

毛共與海洋法會議

尹慶耀

第三次聯合國海洋法會議，於一九七四年六月二十日至八月二十九日在委京加拉加斯舉行。翌日，毛共「人民日報」發表評論，標題為「加強團結，堅持鬥爭——評第三次聯合國海洋法會議」。在整個會議期間，毛共不斷在報導中鼓吹鬥爭、勝利。實則會中的對立並不如是尖銳，毛共的影響更不如是強烈。

委員會負責籌備。

地下資源漸感枯竭，十年以後地球上也許會有四分之一的人口，要忍受饑餓的煎熬。這些判斷未必百分之百的正確，但人們因此而把注意轉向佔地球百分之七十的海洋，也是近情理入理的。舊的海洋法顯然已不適用，在今後二、三年內，如果不能使海洋法現代化，那麼，許多國家競相控制公海和海底的情形，會和過去三個世紀競相控制陸地相彷彿。這是美國前國務卿魯斯克(Dean Rusk)的見解①，也是當前世界多數人的意見。然而，海洋法現代化可並非一件容易事。

聯合國自成立以來，就注意到海洋法的問題。一九五八年，曾在日內瓦召開第一次海洋法會議，通過領海、公海、公海漁業及大陸礁層四項公約。在這次會議中，印尼、菲律賓等曾提出羣島理論②。一九六〇年，聯合國第二次海洋法會議又在日內瓦舉行，討論上次會議未決的領海寬度問題，美國提案距三分二僅一票之差，未獲通過。這個問題也就懸而未決。以上兩次海洋法會議，均由國際法委員會負責籌備。

一九六七年，馬爾他駐聯合國大使巴爾賓(Arvid Pardo)提議，對國家主權所不及的海底應作和平利用，其開發利益應用於有利發展中國家的用途。聯合國採納此一建議，並成立海底(和平利用)委員會。一九七〇年第二十五屆聯大，因鑒於有些發展中國家自行擴張領海并逮捕他國漁船，乃本深海底資源為人類共同財產，應設國際機構謀求開發與和平利用之旨，發表深海底原則宣言，決定於一九七三年召開第三次海洋法會議，指定海底

一九七二年六月，中南美加勒比海沿岸各國發表二〇〇〇哩固有海域的聖多明各宣言③。肯亞也提出最大限度二〇〇〇哩經濟區的主張，并獲得多數發展中國家的支持。第二十七屆聯大遂通過了第三次海洋法會議的日程表。

一九七三年五月非洲統一組織(O.A.U.)首腦會議，通過確立二〇〇〇哩經濟區的阿迪斯阿貝巴宣言。聯合國則為加拉加斯會議召開組織委員會，決定了會議的組織及職員。一九七四年加拉加斯會議之前，七十七國集團曾在內羅畢集會，預定要通過有關海洋法的統一宣言，結果失敗。

海洋法問題的解決，是當前的歷史課題。但由於各個國家都以自身的利益為重，因而其間阻力重重。一九五八年第一次海洋法會議時，出席國家八六；一九七四年第三次海洋法會議時，出席國家一四九，其中五十餘國屬於亞非集團④。參加的國家愈多，利害矛盾也就愈複雜了。第一次海洋法會議，是由聯合國國際法委員會負責籌備，會中也大多依據國際法發言。在第三次海洋法會議中，人們已很少再提到國際法的學理了。這一變化，是值得注意的。

二

第三次海洋法會議所討論的範圍頗廣，重要爭執發生在：(1)領海寬度；(2)深海底資源開發；(3)防止海洋污染；(4)海峽通行權等問題上。

十七世紀根據大砲射程規定的三哩領海，在今天已沒有意義。一六〇九年荷蘭人克里西奧提出的「海上自由概念」，也已發生動搖。目前，由三哩

至二〇〇哩，各式各樣寬度不同的領海或管轄區域的主張，由各國自行提出，沒有一個統一的標準。如果各國都可任意擴充自己的海域，那不要多久，就會像馬爾他代表所說，世界海洋的百分之八十，都會變成領海，那對國際秩序是極有影響的。

