

論美蘇波斯灣護航之法理與實際

趙國材

壹、導言

兩伊戰火蔓延，威脅到波斯灣海運之安全。富產石油之科威特，在兩伊戰爭中，向採支持伊拉克之立場，並對伊拉克提供大量軍援，招致伊朗之強烈不滿。①自一九八六年九月起，伊朗對駛往科威特之船舶，進行武裝攻擊，航行於波斯灣之科威特油輪損失慘重。科威特因本身軍力不足，其軍艦無法為本國油輪護航，只得向外尋求協助。

波斯灣既為科威特每天一百萬桶石油輸出之孔道，為維護石油出口，保障航行安全，科威特遂向美蘇兩國尋求協助與護航，並要求兩國政府准許科威特油輪懸掛美蘇之國旗，由各該國軍艦護航，俾免伊朗武力之威脅。

美國必須維持其在波斯灣之海軍武力，蓋因波斯灣地區無論在過去、目前、甚至未來，對自由世界仍將非常重要。目前美國共有廿八艘軍艦駐紮波斯灣，②以便對十一艘改懸美國國旗之科威特油輪護航，使其免遭伊朗之武裝攻擊。③

註①

For Iran-Iraq war, see Gist (May 1985). There is a very large stake involved in the Iranian effort to intimidate Kuwait. Iran's attacks on non-belligerent shipping and emplacement of the Silk worm missiles at the narrow Strait of Hormuz violate principles of freedom of navigation and threaten the free flow of oil through the Strait of Hormuz. Richard W. Murphy "The Persian Gulf: Stakes and Risks", *Current Policy*, No. 963 (June 1987). 黃祝貴，「岐中有岐的兩伊戰爭」，社會科學論叢，第三十一輯，民國七十二年十二月一日出版，頁二二三至二三九。石榮三，「『史塔克號』事件與波斯灣危機」，問題與研究，第二十六卷第十一期，民國七十六年八月十日出版，頁三三三至四一。

註②

美國現時在波斯灣內外集結共廿八艘軍艦，其中包括主力艦米蘇里號、航空母艦遊騎兵號、兩棲攻擊艦瓜達卡納爾號、兩棲運輸艦拉利號、五艘巡洋艦、五艘驅逐艦、八艘快速艦及六艘掃雷艇。香港時報，民國七十六年九月六日，第一版。美艦護航開支龐大，每月高達二千萬美元。中國時報，民國七十六年九月十日，第四版。

註③

The reason of the United States' decision to reflag and protect 11 Kuwaiti oil tankers are as followed: first, to help Kuwait counter immediate intimidation and thereby discourage Iran from similar attempts against the other moderate Gulf States; and second, to limit, to the extent possible, an increase in Soviet military presence and influence in the Gulf. Michael H. Armacost, "U. S. Policy in the Persian Gulf and Kuwaiti Reflagging", *Current Policy*, No. 978 (June 1987); Secretary Shultz, "Iran and U. S. Policy", *Current Policy*, No. 899 (Dec. 1986); President Reagan, "U. S. Initiative to Iran", *Current Policy* No. 890 (Dec. 1986). 周啟：「美國的波斯灣政策」，亞洲與世界文摘，第七卷，第一期（民國七十六年七月出版），頁六〇至六二。

一九八七年六月十六日美國國防部已經授權波斯灣區之美國海軍指揮官，在該區之飛彈基地、飛機及艦艇，如遭攻擊或對方顯示有立即攻擊之敵意時，美國艦艇得逕行發動先制攻擊。

七月二十二日，改懸美旗之科威特超級油輪「布里基頓號」經美艦首度護航，在波斯灣航行途中觸雷受創。八月二日，另一艘改懸美旗之科威特四萬六千七百二十三噸之液態瓦斯運輸船在美艦護航下，安全地通過荷姆茲海峽，抵達科威特，準備裝載液態瓦斯前往日本。

美國海軍在波斯灣之護航行動，從七月廿二日第一次開始，至九月六日已歷第七次。護航航程中最危險之地帶為駛過荷姆茲海峽之六小時航程。

美國之所以為科威特油輪護航，原因不外維護油路之暢通，爭取阿拉伯國家之信心，並對抗蘇聯在波斯灣區域勢力之擴張。惟蘇聯則指控美國在波斯灣護航科威特油輪之舉，係有意控制波斯灣。^④

