

美國對國際海洋秩序的立場

譚湖澄

美國雖位於北美大陸，但因其東臨大西洋，西濱太平洋，又有夏威夷州及太平洋島嶼托管地等延伸海外，故為一典型的現代海洋國家。論商船總噸位，超過一千萬噸；論軍艦總噸位，各類艦艇超過五百萬噸^①。美國全國百分之八十的總人口，都居住於距離海岸一日汽車里程的地區內。美國之所以對於國際海洋秩序極為看重，實由於其地理環境之基本特性及國力使然。近年來，國際海洋秩序之發展正處於重大的轉變期中，美國無論在國內、國外都遭遇到相當大的壓力，迫使美國不得不從事積極的解決。美國對於海洋政策的決定常呈多元性的發展，即行政機關與立法機關兩者的處理態度未必完全相同。因之，研究美國對國際海洋秩序之立場，較難於全盤尋出明確而統一的輪廓。在某種情勢下，美國國會所通過的海洋法案，却正是行政機關所堅決要求反對者。

一 美國的海洋政策及決策機關

人類利用海洋運輸，雖有悠久的歷史，但人類對於海洋真正有能力，決心從事大規模開採海底豐富資源一事，實與人類邁向太空之歷史，同其短暫^②。在過去政府機構之海洋政策的形成上，美國亦和其他國家一樣，最先最為看重海洋的，厥為海軍部。海軍部在本質上是屬於軍事部門，它大半係從戰略觀點上衡量海洋問題，故偏重於戰時所產生的各類難題。海軍部雖也偶爾研究海洋的法律地位，但也是注重於戰時的法規。對於一個關係整個國家之總體海洋政策的擬定，如僅恃海軍部，則尚嫌不足。此因海軍部由於其組織形態的特殊，通常多缺乏科學性的高深綜合研究。在美國國內，自一九五〇年代末期以來，始將注意力真正轉用於海洋的開發上。當時因鑒於蘇俄首

次將人造衛星射入太空，美國惟恐在海洋科學的研究上，亦落後蘇俄，故於一九五九年由國家科學院的海洋學委員會(National Academy of Sciences Committee on Oceanography)發表了一篇報告，名為「一九六〇至七〇年之海洋學展望」，內容力言未來海洋地位的重要性，以及其可能的發展，隨後即依此而制定了美國的「國家海洋發展計劃」(National Ocean Program)。迄一九六六年，美國國會通過了「海洋資源及工程發展法」(Marine Resource and Engineering Development Act)，除明白規定美國在發展海洋時，需注重海洋環境資源，提高海洋知識，鼓勵私人投資，加強海洋科學之教育與訓練，以及改良各種儀器設備，藉以確保美國穩居世界海洋科學之首席地位外，更重要的，是創立了海洋資源暨工程發展會議(Council on Marine Resource and Engineering Development)，該會議地位相當崇高，和各部相平行，其任務專在指導與協調聯邦政府之海洋發展活動。另外還成立了海洋科學、工程暨資源委員會(Commission on Marine Science, Engineering and Resources)，此即普通簡稱之「史特拉頓委員會」(Stratton Commission)。一九六九年，該委員會發表了一個著名的報告，稱為「美國與海」，對於未來海洋的開發提出了許多極有價值的建議。一九七〇年，聯邦政府接受了「史特拉頓委員會」的建議，又成立了國家海洋暨大氣層總署(National Oceanic and Atmosphere Administration)。至此，美國中央政府方才有了一個決定國內海洋開發政策的完整機構^③。

在國際政策上，最重要的中央政府機構，當然是國務院，尤其是在有關國際公約的起草及談判上，最負重要責任。由於美國依賴海洋，作為其主要的國家安全屏障之一，假使美國無法控制世界各關鍵性的水域，則美國的國家

