Security," *Asia-Pacific Defence Reporter: 1997 Annual Reference Edition*, Vol. 23, No. 1 (January 1997), p. 17.

註⑩ 詳閱孫光民，「1982年聯合國海洋法公約中國際海峽與群島水域的航行通過一兩個與我國海上交通攸關的議題(Part I)」，*警學叢刊*，第28卷4期(民國87年1月)，頁80~83。



印尼、菲律賓群島水域等特殊地形的海域皆有詳細的規定，^⑨因此未來亞太地區在維護海上交通線的暢通方面，應以海洋法公約為依歸。

目前在亞太地區，印尼已依照一九八二年聯合國海洋法公約的規定，指定了巽他（Sunda）、龍目（Lombok），以及翁柏／魏他（Omboi/Wetar）等海峽作為其南北向的「群島海道」（archipelagic sealanes），但東西向的交通問題仍有待解決。^⑩

四、海洋環境的保護和保全

一般而言，海洋環境污染依污染來源的不同可以分為下列五類：即來自陸地的污染、來自傾倒的污染、來自海底活動的污染、來自船舶的污染以及來自大氣的污染。而每一種污染皆有相關的國際公約加以管制。^⑪以船舶污染為例，一九七三年的「國際防止船舶造成污染公約」（Convention for the Prevention of Pollution from Ships, as Modified by Protocol of 1978; MARPOL 73/78）即針對船舶油污的排放作成技術性的規定；^⑫而一九六九年的「民事責任公約」（International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage，簡稱 Civil Liability Convention 或 CLS）及一九七一年的「（賠償）基金公約」（the International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage，簡稱 Fund Convention）則是就船舶污染災害發生後的善後處理及賠償問題作了全面性的規範。^⑬另如一九七二年的「倫敦海拋公約」（Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter，簡稱 the London Dumping Convention）^⑭以及一九八五年的「臭氧公約」（Convention for the Protection of the Ozone Layer，簡稱 Ozone Convention）^⑮則分別針對海拋污染及大氣污染作了極為詳細的技術規

註^⑨ 1982年聯合國海洋法公約第卅八條一款規定，「在第卅七條所指的〔國際〕海峽中，所有船舶和飛機均享有過境通行[transit passage]的權利，過境通行不應受阻礙」；而第五十三條二款則規定，「所有船舶和飛機均享有在這種〔由群島國指定的適當〕海道和空中航道內的群島海道通過[archipelagic sealanes passage]權。」詳細規定見公約第三部分（第卅四條至四十五條）及第四部分（第四十六條至第五十四條）。英文原文見尹章華編，聯合國海洋法公約暨相關法規彙編（英文本），頁2-13~2-20。中文譯文見，黃異，前揭書，附錄頁18~28。相關說明見，孫光民，前引文，頁83~95。

註^⑩ Sam Bateman, "Navigational Rights and Regional Security," p. 18. 亦見尹章華編，海洋法令彙編，頁3-42。

註^⑪ 黃異，前揭書，頁157、158。

註^⑫ MARPOL 73/78的技術規定極為複雜。比如說其「附錄一」（Annex D）的「規則九」（Regulation 9）規定，油輪排放廢油應在離岸50浬以外，並且每海浬不應超過60公升；而四百噸以上之非油輪排放廢油應在離岸12海浬以外，並且含油量不應超過100 PPM (parts per million)。條約正文見 P. W. Birnie and A. E. Boyle, *Basic Documents on International Law and the Environment* (Oxford: Clarendon Press, 1995), pp. 189~203. 中文簡要說明見黃異，前揭書，頁160、161。

註^⑬ 兩者皆在1976及1992經過修正。現行版本見 P. W. Birnie and A. E. Boyle, *op.cit.*, pp. 91~131.

註^⑭ 全文見 *ibid.*, pp. 174~188. 1992年11月，該約改稱為「倫敦公約」（London Convention）。見 *Sea Changes* (Cape Town), No. 15 (1993), p. 20.