依國際法，在公海上航行之船舶，原則上，僅受船旗國之保護與管理。因此，科威特租賃三艘蘇聯油輪載運石油，並將科威特油輪改懸美國國旗。究竟科威特油輪改懸他國國旗之行動是否符合國際法或國際慣例？根據蘇聯與美國國內法之規定，科國油輪可否改懸美蘇兩國國旗，並由彼等提供護航措施？為達成美蘇兩國護航之目的，最後何以科威特要租賃蘇聯油輪，而美國却准許科國油輪改懸美國國旗？又國際法上有關護航及敷設水雷之規定如何？以及美蘇在波斯灣之護航措施所引起之緊張情勢將何以解決？以上均係本文所要析論之問題。

貳、船籍國家專屬管轄

船舶者，謂在海上航行及在與海相通水面或水中供航行之工具。就海商法而言，船舶係指除軍事艦艇或公務船以外之任何海船，其中主要指從事客貨運輸之商船。

船舶是動產，為多數國家法律所承認，然一般皆視之為不動產，適用不動產法。船舶是由船體、船艙、船機、甲板等組成之不可分物，構成船舶的各個部分，在法律上不能單獨存在，因此在買賣、抵押、租賃等場合應同時被處分。

實踐上，船舶亦以擬人化處理，如船舶有船籍、登記地、船名、船會等，船舶之國籍、船名、所在港、噸位、船長、型寬和型深等均須記入船籍證，其目的除便於辨認、監督和管理外，亦為法律程序上之方便。

註④ The positive US response to Kuwait's request for protection is consistent with and derives from a regional policy that has two major elements: ending the Iran-Iraq war and providing security for friendly gulf states threatened by the continuation of the war. "US Security Arrangements in the Persian Gulf", *Gist* (July 1987). 美聯社莫斯科八月十五日電，大華晚報，民國七十六年八月十六日，第四版。

一般而言，船舶均具有一個國籍，屬於一定國家，具有一定從屬性，係國家監督之基本標幟。每個國家，不論係沿海國或內陸國，均有權在公海上行駛懸掛其旗幟之船舶。至於船舶取得國籍之條件則由各該國內法規定之。船舶依登記國法律，通過行政手續，在一國領土內登記，並由登記國確定給予該船舶國籍，准許該船舶懸掛登記國國旗，得享受登記國軍艦之護航。護航乃海戰中使用之術語，用以表示在軍艦保護下航行之一艘或數艘非戰鬥船舶。

國際法上船舶之國籍，簡稱「船籍」，即國家與船舶間法律關係之真正連繫，此為國家對其船舶保護及干涉之依據。^⑥

船舶既享受船籍國法律保護之權利，船籍國對其船舶之行爲亦負責任，爲維護公海上之秩序與安全，船籍國得根據習慣和條約制定有關規則。船籍國對船舶、船長和船員行使管轄權，並得對船舶之構造、裝配、通航、信號和救生設備等課加條件。

船旗爲船籍之初步證明，在公海上航行之船舶，憑其旗幟確定其國籍。船舶通常在公海上僅服從國際法及船籍國之法律，船籍國對在公海上懸掛其國旗之船舶具有專屬管轄權，爲查核該船舶是否真正有懸掛其國旗而享有「接近權」(Right of Approach)。

根據國際海洋法之規定，在公海上航行之船舶，原則上僅受船旗國之保護與管轄。依一九五八年日內瓦「公海公約」第二條及一九八二年「聯合國海洋法公約」第八十七條、九十條有關公海自由原則之規定，任何國家均有權擁有並爲懸掛其國旗航行之本國船舶護航，科威特自不例外。惟懸掛科威特國旗之船舶航行於波斯灣或荷姆茲海峽經常成爲伊朗攻擊之目標，而科威特軍力不足，其軍艦無法爲其本國油輪護航，故科威特擬將其所有之油輪改懸美蘇英等強國之國旗，載運原油，航行波斯灣，並接受船旗國軍艦之護航。

叁、蘇聯法典懸旗限制

依蘇聯法律，屬於科威特所有之油輪，是否可改懸蘇聯國旗，享受蘇聯軍艦之護航？根據一九六八年蘇聯「海商法典」第廿二條之規定：「有權懸掛蘇聯國旗航行之船舶應屬於：(一)蘇聯國家；(二)集體農莊(Kolkhoz)，其他蘇聯合作社組織或社會團體；(三)蘇聯公民。」^⑦上述船舶自其在蘇聯任何商港或漁港，載入國家船舶登記簿或港口登記簿註冊之時起，即取得懸掛蘇聯國旗航行之權利。

註^⑥ For the relation between immatriculation "nationality", "registration", "documentation" and "flag", See H. Meijers, *The Nationality of Ships* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1967), pp. 138-143.