安全必將遭受相當的不利，故國防部以及由美國總統親自主持的國家安全會議，在決定美國的國際海洋政策上，亦必然會發揮重大作用。另外，由於海洋是美國對外最主要的運輸孔道，目前全世界有百分之七十的貨物都要靠船舶運轉，而美國又屬倡導國際經濟自由貿易的大國之一，故商業部在決定海洋政策上，亦佔重要地位。在國會方面，約與行政部門相對等的數個委員會——如外交委員會、武裝部隊委員會，以及商業委員會等等，就是國會對美國海洋政策行使批評、鼓勵及監督權的重心^④。每逢美國派遣代表團出席重要的國際海洋會議時，國會議員擇機伴同參加。如參議員麥克努森(Senator Warren G. Magnuson)即以國會顧問(congressional advisor)的名義，出席了最近聯合國召開的第三屆海洋法會議。特別值得吾人注意的是，自從美國在一九五〇年代大力推行海洋開發政策以來，國會自始即居於非常積極的地位。前述之麥克努森參議員，即係此類典型人物之一。早在一九五九年，彼即策動參院議員，通過了一項「一三六號決議案」(Senate Resolution 136)，要求行政部門將大量撥款專用於海洋開發。美國衆院在某些觀點上，雖與參院未必相同，但在保護美國自身的海洋利益上，亦不甘久落於參院之後，如最近衆院所通過的擴張漁捕區法案，便是最好的證明。

一 衆院通過擴張漁捕區法案

衆院在十月九日，通過了「一九七五年海洋漁區養護法」(Marine Fisheries Conservation Act of 1975)，將漁捕區由現行的十二哩擴張至二百哩。現行之十二哩制，係衆院於一九六六年通過，而總統於同年十月十四日所簽署生效者^⑤。去年參院曾主動通過了一項類似的法案，送交衆院審議，但衆院迄至會期屆滿，遲遲未予理會，遂使該案胎死腹中^⑥。今年則由衆院本身主動提出了漁區養護法，縱在國務卿季辛吉的強烈反對下，仍然以二百零八票對一百零一票的壓倒多數，通過了該法。衆院所持的理由，最主要的有二點：

一、來自美國東部、西部以及南部濱臨墨西哥灣諸州的衆議員們，強調該法之主要目的，在保護美國沿海的魚羣。由於近年來外國漁船隊之不斷駛入美國近海作業，致使大量魚羣均落入外國之手，對美國本身漁業顯已產生

相當惡劣的影響。試以美國東海岸大西洋濱言之，在一九六〇年時，東海岸之漁獲總量中，僅有百分之七點一爲外人所捕獲，但至一九七四年，據統計却有百分之五十爲外國所獲得。換言之，外國漁船隊在東海岸的漁獲總量，於短短之十四年中，竟增加達七倍之多。其中新英格蘭南部(South New England)一帶，情形更爲嚴重。一九六〇年，該區根本無外國漁船活動，但目前則全年漁捕總量之百分之七十四，盡爲外人所得，美國本身之漁獲，祇爲百分之二十六而已^⑦。在此種情況下，難免激怒衆院，堅決主張對外船加以約束。

二、雖然聯合國海洋法的草案已於今年日內瓦的集會中弄出了眉目，而季辛吉國務卿也明言「美國決心幫助使這個(第三屆海洋法)會議在一九七六年告一結束」^⑧，但由於各國立場很難一致，是否一個有效的國際海洋法典真能在明年出現，迄至目前，尙難斷言。如果聯合國的國際海洋法典無法在明年完成，那麼美國衆院是否仍要繼續維持等待觀望的態度呢？衆院外交委員會的委員們，曾在十月八日，即衆院舉行表決的前一天，公開表示反對擴張漁捕區的法案，但翌日全院表決時，仍以總額二比一的多數票，順利地通過了擴張漁捕區的法案，如果參院也予贊同，而總統又無法否決的話，則將在明年七月正式生效。誠如緬因州衆議員伊莫幾(David F. Emery)所言，該州沿海在近年來已「被外國的龐大船隊所侵襲，我們再也不能作任何等待」了，美國國會必須馬上開始行動，以便徹底保護美國本身的漁業^⑨。