註^⑮ 該約在1987年還通過了「蒙特婁議定書」（Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer，簡稱 the Montreal Protocol）。公約暨議定全文見 P. W. Birnie and A. E. Boyle, *op. cit.*, pp. 211~247.



範。此外，也有一些區域性條約，如一九九二年的「保護東北大西洋海洋環境巴黎公約」(the Paris Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic)^⑨、一九七四年的「保護波羅的海區域海洋環境公約」(Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area)^⑩、一九七六年的「保護防止地中海污染公約」(Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution)^⑪、以及一九八一年的「合作保護暨發展西部及中部非洲海域及海岸環境條約」(Convention for Co-operation in the Protection and Development of the Marine and Coastal Environment of the West and Central African Region)。⑫總之，國際海洋環境法發展迄今，已經形成了一套數量巨大的以公約、雙邊和多邊條約、協定、協議為主的法律規定，且由一九八二年聯合國海洋法公約予以總成，⑬因此未來亞太地區在進行是項海事合作時，應以前述各條約及所有相關文件為依歸，並可以制定一亞太區域海洋環境保護公約為考量。⑭

五、海洋資源的管理與利用

海洋資源分為生物資源與非生物資源，而生物資源主要指漁業資源。雖然一九八二年聯合國海洋法公約在正式實施二百哩的「專屬經濟區」制度後，已將世界90%以上的漁業資源劃入國家管轄的範圍內，⑮不過仍有若干漁種(species)是迴游生存於

註⑨ 條約全文見，*The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 8 (1993), pp. 51~76. 相關說明見，E. D. Brown, *The International Law of the Sea, Volume I: Introductory Manual* (Aldershot/Brookfield USA/Singapore/Sydney: Dartmouth Publishing Co. Ltd., 1994), pp. 371~373.

註⑩ 原始條文見，Bernd Ruster and Bruno Simma, eds., *International Protection of the Environment: Treaties and Related Documents*, Vol. II (New York: Oceana Publications Inc., 1975), pp. 683~741. 最近發展參閱：Unto Vesa, "Environmental Security and the Baltic Sea Region" in Pertti Joenniemi, ed., *Cooperation in the Baltic Sea Region* (Washington, D.C.: Taylor & Francis, 1993), pp. 87~98.

註⑪ 原始條文見 Bernd Ruster, Bruno Simma, and Michael Bock, eds., *International Protection of the Environment: Treaties and Related Documents*, Vol. XIX (New York: Oceana Publications Inc., 1979), pp. 9497~9520. 1980及1982的議定書(Protocols)則見，Harald Hohmann, ed., *Basic Documents of International Environmental Law, Volume 2* (London/Dordrecht/Boston: Graham & Trotman, 1992), pp. 986~999.

註⑫ 條約全文見：*International Legal Materials*, Vol. 20, No. 3 (May 1981), pp. 746~761. 詳細說明見：Patrick H. G. Vrancken, "Sub-Saharan African Regional Marine and Coastal Environment Conventions: Analysis and Possible Implications for South Africa," *Sea Changes* (Cape Town), No. 7 (1988), pp. 62~78.

註⑬ 尹章華，*海洋法概要*（台北：文笙書局，民國87年8月），頁2-13-4。

註⑭ Grant Hewison and Mohd Nizam Basiron, "Marine Environmental Security," paper presented at the Second Meeting of the Maritime Cooperation Working Group of CSCAP, held at Maritime Institute of Malaysia (MIMA), Kuala Lumpur, April 16~17, pp. 11~12. 這也是「東協區域論壇」的正式立場。見 Sam Bateman and Hasjim Djalal, *op. loc.*

註⑮ Douglas M. Johnston, *The International Law of Fisheries: A Framework for Policy-Oriented Inquires* (New Haven: New Haven Press, 1987), pp. xxxviii, xlv, lvi. 亦見趙理海，*海洋法的新發展*（北京：北京大學出版社，1984年6月第一版），頁106。