註^⑦ Article 22 of the Merchant Shipping Code of the USSR. English translation by William E. Butler & John B. Quigley Jr., *The Merchant Shipping Code of the USSR (1968)* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1970).

蘇聯法律並嚴格規定船舶懸掛蘇聯國旗之三要件爲：(一)船舶所有人必須是蘇聯國家、蘇聯團體或蘇聯公民；(二)船舶登記地或載入國家船舶登記簿之地點，限於蘇聯領域內之商港或漁港；(三)船舶上之所有船員均須爲蘇聯公民，唯有蘇聯公民始得爲蘇聯船舶之船員。

一九六八年蘇聯「海商法典」第廿二條對懸掛蘇聯國旗之船舶予以嚴格之限制，根據同法第廿三條第三項規定，屬於外國人或外國團體所有之船舶無懸掛蘇聯國旗航行之權利，凡「無權懸掛蘇聯國旗之船舶，依法定程序承擔責任。」^⑦又依一九六〇年「俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國」(RSFSR)「刑法」第二〇三條之規定，對無權懸掛而懸掛蘇聯國旗之船舶，其船長判處一年以下有期徒刑，沒收或不沒收該船，惟罰款不得超過該船舶之價值。^⑧

肆、科國承租蘇聯油輪

從一九六八年蘇聯「海商法典」嚴格規定可知，屬於外國人或外國團體所有之船舶，不得改隸蘇籍，故科威特政府擬將其所有一項協定，科威特政府承租三艘蘇聯油輪代運原油三年，並由蘇聯軍艦爲懸掛其本國旗幟之油輪，在波斯灣及荷姆茲海峽從事護航任務。

伍、美國法律規定船籍要件

美國雖一再設法勸阻科威特，要其勿將油輪改隸蘇籍或租賃蘇聯油輪，以避免蘇聯藉口對懸掛其旗幟之油輪行使護航權(Right of Convoy)^⑨而增加波斯灣之緊張情勢。惟科威特現已租賃三艘蘇聯油輪運送石油三年。此種情勢之發展，迫使美國

註⑦ Article 23 of the Merchant Shipping Code of the USSR.

註⑧ Article 203 of the Criminal code of the RSFSR. English translation in Harold J. Berman & James W. Spindler, *Soviet Criminal Law and Procedure: The RSFSR Codes* (Cambridge: Harvard University Press, 1966), p. 222.

註⑨ Jan Helenas Ferguson, *Manual of International Law* (London: W. B. Whittengham, 1884), Vol. 2, pp. 419-423; W. E. Hall, *A Treatise on International Law*, 7th ed. (London: Stevens & Sons, 1944), Vol. 2, pp. 560-570; Gerog Schwarzenberger, *International Law as Applied by International Courts & Tribunals* (London: Stevens & Sons, 1968), Vol. 2, Ch. 30, p. 361; Marjorie M. Whiteman, *Digest of International Law*, (Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1968), pp. 35-38, 465-470; David M. Walker, *The Oxford Companion to Law* (Oxford: Clarendon Press, 1980), p. 288; J. G. Starke, *Introduction to International Law*, 9th ed. (London: Butterworths, 1984), pp. 561-565.

非因應實際需要而有所變通不可。美國原則上，已同意十一艘科威特油輪改懸美國旗幟，接受美國海軍之護航。惟美國並非「權宜旗幟」(Flag of Convenience)國家，例如烏拉圭、阿根廷、巴拿馬、賴比瑞亞、宏都拉斯及哥斯達黎加等國，准許外國船舶交付一定費用之後，即可因登記而懸掛各該國國旗，完全不附加船舶登記方面之任何條件，諸如船舶檢驗、稅捐、通航證書、船長船員執照等，船舶所有人為規避其本國對船舶之管理，為逃稅、降低船員工資和勞動條件等經濟利益或航行之便利，故濫用之。④

一九五八年第一屆海洋法會議討論「真實連繫」(Genuine Link)問題時，歐洲各國強烈主張船舶之國籍須與該國有「真實連繫關係」，然有另一種主張「權宜旗幟」之國家。在兩種意見對立之情況下，通過一九五八年「公海公約」第五條：「國家與船舶之間須有真實連繫，國家尤須對懸掛其國旗之船舶有效地行使行政、技術及社會事項上之管轄與控制。」為制止權宜旗幟，該條規定各國船舶之國籍，登記地與懸旗條件，即有權懸掛某一國旗之船舶具有該國國籍，國家與船舶間須存在真實連繫。⑤