約在衆院通過漁區養護法的同時，參院商業委員會(Senate Commerce Committee)也將一項法案向參院提出了審查的報告，其內容和衆院相仿，亦主張將漁捕區擴張至二百哩。現已由商業委員會轉至外交委員會審議中。該法計劃撥款四千四百萬美元(於一九七六及七七兩會計年度均攤)，交予商業部；海岸防衛隊亦可另外得到二千六百萬美元(分配年度與前同)，藉供擴張漁捕區後的加強保護措施、改善巡邏設備之用。參院普遍認爲，如果聯合國海洋法會議最後真能有所成效，那種可能會是接受了二百哩之專有經濟區(exclusive economic zone)制度，所以在商業委員會業經同意的法案中，明定當新海洋法規則正式被美國所接受而切實實施後，該項法律即自行失效。因之，參院所提法案的性質，僅是新國際海洋秩序未建立前之「應急措施」(Emergency Action)^⑩。

美國國防部以及各軍界人士，大都對於衆院通過的法案，明顯表示出不滿的態度。如海軍軍令部部長郝樂威將軍 (Adm. James L. Holloway III) 和空軍參謀長詹恩斯將軍 (David C. Jones) 等，在十一月十九日參院武裝部隊委員會之作證時，便採取了和美國出席聯合國海洋法會議的重要代表穆爾 (John Norton Moore) 相同的立場，他們均認為美國衆院片面將漁捕區擴充，將會引起他國的模仿，最後可能會對美國的國家安全產生不利的結果。他們並呼籲參院應該拒絕衆院所通過的議案。但吾人應知，參院之主張將漁捕區擴張至二百哩，其在過去的起步實較衆院爲早，參院在去年即曾通過了類似今年衆院的法案。目前參院是否能一改過去態度，而拒絕衆院的議案，實大可懷疑。即使參院拒絕了衆院的議案，但業經參院商業委員會本身所同意，而正在參院繼續審議中之另一法案，是否最後亦會被打銷或否決，亦爲一問題。

三 季辛吉國務卿的態度

最能表現季辛吉對國際海洋秩序看法的一項文件，爲他在八月十一日於加拿大蒙特婁 (Montreal) 向美國律師年會所發表的一篇演講^①。這篇演講雖發表在衆院通過漁區養護法之前，但仍是說明美國國務院對海洋秩序所持立場之一個最重要的依據。綜觀季氏演說全文，他表露了幾個基本的信念。第一、他認為美國歷來在國際法的發展上，貢獻甚多，是以「於仲裁、協調、判決等技術的開創中，於國際制度和國際經濟實務的發展中，於具有世界秩序眼光的學術團體之創造中，美國人的法律思想都已經同時反映出美國人的理想主義和美國人的實用天才」因之，美國應該當仁不讓地負起重整國際海洋秩序之責任。第二、由於當前各種國際的挑戰益形加劇，諸如「在海洋上，近代技術已使傳統的法律變得落伍過時；在外太空中，一代以前所夢想不到的努力，已使傳統的安全和主權觀念深受影響；在戰爭法的領域中，新的野蠻行動迫使我們必須發展新的社會和國際約束」，所以作爲一個世界大國的美國，必須要領導他國，重建國際海洋的新秩序，完成他國所難以肩負的任務。第三、季辛吉個人確信新的海洋法體系即將在明年完成，所以他明白地說出，「美國決心幫助使這個(海洋法)會議在一九七六年告一結束——

以免時勢和爭執的壓力終於使國際的一致協議變得可望而不可及」。總括而言，季辛吉一方面承認聯合國第三屆海洋法會議是「有史以來最廣泛和最緊要的談判」，「就我們地球的長期安定和繁榮而論，目前的任何國際談判都沒有比它更重要」。但在另一方面，他又鄭重地向其他國家說出了美國的基本立場：「美國並不企圖把一種偏狹的或自私的法律觀念強迫加在其他國家的身上。但我們(美國)也不會爲了尋求協調而不惜犧牲我們自己的價值和權利。」