領海問題除了與國防、污染等等有關外，主要的還有經濟因素存在。根據法國利貝爾教授的估計，除去軍事用途不計外，世界海洋每年所產生的經濟利益約達三〇〇億美元。其中水產約八〇億，海運利益一八〇——二〇〇億美元。那麼，當人口爆炸、糧食危機、資源危機等等甚囂塵上時，約有三億六、〇〇〇萬平方公里的世界海洋，當然就會引人注目了。

早在一九七一年，毛共「兩報一刊」在「紀念八一建軍節」（標題）的社論裏，就聲言「堅決支持拉丁美洲各國人民維護民族獨立、國家主權和二百哩領海權的鬥爭」。這顯示毛共在進入聯合國以前，就已決定藉領海這個題目，掀起世界性的鬥爭。一九七三年三月二十九日，毛共代表沈韋良在聯合國海底委員會第二小組委員會中發言，指稱第一次海洋法會議，參加的八十多個國家中，亞非拉國家只佔半數左右，它們提出的不少「合理意見」都未被採納。他指責舊海洋法四公約只有利於超級大國推行其海洋霸權，因此毛共贊成另訂新海洋法公約^⑤。同年六月九日香港「大公報」「縱橫談」以「領海權問題今年有大鬥爭」為題，指責美國頒布對拘捕美國漁船國家實行經濟報復的「漁業法」，是利己害人的法案。指責蘇聯代表在聯合國發言，公然反對沿海國家合理規定本國領海寬度的合法權利。它指出當時拉丁美洲已有九個國家宣布了二〇〇哩海洋權；非洲的塞拉勒窩內也採取了同樣措施。此外，一些非洲和亞洲國家規定了從十八哩到一三〇哩不等的領海^⑥。末了則鼓吹中小國家聯合在一起，反抗美蘇兩個超級大國所妄想取得的海上霸權。九月十一日「新華社」記者報導，當時三洲提出二〇〇哩領海範圍等主張的有六〇個國家，該報導的主題曲仍然是反對兩霸。

蘇聯也就領海寬度問題對毛共加以抨擊，它說毛共是一二哩領海的積極反對者，毛共說蘇聯企圖把一二哩的領海界限強加給其他國家，却閉口不談從一九五七年起，毛共自己就規定了一二哩的領海權。蘇聯說目前有一一九個沿海國家，其中一〇〇個國家在其法律上遵守不超過一二哩領海限度。蘇聯又抨擊毛共主張二〇〇哩的領海寬度，但認為這還不夠，說沿海國家可以

單方面把自己的領海範圍，擴大到所謂「任何合理的界限」，如果覺得這是合理的話，甚至可以擴大到太平洋、大西洋或是印度洋的中心^⑦。

一九七四年五月底，智利確曾放棄過去去宣言中二〇〇哩的限度，把它擴充到離岸二、三五四哩（一哩 \approx 〇.九哩），都稱為智利海，但這究竟是一個極端的例子。就在拉丁美洲國家中，對於二〇〇哩這個範圍，有的稱為領海，有的稱為專屬經濟區或漁業區，并不完全一致。

依目前趨勢言，多數國家都贊成一二哩領海之外，再加上一個專屬經濟區。據一九七四年八月三十一日香港「大公報」「縱橫談」的歸納，「關於領海寬度，第三世界國家主張二百哩經濟區，亦即事實上的二百哩主權。蘇修對此，實際上表示反對，美國則仍主張十二哩主權，二百哩經濟區。據說，美國最近將宣布以二百哩為經濟區，但仍以十二哩為領海範圍」。

領海與經濟區的「主權」有何差別，勢須待明年三月在日內瓦繼續舉行的會議詳下其界說。不過，這種主張的趨勢，毛共已老早察覺，因此對於二〇〇哩過去一直稱領海權，越到最近就越多用的海洋權來取代了。毛共注意的原本不是實質問題而只是鬥爭的氣氛，在此也可獲一明證。