多數國家海域及公海之中，因此公約要求有關之沿海國與公海上的採捕國在採捕「共同種群」(shared and straddling stocks)、^⑭「高度迴游魚種」(highly migratory species)、^⑮「海洋哺乳類」(marine mammals)、^⑯「溯河產卵種群」(anadromous species)以及^⑰「降河產卵種群」(catadromous species)時進行合作，以確保這些種群的養護和發展。^⑱而國際社會也在一九九五年十二月四日簽訂了「實施一九八二年十二月十日之聯合國海洋法公約關於養護及管理跨界魚種及高度迴游魚種條款協定」(Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, 即所謂的「公海捕魚新公約」)以為回應。^⑲尤其是在亞太地區內，美國曾因鮭魚(一溯河產卵之魚種)問題與韓國、日本及我國發生過嚴重齟齬，^⑳因此亞太各國確有必要在漁業方面進一步加強合作，以避免漁事糾紛之再度發生。比如說，日本與韓國最近就達成一項協議，在有主權爭議的竹島(韓方稱為獨島)周邊劃定一暫定水域，由兩國共同管理水域內的漁業資源。^㉑另如俄羅斯、加拿大、美國與日本亦於一九九一年簽署了一項「北太平洋溯河產卵魚種養護公約」(Convention for the Conservation of Anadromous Stocks in the North Pacific Ocean, PICES)，並同時成立「北太平洋海洋科學組織」(North Pacific Marine Science Organization)，以促進北太平洋海域(含公海)內鮭魚捕撈與養護之合作。^㉒而凡此種種，皆是亞太國家在漁業合作上的具體表現。

至於在開採海底跨界非生物(即石油、天然氣等礦物)資源方面，有關國家一般

註⑭ 1982年聯合國海洋法公約第六十三條至六十七條。原文見尹章華編，*聯合國海洋法公約暨相關法規彙編*(英文本)，頁2-25~2-27。中文譯文見，黃異，前揭書，附錄頁34~37。

註⑮ A/CONF 164/37, 8 September, 1995. 該協定之中文簡介見，*中國時報*，民國84年12月6日，版7。關於公海捕魚的其他規定見，黃異，「在聯合國範疇中公海捕魚自由的限制」，發表於中央研究院歐美研究所主辦之「歐美國家與聯合國：回顧與展望」學術研討會，台北，民國84年12月15~16日，頁1~11。

註⑯ 我國曾應美方要求，於民國七十八年八月廿四日與美方簽署一紙中美北太平洋流網漁業協定，允許美國海岸防衛隊在北太平洋之公海上登船臨檢我國漁船。此事在當時曾引發國內很大的反對聲浪。有關事件的始末及該協定的內容，參閱傅崑成，*國際海洋法與漁權之爭*(台北：123資訊有限公司，民國79年8月)，頁13~33。

註⑰ 見*中國時報*，民國87年9月26日，版13。關於日、韓的其他漁業協定，以及東北亞的漁事合作現況，可參閱Mark. J. Valencia, *A Maritime Regime for North - East Asia* (Hong Kong: Oxford University Press, 1996), pp. 252~262.

註⑱ E. D. Brown, *op.cit.*, pp. 232~233. 亦見William T. Burke, *The New International Law of Fisheries: UNCLOS 1982 and Beyond* (Oxford: Clarendon Press, 1994), pp. 177~178. 條約全文見，*Law of the Sea Bulletin* (United Nations, Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea), No. 22 (January 1993), p. 21. 關於「北太平洋海洋科學組織」則見，"Report on the North Pacific Marine Science Organization (PICES)," *Ocean Yearbook*, No. 12 (1996), pp. 410~411.



