

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 美國對南海周邊國家歷史性水域主張之反應〈下〉

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

doi:10.30390/ISC.199811_37(11).0004

問題與研究, 37(11), 1998

Issues & Studies, 37(11), 1998

作者/Author：宋燕輝(Yann-Huei Song)

頁數/Page：49-66

出版日期/Publication Date：1998/11

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199811_37\(11\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199811_37(11).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



美國對南海周邊國家歷史性 水域主張之反應(下)

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

* * *

肆、南海週邊沿海國歷史性水域主張情形

四、中華民國

中華民國政府一再明確主張南中國海U型斷續線內之水域是「歷史性水域」。一九九三年「南海政策綱領」前言指出：「南海歷史性水域界線內之海域為我國管轄之



海域，我國擁有一切權益。」^⑫「中華民國領海及鄰接區法草案」第六條規定：「中華民國之歷史性水域及其範圍由行政院公告之。」^⑬中華民國之總統、行政院長、內政部長亦曾在不同之場合多次聲明南中國海U型斷續線內之水域是我「歷史性水域」。^⑭一九九五年五月十一日，針對美國國務院所發表有關南沙與南海政策正式聲明，我國外交部重申我國之立場，其中強調：「對於南沙群島問題，在牽涉我國歷史性水域（所謂U型線）主權方面，我國堅持主權之立場，絕不改變。」^⑮此聲明發布一週後，越南外交部也發表聲明，認為臺灣對南中國海大片「U型傳統水域之主權」乃毫無根據與荒謬之說法。越南認為臺灣此種主權主張將威脅南中國海之航行自由和區域安定。^⑯

臺灣學者對南海地圖所標繪之九條斷續線之性質、斷續線內水域視之為「歷史性水域」之主張、以及此「歷史性水域」之法律性質為何，在看法上相當不一致。有學者認為，九條斷續線不是領海基線，而是「島嶼歸屬線」。九條斷續線內之水域不是領海、不是內水，更不是「歷史性水域」。^⑰也有學者認為，九條斷續線係尚未完全確立細節之「歷史性水域」的外界線。此線內之水域是中國「特殊的歷史性水域」。^⑱反對我國所提出南海九條斷續線內水域係我國「歷史性水域」主張之學者則認為，此一主張違反「公海自由」原則，^⑲依國際法，此主張難以成立。^⑳

一九九二年六月，中華民國行政院將「中華民國領海及鄰接區法草案」與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法草案」送立法院審議。儘管各界一再呼籲我國應早日通過領海及專屬經濟海域等相關立法，但遺憾的是，此二海域立法草案受立法委員重視的程度不夠，一直無法排上立法院審查議程。其後，臺灣四周附近海域常有來自大陸、日本或韓國等的漁船越界甚至進入我國領海範圍內捕魚；來自大陸的漁船更有毒魚、炸魚、採用滾輪式拖網破壞海洋生物棲息地之漁法與漁具、甚至偷渡走私的行為

註⑫ 張維一，南海資源開發與主權維護（台北：潘氏圖書館土地資源研究委員會，民國八十三年十二月），頁四六～四九。

註⑬ 草案全文見張維一，同前註，頁一一二～一二〇。

註⑭ 前行政院政務委員張京育在「南海學術會議」中表示「南海的U型線內水域是我國的歷史性水域，我國在U型線內享有一切的權益」，聯合報，民國八十三年六月二十五日，版四；前行政院長連戰在「南海問題討論會」中表示，「南海絕大部分一直是中國人的活動範圍，南海早已成為我們的歷史性水域」，聯合報，民國八十二年九月七日，版一；前行政院研考會主任委員孫得雄指出：南海U型線疆界經學者專家研究認為屬我國在南海的「歷史性水域」，聯合報，民國八十二年八月八日，版三。

註⑮ 中央日報，民國八十四年五月十二日，版一。

註⑯ 聯合報，民國八十四年五月十九日，版二。

註⑰ 俞寬賜，「從『歷史性水域』制度論我國南海U型線之法律地位」，理論與政策，第八卷第一期（民國八十二年十一月），頁九六～九七。

註⑱ 傅崑成，「我國南海歷史性水域與其中島礁之法律地位」，社會科學論叢，第四十二輯（民國八十三年十二月），頁一七七。

註⑲ 黃異，「我國主張之U型線內水域的法律地位」，輔仁法學，第十四期（民國八十四年六月），頁三九～四三。

註⑳ 姜皇池，「論『歷史性水域』：由國際海洋法檢視我國《領海及鄰接區法草案》第六條」，法學叢刊，第四十二卷第三期，總號一六七期（民國八十六年七月），頁五七～七六。



發生；大陸漁船更不顧我金、馬守軍的驅離，在附近水域作業。根據國防部之統計數字，自一九九三年起至一九九七年底，大陸漁船越界捕魚經我金、馬守軍驅離者共達五十二萬一千一百五十四艘次，炸魚者達二萬七千五百一十九艘次。^⑳釣魚台附近海域與南海菲律賓、馬來西亞、印尼等國附近水域內，臺灣籍漁船被驅離或扣捕的情事也層出不窮。

一九九六年元月開始，南韓、中共與日本分別於元月二十九日、六月七日、與六月二十日（以批准文件送交聯合國祕書處日期為準）分別批准了「一九八二年海洋法公約」；^㉑日本與中共就釣魚台附近海域開始進行協商訂定漁業協定與暫行水域措施；^㉒以及上述三國分別宣布設立兩百海里專屬經濟區；^㉓此外，一九九六年五月十五日中共宣布大陸沿海與西沙群島之直線領海基線。^㉔主要受上述情境的影響，立法院原訂於一九九五年十一月二日召開審查行政院所函請審議之「中華民國領海及鄰接區法」草案與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」草案，但因不足法定出席人數而告流會。^㉕其後，立法院院會分別決議將行政院所函請審議之「中華民國領海及鄰接區法」草案與「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」草案、林濁水等立委所擬具「領海及鄰接區法草案」、陳癸淼等立委所擬具「中華民國領海及鄰接區法」草案、傅崑成等立委所擬具「中華民國領海及鄰接區法」草案、陳鴻基等立委所擬具「中華民國海域法」草案、陳一新等立委所擬具「中華民國領海及鄰接區法」草案、傅崑成等立委所擬具「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」草案、以及陳一新等立委所擬具「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」草案交由立法院內政及邊政、外交及僑政、和經濟三委員會聯席會議併案審查。前後立法院共召開五次併案審查上述立法草案的聯席會議。^㉖最後，一九九七年十二月三十日立法院第三屆第四會期第二十八次會議終於三讀通過了「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」；同一會議也完成了「中華民國領海及鄰接區法」的二讀程序。一九九八年元月二日，立法院第三屆第四會期第二十九次會議三讀通過「中華民國領海及鄰接區法」。一九九八年元月二十一日，總統依法

註^㉑ 見立法院第三屆第四會期國防委員會第十次會議記錄，立法院公報，第八十七卷第二期，頁一四四。

註^㉒ 見 *Law of the Sea Bulletin*, No. 32 (1996), pp. 16, 18 and 20.

註^㉓ 中共與日本終於一九九七年十一月簽署「漁業協定」，並劃定暫定措施水域，見中國時報，民國八十六年十一月十三日，版七。

註^㉔ 見 *Law of the Sea Bulletin*, No. 33 (1997), pp. 36~44 and 52~54.

