

# 從國際法觀點論美國之佈雷北越

孫超凡

## 一 前言

美國在一九六一年介入越南戰爭（Vietnam war）後，迄今已整整十一年年頭，所耗戰費達一千二百億美元以上，死亡人數也已至四萬六千人以上，然而却未能迅速的結束此一最不「光榮」的一次戰爭①。尼克森（Richard Nixon）在當選美國總統後，由於國內反戰情緒高漲，國會中新孤立派勢力的抬頭，經濟和社會的危機未除，加上留越美軍的士氣低落②，迫使尼克森喊出「光榮結束越戰」的口號，一方面加緊「越戰越南化」的實施③，一方面逐步將美軍自越南撤出，以緩和國內反戰情緒。但當駐越美軍撤回至僅贖六萬人之際，北越在本年三月卅日，出動其正規軍十三個師中的十個師，分兵三路，越過十七度線，大舉南犯，令越軍難以招架④，使華府當局和駐越美軍大為震驚，在此不利的局勢下，尼克森不得不下令轟炸海防（Haiphong）及河內（Hanoi），並於五月八日下令海空軍於北越海防港口佈雷，俾「不使武器落在北越手中」⑤。惟在尼克森的整篇演說中未曾引用「封鎖」（Blockade）這個字詞。本文所要討論的，即美國對北越的佈雷行動，是否構成國際法上所謂的封鎖？

## 一 封鎖之意義

封鎖者，指交戰國在戰略上和商業上的目的，藉武力沿着敵國海岸之全部或一部，防止各國船舶或航空器進出之謂⑥。封鎖屬於一種作戰之手段，由於其所引起之問題，涉及交戰國（Belligerent）者較少，而多關係於中立國（Neutral）的利益，故有關封鎖的種種問題，均在中立法（Neutrality

Law）中述及。

封鎖起源於十六世紀，在一五八四年與一六三〇年荷蘭（Holland）政府宣告封鎖西班牙（Spain）控制下的佛蘭德斯（Flanders）港⑦，為封鎖之始，經過了數百年的發展，封鎖成為戰時對中立船舶與商業最有效的合法手段之一。值得注意者，乃此之封鎖係指戰時封鎖（War Blockade）而言，不可與平時封鎖（Pacific Blockade）相混淆，平時封鎖是十九世紀的新發展，在此以前的封鎖，均為戰時封鎖，而平時封鎖則為次於戰爭的手段，其目的在實行干涉（Intervention），懲戒（Reprisals），故平時封鎖僅為兩個有紛爭的國家在平時所採取的一種強制手段，因而第三國的船舶無遵守封鎖的義務。換言之，第三國的船舶對於被封鎖的港口仍可自由進出，封鎖國不得拿捕（prize）或沒收（forfeiture）⑧。反之，戰時封鎖則為戰時的作戰手段，其效果及於第三國之船舶。

平時封鎖之始，見於一八二七年英法俄聯軍之擁護希臘（Greece）獨立而封鎖土耳其（Turkey）所占之希臘沿岸地帶⑨；又如一八三三年英法兩國之封鎖荷蘭沿岸港口⑩；此外，一八八四年法國之封鎖台灣⑪；一九三七年日本之封鎖我國⑫；皆屬典型實例。平時封鎖在目的及方法上雖與戰時封鎖不同，但二者在實行上却是一致的，即均須為有效的、且有實力的封鎖始可⑬。

封鎖，在十九世紀以前，大抵是紙上封鎖（Paper Blockade），或擬制封鎖（Fictitious Blockade），即交戰國宣佈某一海岸或某一港口的封鎖，但却不配置相當數額的軍艦，以實際截斷被封鎖地區船舶的進出。但至一八五六年的巴黎宣言（The Declaration of Paris）⑭，則確定了一項重要的原則——封鎖必須有效（a blockade, to be binding, must be effective

。即封鎖國必須於宣告封鎖之港口或海岸外，配置有足夠的武力，以防阻敵國船舶的進出，封鎖始可謂為有效的封鎖<sup>①</sup>。

除了巴黎宣言第四條規定，封鎖必須具有實效外，關於封鎖，僅有一九〇九年的倫敦宣言（The Declaration of London）<sup>②</sup>，第一條至第二十一條有詳盡之規定，惜該宣言至今未能批准生效，而英國之海事權利令（British Maritime Rights Order）及法國之教令（French Decree）竟將其全部廢止，惟倫敦宣言之有關係款至今仍被廣泛引用以說明封鎖之制度。