在領海的界線上，美國目前已準備接受最大限度爲十二哩的規定，但是却堅決附帶一條條件，就如季卿自己所說，「爲供給國際航行的海峽(包括上空)之自由通過權，能獲得保證」，如果任何國際協定，對這種使用世界交通路線的不受干擾的權利，缺乏明確的規定，那麼美國將不會參加^②。對於二百哩界線的專有經濟區問題，美國主張「沿岸國家將被准許控制經濟區內的漁業及礦產資源，但航行自由以及其他國際社會的權利，仍應繼續保留」，所以美國堅決反對沿岸國可以在經濟區內建立「完全的主權」(Full Sovereignty)。因爲假如接受了這一要求，就等於美國承認了整個世界百分之三十的洋面都要落於各沿岸國家的領海控制之下了。這是美國除了要求保證國際海峽的自由通航權之外，第二個所認爲的不能接受之條件。由於某些地區的大陸邊緣(continental margin)，遠超過二百哩的界線，美國對這些地區的管轄權之看法是：「允許沿岸國家在一種明確的規定限度內，對超過二百哩的大陸邊緣資源保有管轄權；當國際社會在該地開採礦產時，沿岸國家可以分享一定百分比的利潤」。這實在是一種兩全其美的辦法，一方面美國承認沿岸國對大陸邊緣有管轄之權，他方面又主張國際社會可在該地區開採礦產。

最使季辛吉擔憂地，是各國(尤其是技術發達的少數列強)對大陸邊緣以外的深海底的窺瞻。美國雖已在理論上宣稱深海底是「人類共同的遺產」^③，但在季卿看來，「除非有基本的規則管制開採，否則競爭將導致權力的考驗。對於深海底勘察、劃分、獨佔領域的競賽，即令不提出主權的要求，也將危害到航行的自由，並引起一種類似十九世紀殖民國家在亞非二洲的競賽。」因之，季辛吉嚴肅地提出下列建議，即「創立一個國際組織，來制定有關深海底的採礦規則」。在這一國際組織裏，必須維持所有國家及其人民

，直接開採深海底之資源的權利。該國際組織應負的責任，約有三端：

(一) 它應保證利益衝突的公平處理及投資的安全。

(二) 凡開採深海底資源的國家及其企業，應從其所得中，付給此一國際組織以公定的比例，用來增進開發中國家的福利。

(三) 組織的管理及表決程序，必須反映及平衡各參加國家的利益，且不應具有控制價格或生產速度的能力。

如果以上數項要求均能得到保證，那麼美國還有更進一步的開展計劃。首先，美國會贊成「這個組織有權代替國際社會，並主要是爲了開發中的國家之利益而從事採礦行動」。其次，美國將促使「這個新生組織，應在技術先進國家與開發中國家之間，構成某種合作的橋樑。美國準備研究如何和其他國家，分享深海底技術的方式」。最後，美國將倡導「一個由消費者、海床生產者、以及陸地生產者所聯合組成的委員會，可對深海底礦產在某些開發中國家經濟上可能產生的不利影響，事先提出警告，如那些國家的經濟是對於某些礦產的輸出，具有巨大的依賴程度；而那些礦產又正是從深海底中可以開採的」。假如這些計劃都能圓滿實現，那麼在季卿看來，國際海洋秩序（尤其是深海底的秩序），就容易進入一個穩固的典型之「法治」世界了。