註^㉕ 詳見內政部黃昆輝部長在立法院第三屆第一會期內政及邊政、外交及僑政、經濟委員會併案審查「中華民國領海及鄰接區法草案」及審查「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層草案」第一次聯席會議（民國八十五年五月二十七日）之說明，立法院公報，第八十五卷第二十九期，委員會記錄，頁一七七~一八一。

註^㉖ 流會主要原因涉及「統獨之爭」，民進黨立法委員杯葛行政院版本之審議，見中國時報，民國八十四年十一月五日，版三。

註^㉗ 第一次聯席會議記錄，見立法院公報，第八十五卷第二十九期，頁一七七~二〇〇；第二次見立法院公報，第八十五卷第三十七期，頁二七一~二八七；第三次見立法院公報，第八十五卷，第五十期，頁四〇九~四一五；第四次見立法院公報，第八十六卷，第十一期，頁四五九~四八〇；第五次見立法院公報，第八十六卷，第四十四期，頁一八三~二二二；立法院全院之審議記錄，見立法院公報，第八十七卷第一期，頁四九~二〇一。



公布上述二法，開始實施。^⑬

立法院審議「中華民國領海及鄰接區法」草案期間所出現的一個重大爭論點是，要不要刪除有關歷史性水域的條文。立法院審議上述六個草案版本中有四個版本列有歷史性水域的條款。民進黨與新黨傅崑成立委所提之版本沒有歷史性水域的條文規定。^⑭上述四個列有歷史性水域的草案版本所稱之歷史性水域主要指的是南海U型線內的海域。民進黨提案立委認為南海歷史性水域主張不實際、我國有關此水域之概念模糊不清楚、歷史性水域主張之提出有國際法上之問題、南海歷史性水域主張無法與中國歷史分開之事實對臺灣日後之島嶼主權主張不利、容易引起與東南亞國家間之糾紛等，因此不但沒有把歷史性水域之規定列入其所提出的草案當中，也提議自其他四個草案版本中刪除歷史性水域條文。^⑮新黨傅崑成立委對是否在我國的領海及鄰接區法當中列入歷史性水域規定之前後不定之立場最足以說明此一問題的爭議性。立法院開始審議有關歷史性水域條文時，基於下列理由，傅崑成立委也表示支持刪除此爭議性條文規定：(一)我國刪除歷史性水域之條文並不表示放棄了什麼；(二)政府首長公開宣示南海歷史性水域，此已足夠；(三)避免產生不必要之衝突糾紛；(四)列入歷史性水域之條文會造成歷史性水域即領海的誤會；容易引起周邊國家的敏感，認為臺灣把領海劃到其他國家去了；(五)領海法之立法工作非常迫切，不應為歷史性水域爭議問題而延宕。^⑯但是到了第五次聯席審查會議時，傅崑成立委改變其立場，提議接受行政院之版本，維持歷史性水域之主張。他認為如此方能合理化我國已往之主張，使我國政府之行爲具有連貫性與一致性，也可做為外交部未來談判的後盾。^⑰最後在民進黨立委的施壓下，由立法委員連署，以「本法為『領海及鄰接區法』，而國際法上之『歷史性水域』並非領海或鄰接區，因此不宜列入本法」為理由，將歷史性水域之條文予以刪除。^⑱

「中華民國領海及鄰接區法」之通過，同時將草案中有關「歷史性水域」之條款予以刪除，是否意味著中華民國之歷史性水域主張已改變，或甚至放棄？內政部地政司司長在立法院審議該法草案時曾指出：「本條文若予以刪除，恐怕會使外界誤認為政府的立場及主張已有所撤退」，因此，他認為若維持歷史性水域規定之條文對中華民國比較有利。^⑲一九九八年元月，「中華民國領海及鄰接區法」通過後不久，的確

註⑬ 總統令，中華民國八十七年一月二十一日華總(一)字第 8700010340 號，見立法院公報，第九十八卷第六期，頁三七八～三八六。

註⑭ 不同領海及鄰接區法草案版本條文對照表，見立法院公報，第八十七卷第一期，院會記錄，頁五十七～一一八。

註⑮ 見民進黨立法委員林濁水在五次聯席會議中之發言記錄，同註⑬；另見林濁水，「領海法採事實主權原則務實作法」，中國時報，民國八十七年一月八日，版十一。

註⑯ 見新黨立法委員傅崑成在第一次至第四次聯席會議之發言記錄，同註⑬。

註⑰ 見傅崑成立法委員在第五次聯席會議發言，立法院公報，第八十六卷第四十四期，委員會記錄，民國八十六年十一月一日，頁一九二～一九三。

註⑱ 同前註，頁一九五。

註⑲ 內政部地政司張元旭司長在第五次聯席會議之發言，見立法院公報，第八十六卷第四十四期，委員會記錄，頁一九〇。



有學者或報導認為政府已經放棄南海歷史性水域之主張。^⑭但立法院審議「中華民國領海及鄰接區法草案」期間擔任聯席會議主席的立法委員傅崑成卻一再表示，領海法及鄰接區法的通過，以及與歷史性水域相關條款之刪除並不表示中華民國已放棄南海地圖所標繪九條斷續線內水域係我國歷史性水域的主張。^⑮至於中共方面，其外交部曾對我通過「中華民國領海及鄰接區法」刊登一分析性質的專文，其中提到，臺灣制訂領海法，刪除草案中有關「歷史性水域」的條文的影響之一是「不再體現對南中國海U型水域內諸島擁有主權的精神，為我（中共）今後解決南海諸島問題增加了困難和不確定因素。」^⑯

五、中共

究竟中共官方是否主張南海地圖所標繪之九條斷續線內之水域係屬其「歷史性水域」？就此問題，中共是採取相當模糊的策略。外國報導也一再指出，中共之立場的確是含混不清。^⑰美國夏威夷大學法學院教授 Jon M. Van Dyke 曾經指出，南海地圖中圈圍大部分南海水域的斷續線主要用意是界定中共歷史性主張的範圍。但此斷續線之詳細界線是含糊不清的。Van Dyke 進一步指出，中共官方對九條斷續線所持之立場，究竟是僅對斷續線內之島嶼提出歷史性權利主張，還是包括島嶼附近水域，這有待釐清。^⑱一九九五年七月，中共外長錢其琛與印尼外長 Ali Alatas 在北京會面時，錢其琛迴避回答為何中共地圖內九條斷續線似乎顯示出中共主張大部分南海水域的問題。^⑲

儘管中共官方沒有向國際社會宣布南海地圖所標繪九條斷續線內水域係其「歷史性水域」之主張，但是在一份中共「關於提請審議批准『聯合國海洋法公約』議案的說明」的內部文件當中，前中共外交部副部長李肇星曾指出：「批准『公約』後，我仍可以依據我地圖上長期標繪的南海斷續線和我漁民在南沙海域長期捕魚作業的傳統活動及『公約』關於歷史性水域的特殊規定，堅持維護我在南沙海域的權利。」^⑳此外，中共於一九九八年六月所通過實施的「中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法」

註⑭ 見聯合報，民國八十七年元月三日，版四；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。

註⑮ 一九九八年六月八日，傅崑成立法委員在行政院大陸委員會的一項論文審查會議中所作的釐清。

註⑯ 筆者個人蒐集之中共內部文件資料。

註⑰ 參見 Barry Wain, "China's Broken Line in the Sea," *The Asian Wall Street Journal*, March 3, 1995, p. 6; Barry Wain, "What Does China Want?" *The Asian Wall Street Journal*, July 7~8, 1995, p. 6; Philip Bowing, "The Spratlys: China's Neighbors Are Losing Patience," *The International Herald Tribune*, April 7, 1995, p. 8; Rigoberto Tiglao and John McBeth, "Territorial Imperative," *Far Eastern Economic Review*, Feb. 23, 1995, p. 16.