三

在領海之外還有一個經濟區或漁業區，可以反映人們注意的焦點所在。據專家調查，海洋中約有十萬種生物，而人類已利用者不過數千種，其中又以魚類為主。據國際糧農組織估計，世界魚類年產量超過一億噸，將是不久即將實現的事。這就日感糧食缺乏的人類而言，當是一大喜事。不過，魚產量的激增，和漁撈設備與技術的精進有關。即以目前情況言，若果放任先進國家漁船到近岸三哩處捕魚，實有使沿岸國家魚源枯竭之虞。如此說來，設置漁業區是有其理由在的。

毛共認為，世界漁業總產量中的百分之八十以上，是在僅僅佔世界海洋總面積百分之七·八的淺海水域中捕獲的。海洋大國的所謂「遠洋」捕魚，實際上主要就是遠離其本國到其他國家的近海去捕魚。許多年來，超級大國憑着強權政治和技術力量，對其他沿海國、特別是發展中國家的沿海資源進行貪婪的掠奪，嚴重損害這些國家的經濟權益。根據聯合國糧農組織一九七

三年漁業年鑑的材料，蘇聯在大西洋東部非洲沿岸的海域內捕魚量連年上升，一九六五年是八萬二千多噸，到一九七二年已增加到十倍多，即八十四萬八千多噸。而沿岸非洲國家一九七二年的總捕魚量只有九十五萬八千多噸⑧。

其實，日本年間漁業產值約三六億美元，幾佔利貝爾教授所稱世界年產量之半。日本漁船進出印度洋、大西洋，它的拖網漁船把非洲沿海變成了自己的「魚河岸」（設有魚市的河岸）。單就遠洋漁業言，日本一九六三年的漁獲量為一四九萬噸，一九七一年增至三六七萬噸，佔其全部漁獲量的比率，也由二二%增至約四〇%。毛共抨擊蘇聯而不及於日本，實在是別有用心。

海洋資源中除生物資源（再生資源）之外，還有礦物資源（非再生資源）。動物性生物資源不限於魚類，而植物性資源中如大量海藻，對於人類是極有用處的。

毛共稱人們在陸地上發現的一百多種元素中，現在已有近八十種也在海水中找到。據估計，整個地球的全部海水中包含的一部分金屬，就有銅一五〇億噸、錳一五〇億噸、銀五億噸、金一、〇〇〇萬噸、鈾二〇〇億噸，比大陸上鈾儲量多上萬倍。海水中的鹽類，自然特別豐富。

毛共稱海底礦物資源如石油、煤、錳團塊、錫、鐵等，也很豐富。海底石油在已開採的海底礦物資源中居首要地位。估計世界大陸周圍淺海區石油儲藏量為二、四〇〇億噸（其中包括天然氣折算為石油儲藏量）⑨。

一九七四年四月二日聯合國亞洲暨遠東經濟委員會第三十屆會議，討論亞洲近海礦產資源的勘测問題。毛共代表黃明達在發言中，譴責超級大國利用發展中國家經濟、技術上的暫時困難，以「援助」或「科學考察」為名，到處派出飛機和調查船，任意闖到發展中國家的附近海域，進行海底資源勘探活動，攫取大量資源情報，以圖進一步控制和掠奪這些海域的海底資源。他說：「這種情況嚴重損害了發展中國家的經濟利益和國家主權，並加劇了超級大國對海洋霸權的爭奪」。他聲言：「中國沿海海域及中國所屬島嶼附近海域的海底資源，其所有權完全屬於中國。只有中國才有權勘探和開發這些海底資源……」⑩。

擴張領海、保護資源，都是容易獲得同情與支持的好題目，不過，這也

容易導致鄰近國家互相衝突。暹羅灣內的石油，引起越南和高棉的鬩牆之爭。同樣理由，越南和印尼之間，在南中國海上也發生領土爭執問題。類此問題，當然不限於上述三國之間，解決起來豈不相當棘手？