四 影響與展望

在美國衆院未通過漁區養護法之前，由於其意圖早爲各界所知曉，且適值本年聯合國第三屆海洋法會議於日內瓦召開之前後，故各方對美國衆院一旦通過擴張漁捕區之法案後，究竟會有何種影響，事先加以探討，歸納各方言論，約可分爲兩類：一類認爲擴張漁捕區後，必將對美國及世界發生不利的影響。美國片面的行動可能誘導他國相繼模仿，他國也可能對美國實施某種報復措施，而導致未來的新國際海洋法體系更難以產生。另一類則認爲即使美衆院通過擴張漁捕區後，會有某種影響，但不會對美國形成很大的不利。因爲第三屆海洋法會議經過了數年的努力，已經有了一種明顯的雛型，即領海十二哩制與專有經濟區二百哩制，恐怕是不可避免的趨勢了。未來的趨勢既是二百哩的專有經濟區，那麼美國衆院通過的擴張漁捕區法案，也不

過是在實質上迎合未來的最有可能之發展方向而已。縱或引起他國抗議，這種抗議也不應爲美國所過度重視^⑭。

以上兩種論點，都具有相當理由。從近兩月的世界各國之實際反應看，似乎第一類預測較爲正確，不過各國擴張漁捕區或領海的界線，也並沒有超出第二類論點所估計的限度。美國的兩鄰國加拿大與墨西哥，都已經更進一步地表示要擴充漁捕區了。加拿大漁業主管於十一月二十一日在紐芬蘭表示，加國將和在其近海捕魚最爲活躍的蘇俄、挪威、波蘭、西班牙、葡萄牙諸國簽訂雙邊協定，期使加國漁捕區能伸延至二百哩。挪威主管海事的官員不久將抵達渥太華訪問，屆時當可完成加挪兩國雙邊協定的簽署。其主要內容大約是規定在加國滿足其本身之漁獲需要量之後，他國漁船始可在加國水域有限額從事捕魚。墨西哥總統艾奇伐瑞亞（Luis Echeverria）也在十一月初，正式向國會提出了一項憲法修正案，要求建立兩百哩的專有經濟區，確保墨國在該區內的資源之控制權。艾氏認爲「定期輪流開發該區的資源，將會促進墨國的工業發展，增加就業機會，有利於墨國的經濟成長，並減低墨國對他國的依賴」^⑮。墨國之所以迫不急待，在新國際海洋法未定案之前，就片面建立專有經濟區，實在墨國看來，海洋法會議之前途未必樂觀。如果墨國不先建立專有經濟區，則無法防止工業技術先進國乘機開採墨國近海的資源。

此外，日本因鑒於美國國會對漁捕區擴張的態度之積極，最近也表示要修改目前的領海界線。日本沿海，特別是在北海道一帶，有大批蘇俄的漁船，在距離日本海岸六或七哩的地區從事捕魚，對日本的沿海漁業威脅甚大。由於雙方競爭之劇烈，有時蘇俄漁船竟在夜間闖入日人之捕魚區，暗中破壞其設備，攫取其魚羣，一日損失常在百萬日圓以上，北海道漁業公會主席於十月下旬曾明白表示，希望日本政府儘快行動，以十二哩作爲日本領海之新界線。不久，三木武夫首相於十一月一日在國會的一個委員會中，答覆社會黨議員時說明，日本政府正在考慮片面宣佈「臨時措施」，將領海由三哩擴展至十二哩。這種「臨時措施」，將實行至國際海洋法會議正式採納這一標準爲止。由於日本自身亦係一漁捕國家，且依賴他國沿海水域中的作業甚大，故不敢冒然將漁捕區即刻擴張至二百哩，僅能採取擴張領海之變相方式，以保障其漁民。