註⑱ Summary of Discussion of Jon M. Van Dyke, presentation on the South China Sea: Approaches at Interim Solution, at the U.S. Institute of Peace on June 14, 1995.

註⑲ Nayan Chanda, "Long Shadow: Southeast Asian Have China on Their Mind," *Far Eastern Economic Review*, Dec. 28, 1995 & Jan 4, 1995, p. 18.

註⑳ 作者個人蒐集之中共文件資料。



第十四條也提到：「本法的規定不影響中華人民共和國享有的歷史性權利。」¹³⁹

不少大陸學者是作此主張的。似乎主張最力之學者之一是曾任中共軍事科學院研究員、研究室主任，現擔任中共國務院發展研究中心國際技術經濟研究所研究員與課題主持人的潘石英先生。潘石英認為，中共在南海海域所標繪的九條斷續國界線，作為「歷史性所有權」的範圍標誌是確定無疑的。因此，依據公認的國際法、國際慣例、以及現代海洋法的規範及其發展趨勢去分析，「九條斷續國界線」的法律地位包括以下四點：

(一)線內所有島礁灘沙洲的主權歸屬中國；

(二)各群島的直線基線之內側水域應為中國之內水。但因南沙群島位於國際航道要衝，故應不妨礙其他國家的過境通行權；

(三)中國對「九條斷續國界線」之內、內水線之外海域的上覆水域、海床及其底土，享有對於一切自然資源，包括生物資源和非生物資源的主權權利；

(四)在中國的內水線之外海域，其他國家繼續享有航行、飛越、鋪設海底電纜和管道等自由，以及與這些自由有關的海洋其他國際合法用途。¹⁴⁰

中共海洋發展戰略研究所的陳德恭教授也主張，九條斷續線可以被認為表明中共對此線範圍內海域生物資源和非生物資源享有歷史性的權利。陳德恭認為，南海斷續線公布以後，南海周邊鄰國並沒有提出反對，而且在一九五〇至一九六〇年代外國出版的地圖有許多也採用了這種劃法。由於南海U型線是一條斷續線，因此可以認為中共在未來將與鄰國進行談判，再予以確定實際界線。¹⁴¹此外，中共海洋法協會的趙恩波在一九九一年時曾經建議：「在南海的法律制度適用問題上，既要從歷史上、法律上、自然地理上以充分的根據，最大限度的維護我國在南海的海洋權益，又要考慮到一些新的國際海洋法律制度的建立，可能對我國南海問題的解決帶來的不利因素，避免想出一些不切實際的主張。」¹⁴²趙恩波所指一些不切實際的主張可能是包括將南海地圖所標繪九條斷續線內水域主張為中國具有內水法律地位的「歷史性水域」。事實上，趙恩波是建議中共採用洋中群島水域制度，去體現「歷史性水域」之主張。他認為：「在周邊國家對南海海域肆意圍圈的形勢下，要保全或最大限度的維護我國在南海擁有的管轄海域，選擇適用群島水域制度是比較明智的。通過群島水域制度的建立，可以使原本不具備劃定專屬經濟區或大陸架的島礁，享有劃定專屬經濟區或大陸架的法律地位，從而將島礁洲之間的海域劃為群島水域，並以群島基線向外最大限度的確定我國在南海的管轄海域。」¹⁴³倘若中共以西沙群島、東沙群島、南沙群島的群島基線劃定專屬經濟區，凡涉及到與鄰國劃界的區域按中間線原則確定，那麼南海海域可

註¹³⁹ 中共專屬經濟區和大陸架法全文，見人民日報，一九九八年六月三十日，版二。

註¹⁴⁰ 潘石英，南沙群島、石油政策、國際法（香港：香港經濟導報社，一九九六年七月），頁六一～六二。

註¹⁴¹ 陳德恭，「中國對南海海洋權主張的法律問題」，中國國際法學會主辦，兩岸及海外華人南海學術研討會，台北士林東吳大學，民國八十三年二月，頁六。

註¹⁴² 趙恩波，「我國南海法律制度適用問題」，論文發表於香港嶺南學院亞洲太平洋研究中心主辦的「亞太區海洋經濟合作：南中國海的現況與展望」研討會，一九九一年五月，頁九。

註¹⁴³ 同前註，頁四。



劃為我國管轄的海域面積可能略小於九條斷續線內水域之總面積，但比起以島嶼制度去劃定管轄海域範圍顯然是有利的。^⑤

就中共海洋立法趨勢之最近發展去觀察，中共的確是採用在西沙群島、南沙群島、以及東沙群島劃定群島直線基線，勾劃出群島水域範圍的策略，去體現南海歷史性水域之主張。一九九六年五月十五日，中共通過批准「一九八二年聯合國海洋法公約」的同時，根據「中華人民共和國領海及毗連區法」宣布了大陸領海的部分基點基線，以及西沙群島的基點基線。^⑥在南海西沙群島方面，中共以 28 個基點連接西沙群島中的中島、南島、東島、浪花礁、中建島、北礁、趙述島、以及北島，以直線劃出約 17,400 平方公里的群島水域（見圖二）。依中共之立場，此直線基線之外向海兩百海里係屬中共的專屬經濟區和大陸架範圍。倘若中共在未來，也公佈東沙群島和南沙群島之群島直線基線，那麼，南海相當大一部分水域將被圈入中共之主權、主權權利與管轄權範圍。

泰國學者 Kriangsak Kittichaisarce 將中共宣布西沙群島直線基線的動作解釋為中共並無意圖將南海九條斷續線內水域主張為「中國之湖泊」（a Chinese lake）或中國之「歷史性水域」。Kriangsak 認為中共一九九六年五月之領海基線聲明重申「中華人民共和國領海及毗連區法」第二條所主張對南海東沙、西沙、中沙和南沙四大群島擁有主權的立場，而不是中國地圖九條斷續線所給人的印象是中共主張整個南海的島嶼和水域。因為，假如南海係屬中共的湖泊和歷史性水域的話，中共並不需要去劃定西沙群島的直線基線。此外，Kriangsak 推論說，由於中共官方從未正式主張南海係屬中國的歷史性水域，因此，依國際法，此種歷史性水域之主張不成立。再者，中共一九九六年五月之領海基線聲明有法律上「禁反言」（estoppel）的效果，使中共今後不得主張整個南海係屬其歷史性水域。^⑦美國學者 Daniel J. Dzurek 也指出，中共在西沙群島劃定直線基線的作法與中共將南海地圖所標繪九條斷續線內水域視為中共歷史性水域的主張有相矛盾處。^⑧

總的來看，就算中共在南海沒有「歷史性水域」主張之提出，但最近中共在西沙群島劃定群島直線基線的作法，以及未來在東沙群島和南沙群島宣布類似的領海直線基線時，南海周邊國家以及美國是有可能採取抗議行動。事實上，越南已針對中共在西沙群島採用群島直線基線劃法的作法提出抗議。越南認為中共賦與西沙群島一個群島國的地位，因而非法的兼併該群島的一大片水域為中共內水的作法違反了「一九八二年海洋法公約」的規定。至於美國方面之反應討論於下節。

註^⑤ 同前註，頁七。

註^⑥ 「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」，以及所宣布之部分領海基點基線，英文版見 *Law of the Sea Bulletin*, No. 32, p. 37~40；本文作者亦有中文版。

註^⑦ Kriangsak Kittichaisarce, "Current International Legal Issues Concerning the South China Sea," paper submitted to the Second Technical Working Group Meeting on Legal Matters in the South China Sea, held in Chiang Mai, Thailand, on May 13~15, 1997, pp. 4~5.