四

二百哩經濟區，固然會因重疊交插而引起糾紛。就是十二哩領海，在若干海峽地區豈不也會有問題？例如，馬來西亞、新嘉坡和印尼之間的麻六甲海峽，最窄處為八·五哩（一哩＝一、八二五公尺），最寬處也不過二〇哩；美國和蘇聯之間的白令海峽為一九哩；日本和韓國之間的朝鮮海峽為二三哩；伊朗和阿曼之間的哈姆斯海峽（波斯灣出口）二二哩；衣索匹亞和葉門之間的曼特海峽（紅海出口）一〇哩。總計全世界寬度在二四哩以下的主要國際海峽，為數一一六，即使從中線分割，這些海峽中間也再沒有公海存在，這對船舶的通航自然會引起不少問題。

海峽通行權問題，也是會議中主要爭執之一。這個問題，除了一般的所謂海洋污染之外，當然還牽涉到國防問題。

美國承認十二哩領海，但主張寬度不滿二四哩的海峽，不得因全部水域都成了領海，而妨礙前此各國所享有的自由通航權。在二〇〇哩經濟區，海岸國享有獨佔資源之權（特別是捕魚權），但美國等大國仍堅持允許各國有在上空飛行及在海上航行的充分自由。

毛共早在第三次國際海洋法會議舉行之前，就對美蘇的海峽自由航行權主張加以抨擊。它根據某種「消息」，指責兩個超級大國願意「以同意十二哩領海權來換取海峽的自由航行權」。它認為這一說法表明，超級大國一方面想用這一辦法抵擋二〇〇哩海洋權的主張，另一方面強要海峽沿岸國同意它們軍艦的通過權利。毛共特別強調軍艦通航、強調海上霸權，指超級大國的目的在使自己的軍艦隨意穿行往來。它又列舉麻六甲海峽為例，它說馬來西亞、印尼屢次表示願同意「無害通過」⑪，但蘇美兩國為了要在印度洋與風作浪，一口咬定要「自由航行」⑫。

在這次海洋法會議期間，毛共對蘇聯抨擊的次數和其口吻的激烈，都超過它對美國的抨擊，甚至在順序方面也把蘇放在美之前而稱「蘇美」。

會議閉幕的那一天（八月廿九日），香港「大公報」轉載了「人民日報

「由季延署名的短文「海霸的邏輯」，內容就是集中攻擊蘇聯。其中有幾段文字是這樣寫的：

「最近，在聯合國第三次海洋法會議上，許多海峽沿岸國提出了外國軍艦通過領海海峽時必須事先通知海峽沿岸國或得到事先批准。這本來是完全合理的。可是，蘇修代表却跳出來氣勢汹汹地叫嚷海峽沿岸國『無權阻攔』、『無權停止』和『無權妨礙』蘇修軍艦自由通過世界上的一切海峽。不管海峽沿岸國同意還是不同意，蘇聯軍艦『必須通過』。否則，就是損害蘇聯的『安全與國防』。真是蠻橫霸道到了極點！」

「……一九四九年，國際法院在判決關於科夫海峽的案件時，當時的蘇聯法官曾經強調指出，沿岸國有權對領海海峽制定航行制度」。

「……蘇修一九六〇年保衛蘇聯國境的條例就明文規定：外國軍艦通過蘇聯領海應獲得蘇聯政府的事先准許^⑭。一九六五年和一九六七年，蘇修就以維爾基茨基海峽屬於自己的領海範圍為由，先後多次拒絕別國的破冰船和海岸巡防艦通過」。