註④ Flag of Convenience. The flag of a state whose laws are less onerous on shipowners than those of other states. Vessels registered in such a state fly its flag and their crews are subject to its laws. Many foreign shipowners choose a flag of convenience because of the lower safety standards those ships, which often never touch their home ports, tend to have an unsatisfactory casualty record, but some flag of convenience states have taken action to correct this shortcoming, which has caused anxiety. O. C. Giles, *Chorley and Giles' Shipping Law*, 7th ed. (London: Pitman, 1980), p. 8; The popularity of flags of convenience is shown by the fact that Liberia has been the largest shipowning nation (in terms of registered tonnage) since 1967. Most Countries with flags of convenience are developing countries, but in recent years the majority of developing countries have demanded the abolition of flags of convenience. Opinion among developed countries is equally divided; France is strongly opposed to flags of convenience, but the USA is not; as long as American shipowners are prepared to let the United States government requisition their ships in time of war, the government does not care where ships are registered, and many of the ships concerned would operate at a loss if their owners were forced to pay American wage-rates. Michael Akhurst, *A Modern Introduction to International Law*, 5th ed. (London: George Allen Unwin, 1984), p. 273.

註⑤ 一九五五年五月二日至七月八日，聯合國國際法委員會第七次會議擬定「公海公約」草案時，對國家與其船舶間之「真實連繫」所列舉之最低限度要求為：1. 船舶必須是有關國家之財產或一半以上屬於該國國民所有；2. 船舶所有人之住所地在該國，或船公司在該國登記；3. 船舶一半以上屬於該國國民所有；4. 船公司之領導權操在該國國民之手；5. 船舶在該國港口或其他地點登記；6. 對外國人充當海員，尤其是擔任船長職務之限制。The existence of a genuine link between the state and the ship is not a condition of recognition of the nationality of a ship; that is, no state can claim the right to determine unilaterally that no genuine link exists between a ship and the flag state. In 1956 in its commentary the Commission set forth why there must be a "genuine link": The jurisdiction of the State over ships, and the control it should exercise in conformity with Article 34 of these articles, can only be effective where there exists in fact a relationship between the state and the ship other than mere registration on the mere grant of a certificate of registry. Commentary of the ILC on draft article 5, U N Doc. A/3159, p. 25. cf. *Constitution of the Maritime Safety Committee of the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization (IMCO)*, Advisory Opinion (1960) ICI Reports 150.

雖然船舶為外國人所有之事實並不一定阻止船籍國對船舶行使行政、技術與社會事務之控制，惟使用「尤須」一詞，可能隱含之意義為，此種控制之本身，並不足以構成真正連繫。船舶與國家之間存在真實連繫，係確保公海上法律秩序之必要條件，亦為船旗國對船舶行使專屬管轄與控制之法律依據，而權宜船籍之實踐，有礙於公海上法律秩序、實現海上安全、及防止源自船舶之油污染海洋。

科威特油輪改隸美籍，涉及複雜而困難之美國法律程序。依美國法律船舶懸掛美國國旗之條件為：(一)在美國建造並完全屬於美國公民所有之船舶；(二)戰時為美國捕獲，並依法作為戰利品之船舶；(三)因違反美國法律而遭沒收之船舶；(四)非用於沿海運輸或非美國建造之船舶，倘完全屬美國公民所有，或於美國某一州註冊登記之公司法人，而其董事長和常務董事皆為美國公民者。此外，船主、船長、船員均須由一定比例之美國人民擔任，且得繳納美國稅，至於外國人充任船長、船員職務，則嚴格限制。^⑫

陸、科國油輪改隸美籍

根據報導指出，十一艘科威特油輪現已向美國德拉瓦州奇薩皮克船公司重新註冊，此家美國船運公司並以七百萬美元之代價，取得十一艘改懸美國國旗之科威特油輪之主權。依美國國內法之規定，懸掛美國國旗之船舶須由美國船長指揮，該船運公司正為該等科國油輪招募美籍船長。