須在協商之後以聯合方式進行開採。^⑳在亞太地區內，諸如泰國、馬來西亞，^㉑以及澳洲與印尼^㉒等國之間皆有類似的安排。不過，此種方式之適用僅止於沿海國的大陸架外界，大陸架外界以外的部分屬國際深海床，由「國際深海床管理局」（International Seabed Authority）開發管理。^㉓

六、海洋科學研究

一九八二年聯合國海洋法公約規定，各國和主管國際組織有義務促進海洋科學研究的國際合作。基此義務，各國應向第三國提供有關防止和控制危害健康、安全及海洋環境所必要的情報，或者協助第三國取得此種情報。^㉔所謂「防止和控制危害健康、安全及海洋環境所必要的情報」包括了地震預測資料、颱風預測資料，以及嚴重污染事件之鑑定及控制等方面之資料。^㉕各國及主管國際組織應利用雙邊或多邊條約，創造有利於海洋科學研究的條件，^㉖例如：簡化申請同意的程序。各國及國際組織應利用雙邊或多邊條約，結合科學研究的活動。^㉗此外，公約並規定，各國應直接或透過主管國際組織，按照其能力進行合作，積極促進在公平合理的條款和條件上發展和轉讓海洋科學和海洋技術。^㉘

目前在亞太地區，除發達國家外，一般開發中國家皆欠缺必要的海洋科學知識與

註^⑳ R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, 2nd ed. (Manchester: Manchester University Press, 1991), p. 161.

註^㉑ 泰國與馬來西亞於1979年2月21日簽訂了一項「泰國王國與馬來西亞關於兩國在泰國灣大陸架之特定區域之海床進行探勘資源並設立聯合署諒解備忘錄」(Memorandum of Understanding Between the Kingdom of Thailand and Malaysia on the Establishment of A Joint Authority for the Exploitation of the Resources of the Sea-Bed in a Defined Area of the Continental Shelf of the Two Countries in the Gulf of Thailand, February 21, 1979)，同意合作開發兩國在泰國灣內重疊的大陸架部分。該備忘錄的中文譯文見，陳鴻瑜編譯，東南亞各國海域法律及條約彙編（台灣南投：國立暨南大學東南亞研究中心，民國86年6月），頁173~177。該聯合署並於1991年1月29日正式成立。見*Sea Changes* (Cape Town), No. 14 (1992), p. 17.

註^㉒ 澳洲與印尼於1997年3月14日簽署了一項經濟區與大陸架的劃界條約(Treaty Establishing an Exclusive Economic Zone Boundary and Certain Seabed Boundaries)，其中第九條規定對於跨界的礦物資源應以合作的方式共同開採。原文見*International Legal Materials*, Vol. 36, No. 5 (September, 1997), p. 1061.

註^㉓ 「國際深海床」的制度極為複雜，詳細說明見，宋燕輝，「美國與聯合國：深海床礦探制度之研究」，收錄於宋燕輝、焦興鎧主編，*聯合國與歐美國家論文集*（台北：中央研究院歐美研究所，民國86年8月），頁253~299。

註^㉔ 公約第二四二條一、二款。英文原文見尹章華編，*聯合國海洋法公約暨相關法規彙編*（英文本），頁2-100。中文譯文見，黃異，前揭書，附錄頁130。

註^㉕ 黃異，前揭書，頁177。

註^㉖ 1982年聯合國海洋法公約第二四三條。英文原文見尹章華編，*聯合國海洋法公約暨相關法規彙編*（英文本），頁2-100~2-101。中文譯文見，黃異，前揭書，附錄頁130。

註^㉗ 黃異，前揭書，頁177。

註^㉘ 1982年聯合國海洋法公約第二六六條一款。英文原文見尹章華編，*聯合國海洋法公約暨相關法規彙編*（英文本），頁2-108。中文譯文見黃異，前揭書，附錄頁141。