文章指蘇聯這種只許自己放火不准別人點燈的作法，是地地道道的強權政治，是海霸的邏輯。

我們必須指出，雖則毛共在口頭和文字上都集中抨擊蘇聯，但限制海峽航行，實質上對美國的損害決不亞於蘇聯。至於日本，目前沒有軍艦航行海外，但四、五年前日本財界曾提出麻六甲海峽是日本的生命線的說法（田中角榮在通產相任內，就有此說法），當時毛共也曾予猛烈抨擊。於今第三次海洋法會議期間，毛共有意避免直接攻擊日本，然而毛共和日本的立場，却表現得針鋒相對。八月二十七日「日本時報」載有馬利蘭大學遠東部講師約翰·古柏（John F. Cooper）的專文，就指出毛共與日本對領海與經濟區的立場，甚為歧異。由於魚類乃日人的主要食物，而日本漁民每年漁撈量達全世界七分之一，其中百分之四十五來自日本沿海二〇〇哩地區以外。日本石油缺乏，但它的外海石油鑽探技術頗為進步，能鑽探的深度達九、〇〇〇公尺。毛共堅決支持的二〇〇哩經濟區，不僅包括漁業權，也包括石油探測的控制權在內，顯然對日本頗為不利。

根據日方資料，日本保有船舶八、〇〇〇艘，佔全世界百分之一六，日本輸出入物資佔世界海上運載物資的百分之二〇，船舶運載煤炭的半數、鐵

礦石的百分之四〇，都經日本港口吸收。特別是佔世界海上運輸總量百分之七〇的石油，其中百分之七係運往日本。日本所需石油百分之九九靠海外輸入，一九七三年輸入石油二億八、九〇〇萬噸，其中百分之九〇係經由麻六甲海峽^⑮。一旦海上自由航行受阻，日本豈不要蒙受最大打擊？

五

毛共的實彈是西打東着，擊中日本的要害，想來日本是不會因為毛共減少對自己的口頭攻擊而沾沾自喜吧！

在第三次海洋法會議閉幕的當天——八月廿九日，「新華社」引述了幾個國家代表團團長的談話，有意渲染在這次會議中，窮國團結一致形成反霸統一戰線^⑯，這和事實是有相當距離的。

如前所述，第三次海洋法會議之前，七十七國集團曾在肯亞京城內羅畢集會，原擬通過有關海洋法的統一宣言，以便齊一步調，但結果失敗。其原因是阿富汗、尼泊爾、查得、中非等內陸國家希望能分享海洋資源之利，這和七年前巴爾寶主張海洋資源應視為全人類的共同財富，由全世界各國共同開探的原意是相符的，不過，在內羅畢會議中，這個原則却不能為沿岸國家所接受。因此，所謂統一戰線就不那麼容易組成了。

在加拉加斯會議中，有二十二個不靠海的內陸國，另有具有不良海岸的如比利時、荷蘭、瑞典等二十餘國，它們希望能在二〇〇哩經濟區內，和沿海國家享有同樣權利與利益，并建立科學研究的自由制度，其立場是與海洋大國極為接近的。

毛共有意把第三世界國家主張二〇〇哩經濟區，說成是事實上的二〇〇哩主權。指責蘇修對此，實際上表示反對，美國則仍主張十二哩主權，二〇〇哩經濟區。

於此，毛共又避而不談日本立場，實則在此次會議中，日本是趨於孤立的。此外，加拿大、法國等等也各有立場。換言之，「窮」與「窮」或「南」與「南」之間，并不絕對同一；「富」與「富」或「北」與「北」之間，也不完全一致。這不是一個兩極對立的局面，是不能像毛共那樣，以簡單的二分法來一言以蔽之的。

對立是有的，但不能忽視協調的精神也存在着。例如關於議事規則，就

是以先對立後妥協的精神通過的。原先發展中國家主張採取聯合國多數決的表決方式，先進國則主張採全場一致方式。結果通過的議事規程是：在各委員會中，表決應由全參加國二分之一以上多數作出；大會採三分之二多數，但至少須包括參加國家二分之一以上（七十五國）。此外不容忽視的是，以君子協定的精神，承認全場一致的原則，在可能範圍內力求無異議的一致通過，遇有爭執時，主席可根據十五國以上的要求延期表決，這當然是爲了便於冷卻與會外協調。