美國海岸防衛隊業於六月五日檢查過九艘將改懸美國國旗之科威特油輪，另二艘亦將於近期接受檢查。此十一艘科威特油輪，經維修及檢查之後，必須符合美國國內法規定之航運安全標準，惟因其不在美國港口停泊，故美國政府不苛求彼等具備美國港口規定之若干反污染管制及安全設施。十一艘科威特油輪，經美國海岸防衛隊檢查合格，完成登記註冊手續後，即可懸掛美國國旗，並正式享有美國軍艦護航之權利。

柒、海戰法規護航情況

伊朗當局強烈指責科威特與伊拉克等國企圖將波斯灣之衝突國際化，警告美國及蘇聯切勿因護航而介入兩伊之武裝衝突中，

註⑫ A state whose national owns or controls a vessel registered under the flag of another state has a degree of power to control the vessel similar to its power over a foreign corporation that is owned by its nationals. United States law may be enforced against a United States owner of a vessel of foreign nationality on the basis of the nationality of the owner. *Lauritzen v. Larsen* 345 U.S.

更且揚言，伊朗會繼續攻擊某些航行於波斯灣之船舶，而不論此等船舶懸掛何國國旗。美蘇兩國軍艦雖有能力為懸掛其本國國旗之油輪護航，但仍不免會遭受伊朗之攻擊，從而升高波斯灣之危險情勢。

依海戰法規，交戰國為自保上之需要，得對公海或交戰國領海上之中立國船舶行使臨檢或搜索，以辨別該中立船舶是否假冒中立國籍，載運戰時禁制品，從事破壞封鎖或助敵行為。交戰國對中立船舶行使臨檢或搜索時，須由該國軍艦執行，其臨檢或搜索之標的物限於中立國船舶。

戰爭期間，不論敵國或中立國船舶，在公海或交戰國領海航行時，均可被交戰國臨檢、搜索或拿捕。易言之，中立國商船在公海航行時，依國際慣例，應接受交戰國軍艦之臨檢與搜索，以證明其無意破壞封鎖載運戰時禁制品或從事非中立任務。倘中立國商船由其本國軍艦護航時，交戰國可否仍行臨檢與搜索？

航行於戰區之中立國船舶，若有軍艦護航時，在一定情況下，得免予臨檢、搜索、拿捕或擊毀。海戰法規關於護航之情況，可大別為下列四種：

(一) 中立國軍艦護航其本國船舶

在中立國軍艦護航下之中立國船舶，得免於交戰國軍艦之臨檢或搜索。依一九〇九年「倫敦宣言」第六十一條及六十二條規定，中立國船舶受其本國軍艦護航者得免於臨檢或搜索。¹⁹是以美蘇兩國之軍艦有權在波斯灣或荷姆茲海峽護航懸掛其本國旗幟之油輪。

(二) 中立國軍艦護航其他中立國船舶

國際實踐顯示中立國軍艦不得護送其本國以外之中立國船舶。依一九〇九年「倫敦宣言」及各國海戰訓令，本國軍艦僅能護送本國船舶。在同一戰爭期內，本國若守中立，則本國軍艦不得護送其他中立國船舶。是以美蘇兩國之軍艦無權在波斯灣或荷姆

註② At the Naval Conference of London, the British representatives acting under instruction agreed to the Continental doctrine that neutral vessels under national convoy are exempt from search. Article 61 of the Declaration of London, 1909 is made for the right of convoy and for resistance to search: "Neutral vessels under convoy of their national flag are exempt from search. The commander of a convoy gives, in writing, at the request of the commander of a belligerent warship, all information as to the character of the vessels and their cargoes, which could be obtained by search. By Article 62 of the London Declaration the investigation of allegations as to the presence of articles of contraband on board any of the vessels is left to the officer commanding the convoy, only if he is satisfied of their truth is he called upon to withdraw his protection from the pretender."

效海峽護送懸掛科威特國旗之油輪。

(三) 中立國軍艦護航交戰國船舶

中立國軍艦如護航交戰國船舶，則該中立國軍艦亦具有敵性，故此種護航為國際法所不容許。^⑭是以美蘇兩國軍艦無權在波斯灣或荷姆茲海峽護航伊朗或伊拉克之油輪。

(四) 交戰國軍艦護航中立國船舶

受交戰國軍艦護航之中立國船舶，此時中立國船舶不免有助敵之嫌疑，蓋其由交戰國軍艦護送，其所處地位已與交戰國之商船無異，故可視如敵國船舶而予以臨檢、搜索或拿捕。是以伊朗或伊拉克兩國之軍艦無權在波斯灣或荷姆茲海峽護送其他中立國船舶。