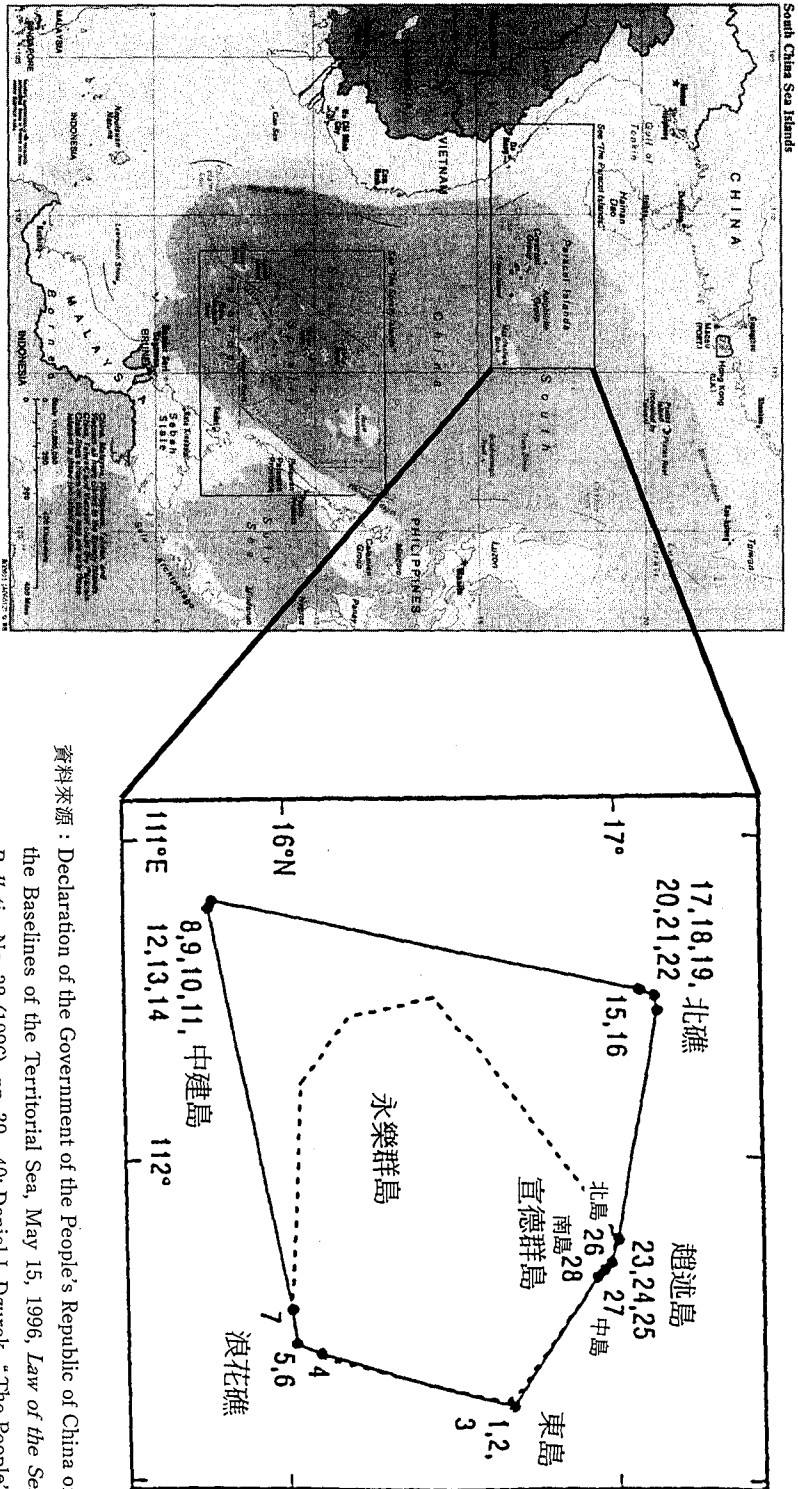
註^⑧ Daniel J. Dzurek, "The People's Republic of China Straight Baseline Claim," *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Summer 1996, p. 85.



南海地圖

圖二 西沙群島直線基線

西沙群島



資料來源：Declaration of the Government of the People's Republic of China on the Baselines of the Territorial Sea, May 15, 1996, *Law of the Sea Bulletin*, No. 32 (1996), pp. 39~40; Daniel J. Dzurek, "The People's Republic of China Straight Baselines Claim," *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Summer 1996, p. 81; 尹章華主編，海洋法令彙編，海

法叢書（五）（基隆：國立台灣海洋大學海洋法律研究所，民國八十七年五月），頁一~一四/一五。



伍、美國對南海周邊沿海國「歷史性水域」主張之反應

沿海國越權「歷史性水域」主張之提出影響美國合法航行與飛越權利之行使。美國基於「航行自由方案」之執行要求，曾在全球各海域，針對越權的海域主張作出反應。一九九七年，美國軍方曾採取行動，挑戰表三中所列沿海國之越權主張。在以往，美國甚至派遣戰機與軍艦去挑釁或反擊沿海國的越權海域主張，因而發生武裝衝突或軍事摩擦。比較為人熟知的例子包括美國針對利比亞將塞特灣主張為「歷史性海灣」的動作，曾於一九八一年和一九八六年多次派遣戰機和軍艦到塞特灣的海域和上空挑戰利比亞的主張。^⑭美國軍艦與前蘇聯軍艦於一九八八年亦曾在黑海克里米亞半島前蘇聯領海範圍內為無害通行權行使所引發的爭議，發生聞名的撞船事件。^⑮

表三 一九九七年美國國防部宣示航行自由與飛越權利行動

國 家	所抗議挑戰之越權主張
阿爾巴尼亞	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可
阿爾及利亞	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可
孟加拉	越權直線基線主張；安全區主張；領空範圍超過十二海里
緬甸	越權直線基線主張；安全區主張；領空範圍超過十二海里
古巴	在飛航情報區內外國國有飛機必須遵守空中交通管制指示
吉布地	越權直線基線主張
埃及	越權直線基線主張；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
伊朗	越權直線基線主張；軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可
利比亞	越權直線基線主張；軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可
馬爾地夫	越權直線基線主張；進入十二浬領海需事先獲得許可
馬爾他	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可
安曼	越權直線基線主張；進入十二浬領海需事先獲得許可
菲律賓	越權直線基線主張；群島水域視為內水之主張
索馬利亞	兩百浬領海寬度；進入十二浬領海需事先獲得許可
斯里蘭卡	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可
蘇丹	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可
聯合阿拉伯大公國	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可
越南	越權直線基線主張；安全區主張
葉門	軍艦進入十二浬領海需事先獲得許可

資料來源：William S. Cohen, Secretary of Defense, *Annual Report to the President and the Congress*, Appendix (Freedom of Navigation), visit *Defense Link*: Official Web Site of the U.S. Department of Defense at http://www.ditc.mil/execsec/adr98/apdx_i.html.

註^⑭ 此事件之分析，參見 Yehuda Z. Blum, "The Gulf of Sidre Incident," *The American Journal of International Law*, Vol. 80 (1986), pp. 668~677.

註^⑮ George Wilson, "Soviet Bump U.S. Ships in Black Sea," *The Washington Post*, Feb. 13, 1988, p. 23.