據外電報導，各國代表儘管白天在會場上對立，夜晚在會外却有活躍的聯誼活動。美國代表團一〇三人，他們在從事「物量」作戰；加拿大代表團人數僅次於美國，他們在展開「接待」戰術；毛共代表團二五人，他們只好「兩條腿走路」，靠兩隻腳奔波，但很難說他們有像「新華社」所鼓吹的勝利！

六

關於第三次海洋法會議的成果，毛共一味鼓吹第三世界的團結與勝利，自然是別有用心。有些人指會議爭吵吵毫無成就，實在也過於悲觀。事實上，一個影子條約似乎業已成立。那就是：(1)領海一二哩；(2)經濟區二〇〇哩（包括領海在內，據傳贊成者已達六二國）；(3)深海海底由國際管理；(4)國際海峽自由通航。這些似已爲多數國家所默認。當明年三月十七日至五月三日會議繼續在日內瓦舉行，以及六月間重返加拉加斯會議時，爭議仍然會有的，但以協調精神促使新海洋法成立的可能也是存在的。

福特總統在世界能源會議中說：「合作之益處一如對峙之危險同樣明白可見」^⑩。天長日久，人們會發現毛共的「鬥爭」精神與偏激口號，對新海洋法的成立，對各國經濟權益的維護，都無補實際。那些口號終將和毛語錄同一命運，被人們拋棄到九霄雲外。

加拉加斯會議中，協調精神已露端倪。或許人們會繼續前進，以合作精神求取海洋法乃至其他世界經濟問題的解決。那將是世人所祈求的。

註①魯斯克（Dean Rusk）現任喬治亞大學國際法教授。所引見魯氏於一九七三年三月廿七日在國會衆院國際組織及活動小組委員會中所作證詞。

註②羣島理論亦稱羣島領海主義，主張由羣島構成的國家，應從其最外緣島嶼畫一直線相連結，線內均爲其領海。如菲律賓除幾個大島外，散布的小島多達七、五〇〇個，依此，則凡大島與小島間的海域，均爲其領海。

註③在聖多明各宣言之前，某些拉丁美洲國家即已主張二〇〇哩領海權。如一九六九年二月祕魯海軍襲擊美國漁船，七月，厄瓜多爾扣押美漁船七艘，均以此項領海寬度主張爲由。

註④關於出席會議國家，早期報導爲一四九國。一九七四年八月三十一日「新華社」及香港「大公報」「縱橫談」欄報導爲一三八國，並稱有一百多個第三世界國家。日本出席該會議代表小田滋透露數字爲一三七國。

註⑤一九七三年四月三日香港「大公報」刊載同月一日「新華社」聯合國電。

註⑥拉丁美洲九國爲巴西、阿根廷、智利、厄瓜多爾、祕魯、薩爾瓦多、尼加拉瓜、巴拿馬、烏拉圭。塞拉勒窩內即獅子山國。

註⑦一九七四年五月十四日莫斯科華語廣播蘇聯「國際生活」雜誌第五期文章「領海和國際權」。

註⑧同年六月二十一日毛共「光明日報」載「新華社」國際資料。

註⑨同⑧。

註⑩一九七四年四月二日「新華社」科倫坡電。

註⑪無害通過有三項條件：(一)飛機不能飛越海峽；(二)沿岸國在必要時可以檢查或採其他措施；(三)潛水艇在通過時必須浮出水面。按無害通過與公海制度下之航行自由不同。

註⑫一九七四年六月十七日香港「大公報」「縱橫談」。

註⑬按蘇聯當時規定外國軍艦通過其領海內海峽，須於三十天前申請，獲准後始可通行。

註⑭一九七四年六月十日日本「每日新聞」連載「怒濤蓋頂的海國日本」（上）。

註⑮一九七四年八月三十一日香港「大公報」刊載該項「新華社」發自加拉加斯的電訊時，即以此語爲子題。

註⑯一九七四年九月二十三日合衆國際社底特律電。