捌、海牙公約佈雷限制

水雷敷設於水中，若不加以繫縛，而任其自由漂流，則不應受破壞擊沉之非交戰國船艦，亦往往無故殃及，故不得不限制使用。在海上使用之水雷可分為三種：(一)自動觸發水雷。此種水雷又可分為下列四種：即觸動引爆之接觸爆炸水雷，藉船殼磁力引爆之磁力感應水雷，藉水壓引爆之水壓感應水雷以及因感應船舶推進器之音響而爆炸之音響感應水雷。(二)有纜自動觸發水雷。此種水雷多以繩索懸一重物於其下端，使之不致流動。若其下端所繫之重物因纜繩斷裂，而與水雷分離時，則水雷可自由漂流，不能抑制，觸物即行爆炸。(三)電器水雷。此種水雷多數設於領海沿岸各處，以保護沿海一帶，其繫於水雷之線繩，接通於海岸陸上，而用電流節制其動作，故其爆炸與否，全由地面管制，危險性較前種為少，破壞力量亦有限制。^⑮一般而言，佈雷之工具有三，即潛艇、船艦和飛機。潛艇與漁船雖具較佳之隱密性，然難以大規模佈雷；軍艦則目標顯著，

註⑭ 光緒二十一年七月廿四日，日本軍艦「浪速號」擊沉中立國英船「高陸號」，因該船為交戰國一方之中國載運援兵一千二百人及大砲十二尊等戰爭物資，並拒絕日艦之拿捕。詳見陸奧宗光著，龔德柏譯：蹇蹇錄（臺北：國防研究院，民國五十六年十月出版），頁五九至六四；張蔭麟：甲午中日海軍戰績考，包遵彭、李定一、吳相湘編纂：中日近代史論叢，第一輯第六冊（臺北：正中書局，民國五十六年五月臺三版），頁一五四至二五五；劉彥著，李方晨增訂：中日外交史（上）（臺北：三民書局，民國六十八年九月三版），頁一五六。

註⑮ John Westlake, *International Law*, 2nd ed. (Cambridge University Press, 1913), Part II, pp. 312-316; C. John Colombos, *A Treatise on the Law of Prize*, 2nd ed. (London: The Grotius Society, 1940), pp. 251-252; L. Oppenheim, *International Law*, 7th ed. by H. Lauterpacht (London: Longmans, Green & Co., 1952), pp. 471-473, § 182a.

除佈雷艦外，亦難以大規模佈雷；空中佈雷則需大型之運輸機，且要有空優保護能力。在反制水雷方面，除降低掃雷艦引發水雷之可能性外，現更發展出精密獵雷艇和掃雷直昇機，前者利用聲納偵測水雷，再以機械人將其引爆，後者則可免除受炸之危險，惟因其速度較快，有時不易將水雷引爆。^⑭

鑑於上述三種水雷效能頗鉅，常危及中立國船舶，為限制敷設水雷之使用，以避免不測之災害，故於一九〇七年制定「關於敷設自動觸發水雷之海牙第八公約」(1907 Hague Convention VIII Relative to the Laying of Automatic Submarine Contact Mines)。該約第一條規定：下列各款應在禁止之列：第一項：無纜自動觸發水雷之敷設。但該水雷在敷設後失去控制，而可在一小時內失效者為例外。第二項，有纜自動觸發水雷之敷設。此水雷斷纜後有危險性者。第三項：魚雷向目的物投射而未命中時有危險性者。第二條規定：不能以切斷商業上航海之目的，在敵港敵岸敷設自動觸發水雷。第三條規定：凡使用有纜自動觸發水雷時，對於平和航海之安全，採取一切可能之預防措施。交戰國應設種種方法，使此等水雷經一定期間後，不致生害。且此水雷脫離該國家之監視時，應視軍事情況之許可，將危險範圍儘速通知各船主和有關政府。第四條規定：凡中立國在其海岸敷設自動觸發水雷時，其所應守之規定與應採之預防手段，與交戰國相同。中立國應先將其已敷設自動觸發水雷之區域通知船主及有關政府。第五條規定：當戰爭終了時，各締約國應將其所敷設之水雷盡力移去，在何國者歸何國移去。凡一交戰國，在他交戰國沿岸設置自動觸發水雷者，其設置國應將其所設置之地點通告各國，且各國應將在其水面內之水雷從速移去。^⑮