在南海方面，美國認為上一節所提及之菲律賓、越南、高棉、與泰國之歷史性水域主張係屬越權的行為。美國對菲律賓、越南與高棉之越權海域主張曾作出抗議之反應。但對中共、台灣與泰國有關歷史性水域主張之提出，反應上比較不同。美國未對泰國歷史性海灣主張作出抗議反應行動，主要原因可能出在兩國彼此之間簽訂有軍事協防條約。由於有這一層軍事同盟關係，美國在泰國灣內泰國所管轄之海域行使航行與飛越權利可能不會遭遇到困難。至於臺灣之歷史性水域主張方面，美國也沒有作出抗議反應。可能原因之一是外交承認問題。但一九九五年五月十一日，針對美國國務院所發表有關南海與南海政策聲明，我國外交部重申我國之立場，其中強調：「對於南沙群島問題，在牽涉我國歷史性水域主權方面，我國堅持主權之立場絕不改變。」^⑭此聲明發布一週後，越南外交部也發表聲明，認為臺灣對南中國海大片「U型傳統水域之主權」主張乃毫無根據與荒謬的說法。越南認為臺灣的此種主權主張將威脅南中國海之航行自由和區域安定。^⑮

美國對中共與臺灣有關南海歷史性水域或享有歷史性權利之主張所作之反應，主要是從維護南海航行自由與飛越權利所採行動表現出。本節後半將作討論。於此先說明美國對菲律賓、越南與高棉之越權歷史性水域主張所曾作出的反應。

一九八四年五月，菲律賓批准「一九八二年海洋法公約」時，同時主張「一九八二年海洋法公約」中有關群島水域之規定類似於菲律賓之內水的概念。^⑯針對此一主張，澳洲、保加利亞、白俄羅斯、前捷克、烏克蘭和前蘇聯均曾表示過抗議。^⑰美國在一九八六年元月向菲律賓提出抗議：美國指出群島水域之概念並不同於內水。群島水域內外國船舶享有無害通行權和群島海道通行權。此外，連接群島水域和公海或專屬經濟區之海峽，以及群島水域內之海峽，若係屬國際航行或飛越通過群島水域之正常通道時，應允許外國船舶與飛機群島海道通行權之行使。^⑱值得一提的是，美國與菲律賓也簽訂有協防條約，但美國對菲律賓所提出之主張與泰國所提出之主張所作之反應並不相同。原因可能有二點：第一，泰國尚未批准「一九八二年海洋法公約」；第二，美國對群島國，以及群島水域概念與法律制度之提出，在初期是採反對態度。美國認為此法律制度對其航行與飛越權之行使影響甚大。因此，採比較強硬的反對態度。

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，將泰國灣部分的水域視之為兩國的內水。美國針對此主張，曾向聯合國祕書長送交一份抗議書。美國在抗議書中重申歷史性水域要被承認所須符合的三項要件，亦即：(一)主張國公然的，以及眾所周知的提出此一主張；(二)在一段極長且連續的期間內，主張國在該水域內有效行使管轄權；(三)其他國家對主張國之主張與管轄權之行使採默認接受態度。^⑲美國

註⑭ 中央日報，民國八十四年五月十二日，版一。

註⑮ 聯合報，民國八十四年五月十九日，版二。

註⑯ 參見註⑰。

註⑰ 引自 Roach & Smith, *op. cit.*, p. 403.

註⑱ 引自 Roach & Smith, *op. cit.*, pp. 401~402.

註⑲ 美國之抗議書，參見 *Law of the Sea Bulletin*, No. 10 (Nov. 1987), p. 23.



認為越南與高棉之歷史性水域主張所提出之時間並不符合上述第二要件；在協定簽署的前後時間內，亦無證據支持越南與高棉在該水域內的確行使有效的管轄權。美國也指出，特別地理條件和對一國國防與經濟之重要性此二因素之考量並不構成習慣國際法承認有效歷史性水域主張的條件。抗議書中也指出，美國以及其他國家也未默認接受越南與高棉歷史性水域之主張。由於越南與高棉兩國之協定是在一九八二年簽訂，美國認為如此短暫的時間亦不足以構成默認態度之表示。^⑳除了美國之外，其他國家舉如泰國和新加坡也曾對越南及高棉兩國之歷史性水域主張提出抗議。^㉑

一九八二年十二月，針對越南有關東京灣部分水域視為其歷史性水域之主張，美國也作出了抗議的反應。美國認為越南之主張並不符合國際法上有關歷史性水域主張之要件。^㉒此外，美國國務院對越南所提出之主張也曾作出評論，認為歷史性海灣此概念之一般規範是海灣沿岸國必須全部同意該海灣是一個「歷史性海灣」方可。但越南就東京灣部分海域所作之歷史性水域主張是有問題的，因為東京灣的另一沿岸國中，中共並不視此海灣為一「歷史性海灣」，且對越南就東京灣分界線主張存有爭議。^㉓除美國之抗議外，法國與泰國對越南在東京灣所提出之歷史性水域主張也曾表示抗議過。法國認為越南歷史性水域之主張不成立。^㉔泰國指出，依可適用之國際法原則與規定，越南對東京灣部分水域所提出之歷史性水域主張並不能成立。基此，泰國依國際法對越南所主張為歷史性水域以及上空作出保留應有權利的主張。^㉕

至於中共的海域主張方面，美國對中共有關南海地圖所標繪九條斷續線內水域或島嶼擁有歷史性權利的主張並未作出明確的反應，似乎也沒有正式提出抗議過。據作者之瞭解，美國亦未曾要求中共對此九條斷續線之性質作出澄清。儘管如此，一九八八年美國中央情報局所出版之南海地圖中，的確標繪出這九條斷續線，並在斷續線旁邊標示出此乃中共主張線（Chinese Claim Line）。^㉖（見圖三）。美國對南海島嶼主權爭端一向採取不介入、不偏袒任一方的立場。但是到了一九九五年年初，由於中共與菲律賓因美濟礁島嶼主權發生爭議，導致南海情勢大為緊張。因此，該年二月十四日，美國國務院發表聲明，呼籲中共與菲律賓雙方採和平方式解決爭端。美國並重申一貫不介入南海島嶼主權爭端之立場。^㉗同年三月，美國國會眾院通過決議案，聲明

註⑳ 同前註。

註㉑ 泰國之聲明，見 UN office of the Special Representative of the Secretary-General for the Law of the Sea, *The Law of the Sea: Current Developments in State Practice* (UN Sale, No. E. 87. V. 3, 1987), pp. 147~148, 新加坡之聲明，見 UN office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Law of the Sea, Current Developments in State Practice, No. II* (UN Sale, No. E. 89. V.7, 1989), pp. 84~85.

註㉒ Roach & Smith, *op. cit.*, p. 52.

註㉓ *Limits in the Sea*, No. 99, Straight Baselines: Vietnam 9~10 (1983), 引自 Roach & Smith, *op. cit.*, p. 53.

註㉔ 法國之抗議聲明，見 UN office of the Special Representative of the Secretary-General for the Law of the Sea, *The Law of the Sea: Current Developments in State Practice*, 1987, p. 146.