### 三 封鎖之要件

合法的封鎖必須具備下列五項要件：

（一）封鎖必須有戰爭狀態存在：封鎖乃是交戰國間作戰時所採取的一種手段，故必須有戰爭狀態的存在為前提，始有封鎖可言，但學者亦有持反對之見解者<sup>③</sup>。至於其與平時封鎖在目的與方法上，截然不同，已如前述，在此不再贅言。

（二）封鎖必須限於敵國所管轄或佔領之海岸和港口：封鎖之客體，必須限於敵國所管轄之海岸與港口及其所佔領的交戰國本國或中立國之海岸與港口，且不問其有無防禦。在實例上，諸如美國南北戰爭（American Civil War）時，北方政府將南方政府二千五百哩海岸線全部封鎖<sup>④</sup>；又如德法戰爭時，法國將其被德國佔領之本國港口加以封鎖均是<sup>⑤</sup>。至於河流和海峡能否為封鎖之標的？應視個別情形而定。就河流而言，內陸河流，包括內陸運河在內，可為封鎖之標的，固無疑問，唯國際河流是否亦可封鎖，就通說及實例言，必須該河流之所有沿岸國均為交戰國，始可加以封鎖，例如德法戰爭時，法國封鎖北海德國沿岸全部，而將界於荷蘭與德國間之多勒特（Dollart）河口除外是；又如一八五四年，英法聯軍封鎖多腦河（Danube）口時，巴維也拉（Bavaria）與符騰堡（Württemberg）兩沿岸中立國，曾提出抗議是<sup>⑥</sup>。倫敦宣言第一條規定，「封鎖不得推廣至敵人口岸或敵人所佔領口岸以外」；第十八條規定，「封鎖之海軍，不得防阻各類船舶往來於中立國口岸」，即為明證。至於通洋運河（Interoceanic Canals）能否封鎖？應依條約之規定<sup>⑦</sup>，若無條約以為依據時，吾人以為應比照國際河流

之規定處理。再就海峡而言，應視海峡兩岸是否同屬一國與海峡兩端是否為公海而定。如海峡兩岸同屬一國，兩端又非公海，當可封鎖；如兩岸非同屬一國，或雖同屬一國，但兩端為公海者，能否封鎖，迄今尚無定說，吾人以為應採否定說為當，蓋如是才不致影響中立國之交通、商務也。

（三）封鎖必須經過正式通告：所謂正式通告，包括兩方面，一為封鎖國之正式宣告封鎖；一為封鎖國之通知各有關國家；倫敦宣言第九條規定，「宣告封鎖，須由封鎖國政府或海軍部以其名義為之」。此乃由於封鎖，涉及中立國之利益，關係重大，故須由政府或由奉有政府命令之海軍部為之始可，但如作戰地區，距離本國遙遠時，海軍司令亦可自行宣告封鎖，惟須事後經由本國政府的追認，始生溯及之效力。

封鎖之是否必須正式通告，歐陸學者和英美學者各有不同之見解，前者認通知為封鎖成立之必要條件；後者則認非屬必要<sup>⑧</sup>。根據倫敦宣言之規定，凡設立封鎖者，除宣告外，應另行通知，始能發生效力<sup>⑨</sup>，而其通知之對象有二，一由封鎖國通知中立國政府，使中立國政府轉告懸掛其國旗之船舶；一由執行封鎖之海軍司令通知封鎖地當局，由其轉告駐在該地之外國領事，以使停泊港內之中立船舶儘快離去<sup>⑩</sup>。通知之內容應載明，封鎖開始之日期，封鎖之區域及中立船舶出港之限期<sup>⑪</sup>，如未載明封鎖開始之日期及封鎖之區域時，封鎖之宣告無效，須再行宣告，始能生效<sup>⑫</sup>；如未載明中立國船舶之出港限期時，則中立船舶可隨時出港<sup>⑬</sup>，至於出港限期之長短，通常由執行封鎖之海軍司令自由決定，在歷史上，其限期最短者一日，最多者四十日<sup>⑭</sup>。由於倫敦宣言未能正式生效，各國對於封鎖須經正式通告之實踐，亦就未能切確遵行。例如，依英、美及日本之慣例，即認口岸一經封鎖，中立國船舶停止出入，即成為眾知之事實，毋須另行通知，惟在船主不知有封鎖之情事時，不妨免其破壞封鎖之罪責而已。

（四）封鎖必須具有實效：封鎖必須有效的維持，在十九世紀後半期已為世界各國所公認，至一八五六年與一九〇九年復相繼規定於巴黎宣言與倫敦宣言中<sup>⑮</sup>。何者始可謂為具有實效之封鎖？學說與實例有二：