技術。^⑫因此未來亞太地區在海洋科學研究方面的合作，應以開發必要的海事技術、提升區域整體的海洋科學和技術能力為首要目標。^⑬

七、打擊海上犯罪

一九八二年聯合國海洋法公約規定：每個國家應採取有效措施，防止和懲罰准予懸掛該國旗幟的船舶販運奴隸，並防止為此目的而非法使用其旗幟；並且，所有國家應盡最大可能進行合作，以制止在公海上或在任何國家管轄範圍以外的任何其他地方的海盜行為；此外，所有國家亦應進行合作，以制止在公海上從事非法販運麻醉藥品，或從事未經許可的廣播。^⑭而一九八八年的「制止危害海上航行安全之非法行為國際公約」（International Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation）更將打擊對象擴及至國際恐怖主義（terrorism）。^⑮在亞太地區內，由於海盜^⑯及毒品走私^⑰十分猖獗，因此，亞太各國確有必要在打擊海上犯罪方面進行合作，以確保本區內海域之安全與海上之法律與秩序。

總之，從海洋政策學的角度看，亞太地區的海事安全合作必須具有「總體的眼光」（a comprehensive view），以平衡各種海洋使用上的利益；並應廣納各方建言，以

註^⑫ 以菲律賓為例，經費短絀、人員欠缺以及技術落後是目前該國發展海洋科學的最大障礙。見 Miguel D. Fortes, "Marine Scientific Research in the Philippines: Status, Problems and Prospects," paper presented at the Second Meeting of the Maritime Cooperation Working Group of CSCAP, held at Maritime Institute of Malaysia (MIMA), Kuala Lumpur, April 16~17, 1996, p. 18.

註^⑬ 參閱尹章華，海洋法概要，頁 2-15-4。

註^⑭ 詳見公約第九九條至一〇九條。英文原文見尹章華編，聯合國海洋法公約暨相關法規彙編（英文本），頁 2-39~2-41。中文譯文見，黃異，前揭書，附錄頁 52~54。

註^⑮ 詳細說明見，E. D. Brown, *op.cit.*, pp. 306~309。條約全文見，E. D. Brown, *The International Law of the Sea, Volume II: Documents, Cases and Tables* (Aldershot/Brookfield USA/Singapore/Sydney: Dartmouth Publishing Co. Ltd., 1994), pp. 203~211.

註^⑯ 尤其是在東南亞水域。見 Joseph R. Morgan and Donald W. Fryer, "Defence" in George Kent and Mark J. Valencia, eds., *Marine Policy in Southeast Asia* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1985), pp. 236, 250, 257 and 260。最近，海盜更將作案區域向北推進至中國大陸沿海。見中國時報，民國 88 年 2 月 1 日，版 14。

註^⑰ 藥物濫用一直是亞洲地區各國共同面臨的問題，濫用之藥物種類以海洛因、大麻及安非他命為主。海洛因是由號稱「金三角地帶」的越南、寮國、泰國與緬甸為軸心，向外輻射至馬來西亞、新加坡，北往中國大陸，西往印度、巴基斯坦，東則往台灣流竄。而安非他命由於是合成毒品，其流動則隨著原料和技術走。安非他命從合成技術的發展、建立毒品供應站，到遭各國政府查緝而轉進下一個生產據點，整個毒品工業的循環週期約為廿年。見中國時報，民國 88 年 3 月 18 日，版 10。亦見 Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, United States Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, March 1996) 之相關章節。



力求未來合作架構之周延。^⑭此外，基於「契約神聖原則」(Pacta Sunt Servanda)，以及「一九六九維也納條約法公約」第廿六條規定「凡有效之條約對其各當事國有拘束力，必須由各該國善意履行」，凡屬一九八二年聯合國海洋法公約締約國的亞太國家，在討論海事合作時亦須遵守前述公約及所有相關之規定。^⑮

陸、結 論

總結而論，從「海洋安全合作工作小組」在過去所召開的幾次會議以及所提出的「區域海事合作綱領」中可以看出，「亞太安全合作理事會」下的區域海事合作架構至少有下列幾項特徵：