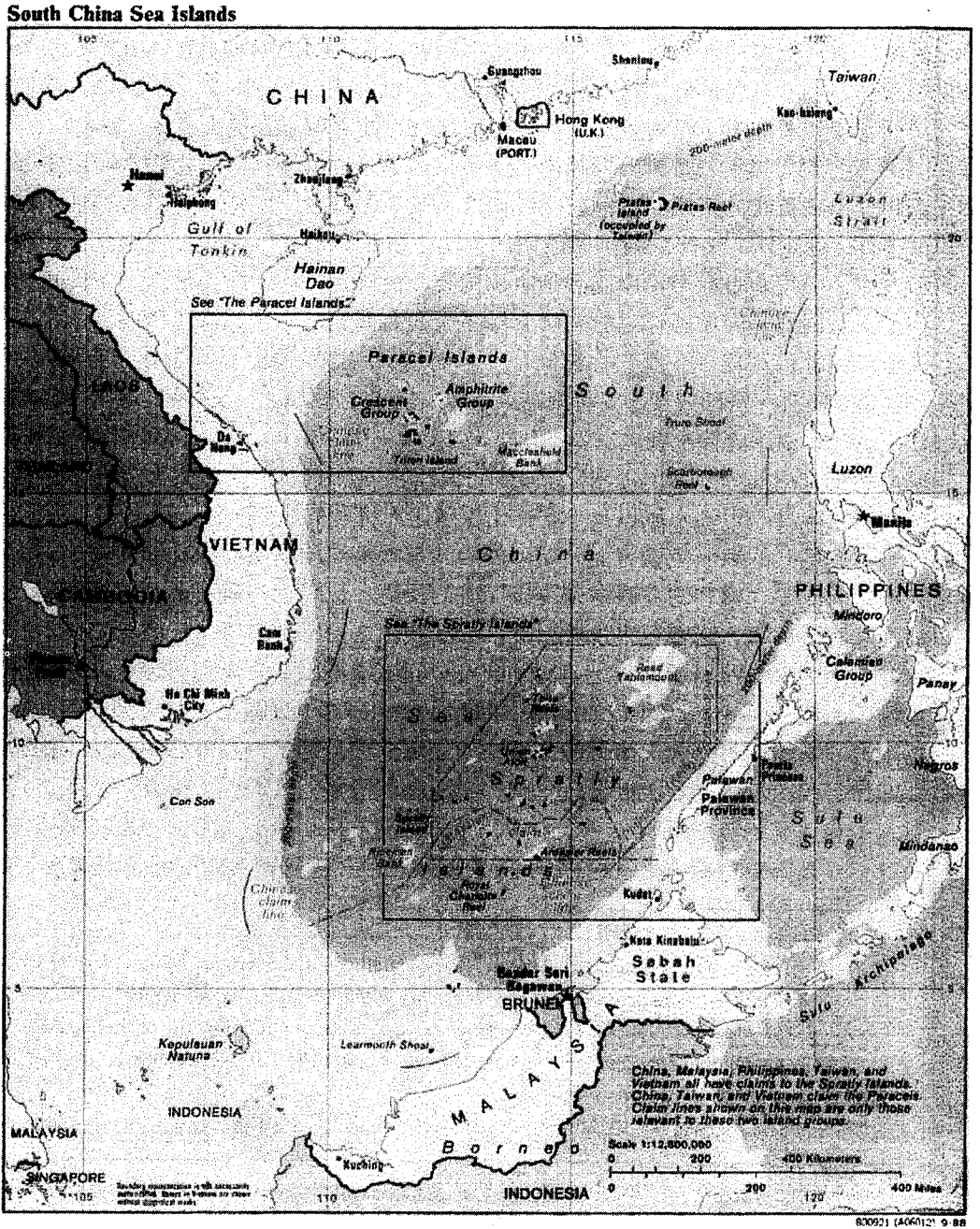
註㉕ 泰國之聲明，見 *The Law of the Sea: Current Developments in State Practice*, 1987, pp. 147~148.

註㉖ MAP, United States, Central Intelligence Agency, South China Sea Island, GP237, S6, 1988 U5.

註㉗ "Washington Urges Peaceful Solution to Spratly Disputes," Agence France Presse, Feb. 14, 1995.



圖三 美國中央情報局出版之南海地圖



資料來源：MAP, United States, Central Intelligence Agency, South China Sea Islands, G9237, S6, 1988, U5.



「南中國海之自由通行權係屬美國、美國友邦與盟國之國家安全利益。」^⑮一九九五年五月十日，美國國務院更發表正式聲明，其中強調：「維持航行自由係屬美國一項基本利益。所有船舶與飛機在南中國海不受阻礙之航行對整個亞太地區（包括美國）的和平與繁榮極端重要。」^⑯美國也同時聲明，「美國對南中國海內不同島、礁和暗灘的主權爭議主張之法律論點不採任何立場。但是，美國對南中國海內任何有違國際法，包括一九八二年聯合國海洋法公約的海洋主張或對海洋活動之限制表示極為關切。」^⑰

一九九六年五月，中共宣布西沙群島直線基線的作法與上述美國之南海政策有可能發生牴觸。最基本的一個問題是，中共作為一個大陸國，是否有權對其洋中群島（於此乃南海西沙群島）採用群島直線基線劃法。美國是否視此種劃法有違反國際法（包括「一九八二年海洋法公約」）之處，進而造成美國航行與飛越權行使上的限制？答案是：「是」。

一九九六年七月，美國前國務卿克里斯多福前往印尼雅加達參加第三屆「東協區域論壇」（ASEAN Regional Forum, ARF）會議時，並未針對中共在西沙群島宣布劃定群島直線基線的作法作出評論或反應。但到了一九九六年七月，美國國務院所出版的「海洋界限」（Limits in the Seas）第一一七號專文，針對中共直線基線之主張提出評論。評論中指出，先不論西沙群島之所有權是屬於中共或越南，該群島之領海基線是不可採用群島直線劃法的。^⑱中共不得在西沙群島劃定群島直線基線，因為「一九八二年海洋法公約」規定的相當清楚，一個「群島國」是指「全部由一個或多個群島構成的國家，並可包括其他島嶼。」^⑲至於「群島」係指：「一群島嶼，包括若干島嶼的若干部分、相連的水域和其他自然地形，彼此密切相關，以致這種島嶼、水域和其他自然地形在本質上構成一個地理、經濟和政治的實體，或在歷史上已被視為這種實體。」^⑳美國認為中共係屬大陸國（Continental States），因此，不得對西沙群島劃定群島直線基線。^㉑一九九六年九月，有報導指出，美國已透過外交管道暗地警告中共，美國將不接受會導致限制美國軍艦與軍機航行與飛越自由的中共領海基線聲

註^⑮ “Peace and Stability in the South China Sea,” Congressional Record, Extension of Remarks, 104th Congress, 1st Session, *Congressional Records*, p. E 577, March 10, 1995.

註^⑯ “Spratlys and the South China Sea,” statement by Christine Shelly, Acting Spokesperson, U.S. Department of State, May 10, 1995. 英文全文見 “State Department Regular Briefing,” *Federal News Service*, May 10, 1995.

註^⑰ 同前註。

註^⑱ Office of Ocean Affairs, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U.S. Department of State, *Limits in the Seas*, No. 117, Straight Baselines Claim: China, July 9, 1996, p. 8.

註^⑲ Article 46(a), 同註^⑱。

註^⑳ Article 46(b), 同註^⑱。

註^㉑ *Limits in the Seas*, 同註^⑱, p. 8.