甲、被封鎖之口岸外，應停泊相當多數量之軍艦，彼此距離很近，互相連結，如鎖鍊般，對破壞封鎖之船舶予以炮擊或拿捕。法國之封鎖即採此法。

乙、有效之封鎖，無須如前述停泊有相當多數量之軍艦，形成鎖鍊，以

防阻船舶之破壞封鎖，而只須於被封鎖之口岸外有軍艦監視、巡邏，並足以使意圖破壞封鎖之船舶受到炮擊及拿捕之威脅時，即為具有實效之封鎖。英、美之封鎖即採此法。

倫敦宣言第三條，認封鎖之是否有效，乃事實問題。封鎖軍艦之多寡，停泊地點距離封鎖口岸之遠近，並非有效封鎖之先決要件。例如，美國南北戰爭時，北方政府以四十二艘軍艦封鎖南方政府長達二千五百哩之海岸，顯探巡邏之方法，而各中立國亦咸認其封鎖具有實效；又如一八五四年克里米戰爭（Crimean War），封鎖里加（Riga）之一艘英艦，泊於萊塞沃提（Lyser Ort），相距該港有一百二十哩，由於其控制該港入口處之要道，亦被認定為有效之封鎖<sup>⑳</sup>。

封鎖之有效與否？既視事實而定，則其認定之標準若何？魯欣登博士（Dr. Lushington）曾言：「相當之武力，使出入之船舶，顯有危險。換言之，除遇有特殊情況，如狂風、大霧及必須離開該地之時間外，使意圖出入之船舶遭受拿捕有最大可能」<sup>㉑</sup>。蓋世上無足夠之兵力，可絕對防阻船舶之出入，故如船舶利用深夜、狂風、大霧等特殊情況之時，而實行偷渡，由於其被拿捕之危險尚存，則吾人不可謂封鎖未具實效<sup>㉒</sup>。反之，封鎖之艦隊如因故離去，或撤回、或准許普通船舶通過，或被逐離開，由於通過之船舶已無被拿捕之虞，則不可謂封鎖具有實效也。

（五）封鎖之實施必須普遍：封鎖一經實施，包括本國船舶在內，應一律禁止進出被封鎖之口岸。換言之，封鎖國對於各國船舶之待遇應無所偏袒，倫敦宣言第五條即明定此項原則，惟在例外之情形如：

甲、基於國際陸誼，封鎖國特許某國的軍艦進出被封鎖口岸<sup>㉓</sup>。

乙、對於經證實之遭難之中立船舶，許其進出被封鎖口岸，但不得裝卸貨物<sup>㉔</sup>。所謂經證實之遭難，如氣候險惡，食物、飲水、或燃料之缺乏，或機器損壞必須入港修理等事由，而此等事實之存在，須由船長加以證明始可。

封鎖必須具備上述五個要件，始稱合法。就尼克森總統此次下令在北越海防及其他五個重要港口佈雷一事而言，尼克森在其演說詞中並未用及「封鎖」字樣，僅言「不使武器落入北越手中」（Hanoi must be denied weapons and supplies of war）<sup>㉕</sup>，而國內報章雜誌均言尼克森下令「

從國際法觀點論美國之佈雷北越

封鎖」北越，究其行動是否構成國際法上之「封鎖」？抑僅為一種戰略上的軍事行動？吾人可就尼克森此次佈雷行動合於前述封鎖五要件與否而論斷之。

首先，美國與北越之間是否有戰爭存在？就實質上而言，美國自一九六一年參與越戰以來，歷經甘迺迪（John F. Kennedy）、詹森（Johnson）及尼克森（Richard Nixon）三位總統，為履行對盟邦條約的承諾，歷任美國總統均先後投入大量的兵力與戰費，尤其在詹森任內，駐越美軍更高達五十萬人以上，這些美軍在越南境內直接、或間接參與對北越的作戰，在巴黎的和談桌上，美國更以北越為談判的對象，因此，在實質上美國與北越早就處於戰爭之狀態。惟在形式上，兩國間戰爭狀態之存在，必須經過宣戰，始可謂有戰爭狀態的存在，而適用戰時法規及中立法規<sup>㉖</sup>。

美國與北越間之戰鬥，係基於其對越南政府條約上之承諾，就美國於越南戰場上所扮演之角色（role）在國際法上的地位為何？美國國內學者亦論說紛紛<sup>㉗</sup>，但由於形式上美國與北越間並無戰爭狀態的存在，當然尼克森自亦避免使用「封鎖」這個字詞。