一九七二年五月八日，美國總統尼克森下令海空軍於北越海防等七個重要港口、境內河流及運河佈雷，以切斷北越境內之運輸系統，不使外來武器運入北越；國防部並且宣布，水雷自動開始作用時間為五月十一日越南時間下午七時，船舶通過上述水域，後果自行負責。^⑯一九八二年，美國在尼加拉瓜港口佈雷，國際法院認為係非法使用武力，而非依「聯合國憲章」第五十一條之規定，行使個別或集體自衛權。^⑰一九五一年國際法院於「科孚海峽案」(Corfu Channel Case)判決中指出，國際航道應保障自由通航，並且譴責英國在阿爾巴尼亞沿海之掃雷行動。^⑱

註⑭ 胡遜：「水雷——效益最高的武器」，聯合報，民國七十六年九月三日，特刊第三版。「波斯灣將會變成火海？」中央日報，民國七十六年九月十九日。

註⑮ UKTS II (1910), Cd. 5115. 被折於一九〇七年十月十八日簽署海牙第八公約，而中華民國則於一九一七年五月十日加入該公約。

註⑯ "Nixon Address on Southeast Asia", *Background* (USIS, Taipei, May 9, 1972), pp. 4-5. 孫超凡，「從國際法觀點論美國之佈雷北越」，

問題與研究，第十一卷，第十二期（民國六十一年九月十日出版），頁一〇一至一〇一九。

註⑰ *Case concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. USA)* (1984) ICJ Reports 392.

註⑱ *The Corfu Channel Case* (1949) ICJ Reports 4.

伊朗在波斯灣航道敷設之水雷，既未能針對交戰國船舶，又非斷續後一小時內失效者，嚴重威脅海運之安全，依戰爭法規，不能認為係合法行為。準此，美國亟謀反制伊朗佈雷之對策，其中包括摧毀位於波斯灣中央之伊朗法西島海軍基地，及在伊朗沿海佈雷。^②美國要求西歐盟國協助其在波斯灣掃雷，義大利則提議成立聯合國波斯灣掃雷部隊。現在西歐盟國，例如英法荷等國為維護國際水道之暢通，使非交戰國得以繼續其商業活動，故均採取行動協助掃雷。^③

美國直升機九月廿二日在卡達外海對一艘正在佈雷之伊朗軍艦進行攻擊，造成船員四人死亡，並俘獲多人。據紐約時報與哥倫比亞廣播公司所作之民意調查顯示，有百分之七十八之美國人民贊同美軍攻擊，並拘捕在波斯灣佈雷之伊朗軍艦，百分之六十贊成美艦為他國油輪護航。^④

玖、伊朗挑釁美蘇對峙

兩伊戰爭使波斯灣油運險阻，自一九八四年三月廿七日希臘油輪「費里肯號」首遭伊朗襲擊開始，已有二百卅多艘油輪遭殃。科威特與「海灣合作理事會」(The Gulf Cooperation Council, GCC)之其他會員國，迭次敦促國際社會採取強制行動保護在波斯灣航行之各國商輪。「海灣合作理事會」早先對超級強國介入波斯灣事務懷有戒心；惟自兩伊互襲波斯灣商船以來，海灣國家已改變反對西方大國介入之初衷。一九八六年十一月，海灣合作理事會各國元首在阿布達比舉行高峯會議時，聲明海灣國家僅負責保護其本國領海，至於保護波斯灣航道及荷姆茲海峽安全及通航之自由，則係國際社會之責任。茲因兩伊攻擊油輪之行動加劇，於是航行波斯灣之各國油輪，紛紛改懸美蘇國旗以為護符。一九八七年一月廿三日及廿五日雷根重申美國維護波斯灣油路暢通之決心，並支持海灣合作理事會國家保障和平之自衛行動。^⑤

雷根總統明白表示，美國軍艦將繼續保護重要石油航線及波斯灣之自由通航。美國曾一再警告伊朗，彼已作一切必要之準備，對進出波斯灣之本國油輪採取護航措施，倘伊朗攻擊美國船舶，將被視為敵對行動，美國將立即反擊甚至先發制人。

註② 美國眾院軍事委員會主席亞斯平建議，美國海軍應考慮在伊朗油輪使用之波斯灣航道佈雷。美聯社華盛頓八月十日電，聯合報，民國七十六年八月十二日，第四版；聯合報，民國七十六年七月卅一日，第四版。

註③ 一九八四年八月至十月間，美、英、法與義大利四國海軍，會應埃及之邀請派艦至紅海，在蘇彝士運河與亞丁灣之間搜索水雷。埃及只負責協調掃雷行動，但四國海軍各仍奉本國號令行事。現在美國派遣八架海馬式直昇機及十二艘掃雷艇至波斯灣油輪航道進行掃雷，英法亦派六艘掃雷艇協助掃雷工作。

註④ Richard J. Meislin, "Majority Favors Raid, Survey Says", *The New York Times*, September 24, 1987.