明。^⑧

越南針對中共在西沙群島劃定群島直線基線的作法也曾提出過抗議。一九九六年六月六日越南政府送交聯合國的抗議書中指出，中共賦與西沙群島一個群島國地位的作法違反「一九八二年海洋法公約」的規定。越南認為中共的作法構成非法兼併西沙群島四周相當大一片水域，變成中共之內水。^⑨學者 Daniel J. Dzurek 也認為，根據「一九八二年海洋法公約」，中共不能在西沙群島劃定群島領海直線基線。因為，依據公約第四十六條規定，唯有群島國有權對其群島劃定群島直線基線。中共並非群島國。其次，群島內水域與陸地面積之比率應在一比一和九比一之間，但中共直線基線所涵蓋之水域面積是 17,400 平方公里，而陸地面積卻只有數百平方公里。此面積遠少於最低所要求的 1,933 平方公里。^⑩

美國認為中共一九九六年五月之宣布領海基線聲明中，有關西沙群島部分是越權海域主張的主要依據乃「一九八二年海洋法公約」第四十六條的規定。美國認為中共不是群島國，因此，中共不得對西沙群島採直線基線劃法，劃定領海基線。但事實上，西沙群島和南沙群島應被視為一大陸國之洋中群島。至於大陸國對其洋中群島是否可採用直線基線劃法，「一九八二年海洋法公約」並沒有可適用之規定。南海之西沙群島和南沙群島係屬洋中群島（mid-ocean archipelagos）應無疑義。而群島與「群島國」唯一不同的地方是前者缺少一個獨立國家的地位。有學者指出，群島與「群島國」兩者間的此種差異是否就足以剝奪群島採用群島直線基線的權利，其合理性有待討論。筆者認為在西沙群島和南沙群島採用直線基線劃法與國際法，尤其是「一九八二年海洋法公約」之規定相違反之論點有待進一步釐清。

學者 Churchill 和 Lowe 的看法是，唯有群島國方可劃定直線群島基線。^⑪另外，聯合國海洋法辦公室有關一九八二年海洋法公約基線條款逐條解釋的出版品中，似乎亦排除非群島國對其洋中群島採用群島基線或直線基線之劃法。^⑫儘管如此，Churchill 和 Lowe 兩人也特別指出，在實例上，丹麥對其洋中群島法若斯（Faroes），以及厄瓜多對其洋中群島加拉帕里斯（Galapagos）是採用直線基線的劃法。^⑬除此之外，第三次聯合國海洋法第二會期期間，加拿大、智利、冰島、印度、印尼、模里西斯、墨

註⑧ “U.S. Warns China on Sea Expansion,” *International Herald Tribune*, September 19, 1996, p. 4.

註⑨ 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, 見 *Law of the Sea Bulletin*, No. 32 (1996), p. 91.

註⑩ Daniel J. Dzurek, “The People's Republic of China Straight Baseline Claim,” *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Winter 1996, p. 84.

註⑪ R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, 2nd edition (Manchester: Manchester University Press, 1988), p. 107.

註⑫ UN office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Law of the Sea: Baselines – An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea* (New York, UN, 1989).

註⑬ Churchill & Lowe, *op. cit.*, p. 100.



西哥、紐西蘭和挪威九個國家曾經提出一個供作討論之資料，其中第九條主張在其海岸有一相當距離處，有群島領土之存在的沿海大陸國有權採用直線基線連接島嶼和乾礁的最外緣各點。^⑩印度代表團曾主張，構成一國之群島與構成一沿海大陸國一部分之群島兩者之間不應有所區別。沿海國之洋中群島與沿海國之沿岸群島亦應同等對待。^⑪厄瓜多主張在不改變群島水域內水域之自然制度和其領海的條件下，群島國所適用之劃定直線方法應同樣的被適用至非群島國之洋中群島。^⑫厄瓜多代表指出，自其獨立後，其政府即對加拉帕里斯（或稱哥倫布斯，the Columbus）群島行使主權。這些島嶼乃構成一個單一的地理、經濟、和政治的實體（entity），也一向被如此對待。另外，基於安全理由，將沿海國之主權延伸至其洋中群島亦屬正當。^⑬阿根廷代表認為與群島國相關之條款應一併準用於洋中群島，但是大陸沿海國不得將其沿岸之基線與洋中群島的基線相連接。^⑭

儘管有上述之主張，同一會期中，也有一些國家的代表團反對將群島基線之劃法適用於洋中群島。這些國家包括模里塔尼亞（Mauritania）、土耳其、日本、緬甸、和保加利亞等。^⑮其中日本代表指出，群島之概念應只能適用於群島國，如果群島之定義過於廣泛（亦即適用於洋中群島），那麼太多群島水域之主張將有損國際社會之利益。^⑯保加利亞代表亦聲明，只有群島國有權主張群島水域。擁有洋中群島的大陸沿海國不應享有主權。^⑰到了第三會期，第二委員會（處理領海、群島國等問題）主席送交大會一份「非正式單一協商文件」（Informal Single Negotiating Text），其中有關群島的草案條款共有十五條，計分成兩大部分：第一部分是有關群島國之條款（第一百一十七至一百三十條）；第二部分有關沿海國之洋中群島（第一百三十一條）^⑱第一百三十一條全文如下：「第一部分之條款並不影響構成大陸國領土一部分之洋中群島之地位。」^⑲但後來此一條款並未被列入「非正式單一協商文件」中。因此，在

註⑩ UN Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Law of the Sea: Archipelagic States: Legislative History of Part IV of the United Nations Convention on the Law of the Sea* (New York: United Nations, 1990), p. 30. 該原條文摘錄如下：1. A Coastal State with one or more off-lying archipelagos, as defined in article 5, paragraph 2, which form an integral part of its territory, shall have the right to apply the provisions of articles 6 and 7 to such archipelagos upon the making of a declaration to that effect. 2. The territorial sea of a coastal State with one or more off-lying archipelagos exercising its rights under this article will be measured from the applicable baselines which enclose its archipelagic waters.

註⑪ 同前註，pp. 21 and 55.

註⑫ 同前註，p. 36.

註⑬ 同前註，p. 49.

註⑭ 同前註，p. 57.

註⑮ 同前註，pp. 21, 25, 40, 47, and 58.

註⑯ 同前註，p. 40.

註⑰ 同前註，p. 58.

註⑱ 同前註，pp. 72~77.

註⑲ 同前註，p. 77.



第七會期期間，希臘和西班牙代表均提出說明，大陸沿海國之洋中群島問題仍有待解決。^④到了第九會期期間，厄瓜多、希臘等國代表依然繼續提出有關洋中群島之發言，^⑤到了第十會期，聯合國海洋法公約草案擬訂完成，其中第四部分（第四十六至五十三條）是規定群島國法律權利義務之條款，^⑥但洋中群島之法律地位卻未被提及。在第十一會期當中，厄瓜多、印度、葡萄牙、希臘等國代表繼續提出有關洋中群島之主張，^⑦希臘代表曾經提案在公約草案第四十八條前面加一條款，以界定大陸沿海國洋中群島基線制度，但希臘代表在一九八二年四月十五日將此提案撤回，^⑧厄瓜多代表則要求將下列之聲明列入會議記錄：「有關群島國方面，（一九八二年）公約所規定海洋空間之定義將構成某國領土一部分的群島被放置於一個令人無法接受的地位。」^⑨

由以上有關群島國之立法歷史來看，一九八二年海洋法公約對沿海大陸國之洋中群島能否適用直線群島基線並未作出任何規定。但是該公約之前言中明確指出：「確認本公約未規定事項，應繼續以一般國際法的規則和原則為準據。」因此，如果一九八二年海洋法公約中有關群島之規定無法涵蓋適用或準用至其他類別之群島時，應訴諸習慣國際法。若依習慣國際法的話，其他國家持續提出抗議或反對意見的話，那麼大陸沿海國主張在其洋中群島採用直線群島基線劃法之適法性質很難被接受。反之，若其他國家對此主張予以默認，甚至明確接受，那麼，大陸沿海國將直線基線劃法適用至洋中群島的作法，並不構成國際法之違反。^⑩

根據以上之討論，若依據「一九八二年海洋法公約」第七、四十六和四十七條之規定，中共一九九六年五月所宣布在南海西沙群島採用直線基線劃定領海基線範圍的作法是有疑義的。但是基於「一九八二年海洋法公約」未針對洋中群島採用直線基線劃法作出明確之禁止，因此依習慣國際法之規定，中共之海域主張也未必誠如美國所言係屬越權之海域主張。

此外，有一點值得提出說明的是：中共並無意圖去限制外國船舶與飛機通過南海國際航道之權利與自由。一九九五年四月下旬，針對國際社會有關中共在南沙群島之活動將影響南海航行自由之報導，中共外交部發言人陳健發表聲明，其中強調：「中國對南沙群島與其鄰近水域擁有無可爭辯之主權。……在維護南沙群島之主權與海洋權益的同時，中國將依國際法，履行保障外國船舶和飛機通過南中國海國際航道之航行與飛越自由的義務。」^⑪一九九五年七月二日至五日，「第一屆南海法律事務技術

註④ 同前註，pp. 96~97.