次就美國此次佈雷的對象來說，根據美國軍方的報告，係佈雷於北越的海防港及其他重要港口<sup>㉘</sup>，五角大廈復於五月十六日宣佈於北越境內河流及運河佈雷，以切斷北越境內的所有運輸系統<sup>㉙</sup>。美國國防部長賴德（Laird）謂美國之佈雷並非封鎖，此乃由於美國之水雷係投放在北越的「內海與領海」，而非投放在公海之故<sup>㉚</sup>。然封鎖並非以佈雷於公海為有效維持之方法，換言之，即封鎖國除以軍艦維持封鎖外，其他的輔助方法，如投放水雷於被封鎖國之領水內，或以石塊或其他障礙物堵塞河口或港口入口處，或以飛機幫助封鎖艦隊執行封鎖任務等，均無不可<sup>㉛</sup>，故吾人認美國之佈雷行動係符合封鎖必須限於敵國所管轄或佔領的海岸和港口之要件。

再就美國此次佈雷是否合於封鎖必須正式通告之要件而言，答案是肯定的。蓋美國之佈雷行動，對「在北越港口內停有船隻的國家，都已被通知，叫它們的船隻，在三個白天限期以內，統統開走」<sup>㉜</sup>，以策安全。美國海軍部海洋署亦對航海者發出特別警告，謂美國已在北越七個港口的內海及領海佈水雷，並指出水雷將在一九七二年五月十一日下午七時（越南時間）開始作用，屆時如有船隻航經這些水域，將是自行冒險。美國駐聯合國大使布希

(George Bush) 並將美國之佈雷及水雷自動生效時間通知聯合國安全理事會<sup>⑬</sup>。

此外，就封鎖必須有效的維持及對各國必須無所偏袒之要件言，美國所投放之水雷，係二次大戰後重新設計之自動生效水雷，並且一旦投下，將極難予以清除<sup>⑭</sup>。美國國防部長賴德亦表示：決不容許那些水雷掃除，並將採取任何必要措施，以使北越各港口保持關閉<sup>⑮</sup>，而且駐防東京灣(Gulf of Tonkin)的美國第七艦隊更保持高度警戒以執行尼克森所宣佈禁止船舶駛入北越港口的命令。加以，美國對於此項佈雷行動亦分別通知運送補給品給北越的國家，並通知聯合國安全理事會，可知美國是有決心的使佈雷發生效用，以截斷北越的交通，並阻止北越與其他國家的商業貿易。

#### 四 結論

美國此次對北越所採取之佈雷行動，據美國海軍軍令部長朱瓦特表示，北越外海的佈雷是依照自衛的權利而採取的<sup>⑯</sup>，而朱瓦特之所以如此表示，係因尼克森認為北越的軍事行動「嚴重地威脅留駐越南的六萬美軍的生命」<sup>⑰</sup>，事實上，尼克森下令在北越佈雷後，立即通知聯合國安全理事會，乃是根據聯合國憲章第五十一條之規定，在聯合國之會員國受武力攻擊時，在安全理事會採取必要辦法，以維持國際和平及安全以前，得行使自衛權。然美國是否遭到北越之武力的攻擊，就此點而言，實值商榷！

國際法上的封鎖，在維持有效的封鎖之原則下，封鎖國必須對意圖破壞封鎖的船舶實行防阻及臨檢(visitation)<sup>⑱</sup>，而對於此次佈雷行動，尼克森的私人國家安全顧問季辛吉(Kissinger)則謂：美國只警告外國船隻水雷的存在，如他們情願冒險闖關，美國不予干涉<sup>⑲</sup>，此顯與封鎖之合法性不合，而北越對美國之佈雷，亦未因此而對美國宣戰，僅揚言繼續作戰，實現其「神聖目標」<sup>⑳</sup>——「解放越南政府」而已。綜上所述，美國與北越在形式上既未處於戰爭狀態，其是否受到北越之武力攻擊，又值商榷，而佈雷行動又非完全符合封鎖之要件，嚴格言之，不可謂美國之於北越佈雷，係國際法上之封鎖，僅其形式上類似而已，如一定要用到封鎖這字詞時，吾人暫且謂之「近乎封鎖」(Near Blockade)。

#### 附註

① 由於美國之參與越戰，是其立國二百年來延續時間最長，且除二次大戰以外，消耗最大的戰爭，故在一般美國人的概念上，對此一吃力不討好的戰爭，皆認是最不「光榮」的一次戰爭。

② Newsweek, January 11, 1971, pp. 12-13.