首先，「海洋安全合作工作小組」歷來所提之各項建議（包括「海軍合作」）皆是具體且實際可行的方案，並非一般空泛之討論。

其次，除「海軍合作」外，整個架構多屬技術性質、政治敏感度相對不高，^⑯因此在未來協商合作的空間頗大。

再者，幾乎所有擬議中的合作事項皆有既定模式（包括各種相關之雙邊協定及國際公約）可循，因此未來亞太地區在海事方面的合作應能從一較高的基礎上出發。

至於在合作架構的遂行方面，則可依下列原則進行：

第一，在海軍合作方面可以諸如交換資訊、人員互訪等初步之「信心建立措施」為著手，而美國與中共最近所簽署之「建立加強海上軍事安全磋商機制協定」就是一

註^⑭ 國內學者宋燕輝曾將海洋政策的形成過程分為「政策投入（政策環境）」、「政策轉換過程」、「政策產出」、以及「政策結果」。其中，「政策環境」部分包括了地理環境、自然資源、社會因素等「內在因素」，以及「國際系統之趨勢」、「其他國家之海洋政策」等「外在因素」；而在「政策轉換過程」中，則由政府及相關之海事產業或部門（如漁業、海域石油與天然氣、海運與造船、海洋環境、海洋科技，及海域防衛與執法等等）提出主張與意見，以利政策或法規之產出。最後，政策的結果通常顯現在海洋生物、非生物資源之開發、利用、養護與管理，海運、海洋環境保護、海岸地區管理等各種環境與資源上，以及他國政策或國際環境上的各種改變或影響。見 Yann-Huei Song, "The British 150-mile Fishery Conservation and Management Zone Around the Falkland (Malvinas) Islands," *Political Geography Quarterly*, Vol. 7, No. 2 (April 1988), p. 187. 胡念祖亦採用類似之模型。見胡念祖，*海洋政策：理論與實務研究*（台北：五南圖書出版公司，民國86年9月2版），頁18~19。若以前述海洋政策學的模式解釋目前亞太地區的海事安全合作，則可知冷戰結束後的亞太新形勢是決定合作的主要因素；其中「東協區域論壇」/「亞太安全合作理事會」（或其他相關之組織與會議）是主要合作策略的轉換場所，而「區域海事合作綱領」則是最重要的策略產出。而為求最後策略產出之完善，則勢須在「轉換過程」（如「亞太安全合作理事會」等場合）中即博採眾議，並採取「總體的眼光」，以平衡各種海洋使用上的利益。

註^⑮ 宋燕輝，「1982年聯合國海洋法公約與亞太地區海事合作」，*亞太安全合作理事會中華民國委員會會訊*，第2期（民國87年1月），頁10。「1969維也納條約法公約」全文（中文）暨附件見，丘宏達編，*現代國際法基本文件*（台北：三民書局，民國80年3月4版），頁49~73。

註^⑯ Sam Bateman and Anthony Bergin, *op. loc.*



很好的範例。亞太地區內的各海軍可以簽訂類似的雙邊協定為基礎，逐步建構全區的安全對話網絡。

第二，在海軍合作以外的其他部分則應以一九八二年聯合國海洋法公約及其他所有相關文件為基準。曾有澳洲代表指出，本區內各國批准並執行國際海事組織各項公約的比率並不高，¹³⁹因此如何推動並落實有關國際公約（尤其是 PSC 及 ISM Code）在本區內的實應是本區各國未來合作重點之一。

第三，一般認定，一九八二年聯合國海洋法公約中所稱「主管國際組織」（competent international organizations）是指包括國際海事組織、聯合國糧農組織（其漁業部門）（Food and Agriculture Organization, Fisheries Division）、政府間海洋學委員會（Intergovernmental Oceanographic Commission, IOC）以及聯合國環境計畫署（United Nations Environmental Programme, UNEP）等聯合國專門機構。¹⁴⁰亞太地區在從事海事安全合作時，可以透過上述機構（以及其他相關之國際或區域組織）取得協助，以利合作之進行。