註⑤ 同前註，pp. 98~99.

註⑥ 同前註，pp. 101~104.

註⑦ 同前註，pp. 106~111.

註⑧ 同前註，同前註，p. 107.

註⑨ 同前註。英文全文如下：“...that the definition of maritime spaces laid down by the Convention with respect to archipelagic States placed archipelagos which formed part of the territory of a State in an unacceptable position.”

註⑩ 討論見 Churchill & Lowe, 同註⑧, p. 108.

註⑪ 此聲明見 *Beijing Review*, May 8~14, 1995, p. 22.



工作小組會議」在泰國普吉(Phuket)舉行。會中,南海十一個周邊國家代表(包括中共)達成的共識之一是:「依國際法與一九八二年聯合國海洋法公約,南中國海之航行自由應予尊重。」^⑳一九九五年七月三十日,中共外長錢其琛在東協區域論壇會議中與東協會員國進行對話時也曾強調:「中國高度重視南海國際航道的安全和自由暢通,在這一方面一向不存在任何問題,相信今後也不會發生任何問題。」^㉑

美國曾經對中共海域主張提出抗議的行動,主要是針對中共有關領海無害通行權所作之限制。依據中共領海及毗連區法第六條之規定,「外國軍用船舶進入中華人民共和國領海,須經中華人民共和國政府批准。」第八條規定,「中華人民共和國政府有權採取一切必要措施,以防止和制止對領海的非無害通過。」此二條文之援引影響到美國軍艦在西沙群島領海直線基線外十二浬領海無害通過權之行使。蓋美國一向主張軍艦正如一般船舶一樣享有領海之無害通行權,且此權之行使不須獲得沿海國之批准,也不須事先告知沿海國。倘若未來,中共在南沙群島也採直線基線劃法劃定領海範圍,那麼,美國與中共就領海內無害通行權之行使所發生的糾紛是可預期的。

總的來看,美國並不認為中共提出南海地圖所標繪之九條斷續線內水域係屬中共的「歷史性水域」的主張。但美國的確認為中共就西沙群島之領海範圍採用直線基線劃法是違反「一九八二年海洋法公約」。此外,中共有關軍艦進入其領海須事先報備,取得許可的主張,也被美國視為越權,不能接受。

陸、結 論

航行自由與飛越權利之維護事關美國戰略與海商國家利益。近三十年來,美國透過「航行自由方案」之執行,在全球各地針對沿岸國所宣布之「越權海域主張」作出反應。反應之方式主要是透過外交管道提出抗議,但也曾經採取比較強硬的方式,舉如派遣軍艦或戰機去公然挑戰對抗沿海國的「越權海域主張」。

就南海區域方面,美國主要的國家利益考量也是在於航行自由與飛越權利之維護。一九九五年五月十日,美國國務院所發表之南海與南沙群島政策聲明中清楚的指出,維護南海地區的航行自由與飛越權利係屬美國主要政策目標之一。由於南海周邊國家的一些海域主張和立法的確有與一般習慣國際法和「一九八二年海洋法公約」不相符的地方,美國曾經在以往作過反應,抗議菲律賓、越南、高棉、中共等國與直線畫法、領海無害通行權、或群島海道通行權的「越權海域主張」。在歷史性水域方面,美國也認為菲律賓、越南、高棉與泰國之主張不符合有效主張歷史性水域之要件,因此不但不予承認,也抗議過。未來,美國對南海周邊沿海國的「越權海域主張」會持續作出反應,一直到相關沿海國根據一般習慣國際法和「一九八二年海洋法公約」的規定去修訂其海域主張和國內海洋立法為止。

註^⑳ 見 paragraph 11 of the Statement of the First Technical Working Group Meeting on Legal Matters in the South China Sea, Phuket, Thailand, July 2~6, 1995.

註^㉑ 一九九五年七月三十日中共新華社在斯里巴加灣有關錢其琛前總理兼外長與東盟進行對話的新聞稿。



未來的發展上，值得注意的是美國如何對海峽兩岸就南海地圖內所標繪九條斷續線內水域享有歷史性權利或宣布為歷史性水域的主張作出反應。一九九六年五月之後，似乎中共的作法是採取群島水域制度去實現對南海地圖內所標繪九條斷續線內水域享有歷史性權利的主張。美國已經對中共在西沙群島採用群島直線基線劃法去劃定領海範圍的作為表示過抗議。倘若在未來，中共也對東沙群島、中沙群島^⑩、和南沙群島採用群島直線基線劃法去劃定領海範圍，那麼中共的海域主張勢必與美國維護南海地區的航行自由與飛越權利的政策發生衝突。中共依照「一九九二年中華人民共和國領海與毗連區法」，有關軍艦通過其領海需事先獲得中共官方許可的規定，與美國依據一般習慣國際法和「一九八二年海洋法公約」的規定，認為其軍艦在外國的領海內享有無害通行權的主張，兩者間會有磨擦。基此，倘若美國認真執行其「航行自由方案」，華盛頓與北京在南海發生海事糾紛是有可能的。

至於中華民國有關南海歷史性水域主張方面，似乎除了越南之外，其他南海周邊國家和美國並沒有作出反應。隨著一九九八年元月二十一日「中華民國領海及鄰接區法」的公布生效，是否意味著我國南海歷史性水域的主張將有所調整或變動，此乃值得注意觀察的海洋政策問題。

最後必須指出的是，美國至今仍非「一九八二年海洋法公約」的締約國，因此美國引用「一九八二年海洋法公約」的相關條款去抗議南海周邊沿海國的「越權海域主張」，其說服力是牽強不足的。但筆者深信美國加入「一九八二年海洋法公約」是指日可待的事。屆時，美國對南海周邊沿海國有關直線劃法、領海無害通行權、或群島海道通行權的「越權海域主張」所做之反應或抗議將更有法理基礎與說服力。但是有關歷史性水域的主張方面，美國還是必須援引一般國際法之規定。此外，美國若要對中共採用直線基線劃法劃定南海四大洋中群島的作法提出抗議的話，只是援引「一九八二年海洋法公約」是不夠的。總而論之，對有興趣研究國際海洋法律與政治者而言，美國對南海周邊沿海國的歷史性水域、以及其他海域主張的反應作為，是一項值得繼續深入研究的議題，值得密切注意觀察。

* * *

(收件：87年9月2日，修正：87年9月28日，接受：87年10月9日)

註^⑩ 儘管目前中沙群島的二十九個島礁是在水下，但中共認為這些水中島礁遲早會浮出水面，因為這些島礁正以每年十公分的速度冒出水面。參見 Choon-ho Park, "China and Maritime Jurisdiction: Some Boundary Issues," *German Yearbook of International Law*, Vol. 22 (1979), p. 129.



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