③ 越戰越南化乃尼克森之越南政策，正如其於六十年四月七日電視演說中所謂：「我實施了一項訓練和裝備南越人民的計劃，只要南越人民發展到有能力捍衛他們的國家，抵禦共黨侵略，則美國部隊必定撤退並結束美國人捲入這場戰爭」。

④ 越共大舉南侵後，廣治失守，崑崙告急，安祿被圍。此際越南政府將領竟有臨陣逃脫，使部隊陷於混亂之局者。詳情請參閱中國時報，第一版，一九七二年五月十一日。

⑤ Nixon Address on Southeast Asia, News Backgrounder, USIS, Taipei, May 9, 1972, pp. 4-5.

⑥ William L. Tung, International Law In An Organizing World, N.Y. Thomas Y. Crowell Co., 1968, p. 471.

⑦ Ibid., p. 472.

⑧ Ibid., pp. 386-390.

⑨ L. Oppenheim, International Law, Vol. II, London, Longmans, Green and Co., 1955, p. 145.

⑩ Ian Brownlie, International Law and the Use of Force by States, Oxford, The Clarendon Press, 1963, p. 344.

⑪ Ibid., pp. 31-33.

⑫ Tung, supra, note 6, p. 387.

⑬ Oppenheim, supra, note 9, p. 149.

⑭ Ibid., p. 227.

⑮ Tung, supra, note 6, p. 9.

⑯ Oppenheim, supra, note 9, pp. 633-644.

⑰ Ibid., pp. 774-775.

② Ibid., P. 771.

③ Ibid.,

④ Ibid., PP. 771-773.

⑤ 一八八八年之君士坦丁堡公約 (Convention of Constantinople) 第一條規定：蘇彝士運河 (Suez Canal) 不得封鎖。又如一九〇一年之海邦斯佛特條約 (Hay-Pauncefote Treaty) 亦規定：巴拿馬運河 (Panama Canal) 不得封鎖。

⑥ Oppenheim, *supra*, note 9, PP. 775-776.

⑦ See Article 8 of the Unratified Declaration of London.

⑧ Ibid., Article 11.

⑨ Ibid., Article 9.

⑩ Ibid., Article 10.

⑪ Ibid., Article 16.

⑫ Oppenheim, *supra*, note 9, P. 777.

⑬ See Article 2 of Unratified Declaration of London.

⑭ J. G. Starke, *An Introduction to International Law*, Taipei, 1967, PP. 480-481.

⑮ Ibid.,

⑯ Ibid.,

⑰ See Article 4 of the Unratified Declaration of London.

⑱ Ibid., Article 6, Oppenheim, *supra*, note 9, P. 770.

⑲ Ibid., Article 7.

⑳ Nixon, *supra*, note 5, PP. 4-5.

㉑ Oppenheim, *supra*, note 9, PP. 201-204.

㉒ American Society of International Law, *The Vietnam War and International Law*, New Jersey, Princeton University Press, 1968, PP. 362-508.

㉓ 中央日報，第一版，一九七二年五月十日。

㉔ 同上，一九七二年五月十六日。

㉕ Laird Press Conference, *News Background*, USIS, Taipei, May 11, 1972, P. 8.

㉖ 崔書琴，*國際法*（下冊），台北，台灣商務印書館，民國五十七年（五版），頁二〇〇。

㉗ Nixon, *supra*, note 5, PP. 4-6.

㉘ 中央日報，第二版，一九七二年五月十一日。

㉙ 中央日報，第二版，一九七二年五月十七日。

㉚ Time, May 22, 1972, PP. 11-15.

㉛ 中央日報，第一版，一九七二年五月十二日。

㉜ Nixon, *supra*, note 5, PP. 4-6.

㉝ Oppenheim, *supra*, note 9, PP. 848-849.

㉞ 見前引註⑭

㉟ 中國時報，第四版，一九七二年五月十日。

# 漠南非洲國家與歐洲共同市場

楊逢泰

## 一 歐洲共同市場的誕生

第二次世界大戰摧毀了西歐舊有的國家經濟結構，政治的民族主義是否能將西歐國家帶回戰前具有權力、聲望和繁榮的時代已成疑問。當戰後的時

代開始時，西歐國家發現世界權力的中心已經兩極化，位於西方的美國因擁有龐大的財富和當時壟斷着核子力量而變成了世界強國，而位於東方的蘇俄已變成歐亞大陸上最大的力量，處於兩個超強國之間，支離破碎的西歐往何處去為歐洲有識之士所關切的問題，西歐統一的理想與焉誕生。