像這種遭受美國衆院通過擴張漁捕區法案的刺激，而加速他國採取片面行動的發展，早爲季辛吉國務卿所料到。季氏在美國律師公會發表演說時，即再三強調，反對美國國會採取擴張漁捕區之任何行動。季氏認爲「片面行動不僅非常危險，而且也與本題所論及的談判信念不相吻合。美國曾不斷地反對其他國家的片面要求，而其他國家也幾乎必然會反對我們的要求。美國的片面立法也幾乎是一定會促使其他國家提出他們自己的極端要求」^{①⑥}。可是這種對國會的忠告，並未被衆院所接受，美國衆院通過擴張漁捕區後得以可能控制的水域，在東海岸爲四十三萬平方哩，在西海岸爲二十五萬七千方哩，阿拉斯加爲九十萬四千平方哩，夏威夷爲六十萬九千方哩，總共約二百二十二萬平方哩，相當於美國現有本土總面積的百分之八十^{①⑦}。增加了這樣大的一片巡邏水域，如果美國現有的海岸防衛隊實力不予適度的增強，相信也是難以有效防範他國漁船之夜間侵襲。由此觀之，一個國家若要決心擴張漁捕區至二百哩之界限，必須先作適當的籌劃及準備。由美國參院所提預備撥款七千萬美元以作初步加強巡邏及其他人員設備之需，足見有效維持擴張漁捕區後之實施，亦是耗費頗巨的。

註① 商船總噸位，據 *Jane's Fighting Ships 1974-75*, p. 371；軍艦總噸位，爲美國衆議員艾斯平（Les Aspin）於本年十月估計之數。

註② 景雲譯（Norman Carlisle原著），海洋資源（香港·今日世界社·一九六九），十八至五九頁。並參見葉友琴譯（Gardner Soule 原著），瀛海探奇（香港·今日世界社·一九七三），三七至六三頁。

註③ Warren G. Magnuson, "U. S. Ocean Policy: The Congressional View", *The Columbia Journal of World Business*, Spring 1975, pp. 20-29.

註④ R. C. Carr, M. H. Bernstein and W. F. Murphy, *American Democracy in Theory and Practice*, Holt, Rinehard and Winston, Inc., N. Y., 1966, pp. 227-248.

註⑤ *Congress and The Nation*, Vol. II, Congressional Quarterly Inc., Washington, D. C., 1969, p. 493.

註⑥ C Q Almanac 1974 (93 rd Congress 2nd Session), Congressional Quarterly Inc., Washington D. C., 1975, p. 563.

註⑦ "House Approval: 200-mile Fishing Limit", *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. XXXIII, No. 40, Oct. 11, 1975, p. 2154.

註⑧ 「季辛吉國務卿論海洋法及外太空國際法（下）」，國際現勢週刊·一〇二二期（台北·民國六四年九月），二五頁。

註⑨ 衆院全院辯論經過，參見 *Congressional Record: House*, Vol. 121, No. 152, Oct. 9, 1975, H. 9913-9983.

註⑩ "Senate Panel Approves 200-mile Fishing Zone", *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. XXXIII, No. 42, Oct. 18, 1975, p. 2241.

註⑪ "Secretary Kissinger Urges Action on Sea Law, Outer Space, Terrorism, Hijacking, War and Multinational Enterprises", *U. S. Foreign Policy News Background*, U. S. Information Service, Taipei, Aug. 13, 1975, pp. 1-13.

註⑫ 關於國際航線對美國的重要性，參見 Robert E. Osgood, "U. S. Security Interest in Ocean Law", *Survival*, Vol. XVII, No. 3, May-June 1975, pp. 122-124.

註⑬ A. O. Adele, "The System for Exploitation of the 'Common Heritage of Mankind' at the Caracas Conference", *American Journal of International Law*, Vol. 69, No. 1, Jan. 1975, pp. 31-49. 汪威鐘，「深海底天然資源的開發利用在國際法上的基本問題」，中國法學（台北·國立中興大學法學院·民國六十二年十一月），一至十三頁。

註⑭ "Sea Law Parley Drafts 200-mile Economic Zone", *Editorials On File*, May 16-31, 1975, pp. 596-601.

註⑮ "Mexico's Move to Extend Sea Rights to Protect Resources", *China Post*, Nov. 18, 1975, p. 11.

註⑯ "Secretary Kissinger Urges Action On Sea Law, Outer Space, Terrorism, Hijacking, War and Multinational Enterprises", op. cit., p. 12.

註⑰ Lewis M. Alexander, "The Extended Economic Zone and U. S. Ocean Interest", *The Columbia Journal of World Business*, Spring 1975, p. 36.