總之，「亞太安全合作理事會」下的區域海事合作發展迄今仍屬初步，¹⁴¹在缺乏根本互信，以及某些舊有敵意依然存在的情況下，¹⁴²許多問題仍有待進一步解決。也由於這種安全環境上的特性，一般亞太國家並不同意採取發展已二十餘年，目前極為複雜的「歐洲安全合作組織」（Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE）模式。¹⁴³不過，約莫與「亞太安全理事會」同時成立的「非南開發共同體」（Southern African Development Community, SADC）卻在海事安全合作上有著極為迅速的進展；不但已於一九九六年成立了「政治、防衛暨安全組織」（the SADC Organ on Politics, Defence and Security）及「國家間防衛暨安全委員會」（Inter-State Defence and Security Committee, ISDSC）（包括一「常設海事委員會」（the Standing

註¹³⁹ Sam Bateman, "Impacts on the Marine Environment from Shipping Operations," paper for Fourth Meeting of CSCAP Maritime Cooperation Working Group, Tokyo, November 19, 1997, pp. 3, 7~8.

註¹⁴⁰ 見 "Competent International Organizations," <<http://www.un.org/Depts/los/los-iohtm# UNCLOS-CIO>>.

註¹⁴¹ Paul Evans 著，李文志譯，「亞太多邊安全合作：意義與展望」，收錄於田弘茂主編，前揭書，頁 443。亦見高英茂，前引文，頁 475。

註¹⁴² 同註¹⁴¹。亦見李文志，前揭書，頁 200~202。

註¹⁴³ 見王高成，前引文，頁 65。亦見吳若予譯，前引文，頁 421；以及田中青，前引文，頁 38。OSCE 原稱「歐洲安全暨合作會議」（Conference on Security and Co-operation in Europe, CSCE），最初成立於 1975 年。關於 CSCE 之早期發展可參閱，H. Booyesen, "Co-operation and Self-Determination in a Changed Europe," *South African Yearbook of International Law*, Vol. 16 (1990/91), pp. 92~103。晚近發展則見，Herwig Hillegeist, "European Security Architecture: A Model for the Asia-Pacific?" in Yu-ming Shaw, ed., *European and Asia-Pacific Integration: Political, Security, and Economic Perspectives* (Taipei: Institute of International Relations, National Chengchi University, 1998), pp. 167~169.



Maritime Committee))，並於一九九七年舉行了首度的海上聯合演習。^④由於「非南開發共同體」(特別是其「政治、防衛暨安全組織」)亦為一新興的區域安全安排，因此其若干發展經驗未來或許可作為亞太地區在海事安全合作上之參考。

* * *

(收件：88年1月11日，修正：88年3月25日，再修正：88年4月20日，接受：88年4月23日)

註^④ 「非南開發共同體」由南非等十四個南部非洲國家所組成，是一新興的區域性國際組織。關於其在海事方面的合作，見孫光民，「『非南開發共同體』與區域整合：南部非洲的經濟、政治與軍事合作」，問題與研究，第37卷第12期(民國87年12月)，頁98~99。



An Analysis of the Maritime Security Cooperation Framework under the CSCAP

Kuan-Ming Sun

Abstract

In December 1997, the Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP) issued a document titled "Guidelines for Regional Maritime Cooperation." The Guidelines are a set of fundamental, non-binding principles to guide regional maritime cooperation and to ensure a common understanding and approach to maritime issues in the region.

The Guidelines adopt a comprehensive approach to regional security. They cover maritime confidence, security building, and preventive diplomacy measures identified by the ASEAN Regional Forum (ARF) and reflect the strong support in the region for the 1982 UN Convention on the Law of the Sea. The Guidelines are consistent with the aforementioned Convention and have been influenced by current State practice with regard to developments in oceans management and international law.

The importance of the Guidelines flows from the nature and complexity of the regional geographical environment, the significance of maritime issues in the region, and the propensity for illegal activities and disputes to occur at sea. Maritime cooperation will contribute to regional stability by easing tensions and reducing the risks of conflict.

Keywords : ASEAN Regional Forum (ARF), Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP), Guidelines for Regional Maritime Cooperation, maritime security cooperation, marine policy