註⑤ Richard W. Murphy, "International Shipping and the Iran-Iraq War", *Current Policy*, No. 958 (July 1987).

美蘇兩大超級強國在波斯灣爭霸，雙方均以護航科威特油輪作爲擴大軍事介入之手段，爲防止蘇聯利用波斯灣情勢控制油田，美國對此地區之政策爲：確保油路之安全與暢通。惟莫斯科却強烈指責美國軍艦護送改懸美國國旗之科威特油輪通過波斯灣之行動係軍事冒險主義，並應對波斯灣區內之緊張情勢負責。

蘇聯對波斯灣危機之立場爲：(1)籲請兩伊戰爭交戰雙方以政治方式解決彼此爭端；(2)舉行多邊國際會議，保障印度洋包括波斯灣水道之航行安全；(3)限制印度洋及波斯灣地區之海軍活動，撤除該地區之海軍設施，以達成印度洋暨波斯灣非軍事化之目的；(4)由聯合國安理會外長召開特別會議達成決議，以終止兩伊戰爭；(5)一九八八年在聯合國主持下召開國際會議，以建立印度洋和平區。

儘管伊朗及克里姆林宮不斷指責華盛頓，惟確保波斯灣油路之暢通，係美國主要利益之所在。且在伊朗軍售案發生後，雷根爲挽回美國在中東阿拉伯國家之聲望，爲科威特油輪護航之舉更勢在必行。美國國防部發言人席姆斯亦宣稱，美國決心執行護航油輪計劃將不會由於任何特別國家之威脅或譴責而更改其護航措施。

美國國防部已研擬在波斯灣護航科威特油輪之各項措施，其中包括增加在波斯灣內之巡航艦艇，派遣以航空母艦爲基地之噴射戰鬥機執行護航任務，要求科威特與沙烏地阿拉伯在美軍執行空勤任務時，提供陸上設施，並擬聯合「北大西洋公約組織」各國共同協助保護航行於波斯灣之油輪與商船，並考慮由盟國噴射戰鬥機組成空中保護傘。

目前我國油輪航行波斯灣較無安全顧慮，蓋中油公司油輪僅航至沙烏地阿拉伯東岸之坦納哈港載運石油，該港以上至科威特港口之載油則租用希臘等國油輪前往。

拾、聯合國與兩伊衝突

聯合國安理會對維持國際和平與安全負主要責任，伊拉克和伊朗既均爲聯合國會員國，依「聯合國憲章」第卅七條規定，會員國間發生爭端不能以直接談判之方法解決時，必須提交安理會。安理會之決議如係依憲章第卅六條第一項屬於以和平方法解決爭端者，在安理會表決時，爭端當事國不得投票，常任理事國得行使否決權。

註② Leland M. Goodrich, "The UN Security Council", James Barros (ed.), *The United Nations: Past, Present, and Future* (New York: The Free Press, 1972), pp. 16-63.

憲章第卅九條之規定，當國家或國際爭端危及國際和平及安全時，安理會有權判定其是否為和平之威脅、和平之破壞或侵略行為之存在。憲章第七章規定之強制辦法係對於和平之威脅，和平之破壞或侵略行為發生時所採之防止辦法，可分為「非軍事」與「軍事」兩種，均具強制性，即爭端發展到足以威脅或破壞和平之程度，為了維持和平，聯合國可用強制辦法加以制止。

依憲章第四十條之規定，安理會得促請關係當事國遵行安理會所認為必要或合宜之臨時辦法，包括使爭端雙方停止武裝衝突，從衝突地點撤軍，在特殊地區設置聯合國維持和平之部隊，使雙方停止任何報復或報仇手段等。

為防止兩伊戰爭惡化，危及波斯灣和平與安全，聯合國安全理事會於今年七月下旬通過第五九八號兩伊停火決議案，企圖結束長達七年之兩伊戰爭。稍後，日本於八月十三日以「伊朗如仍不接受此項決議，終將招致自我孤立」為由，催促伊朗早日接受安理會之停火決議案。② 伊朗對安理會之停火決議案，答覆含混，仍堅持須先譴責伊拉克為侵略者。阿拉伯聯盟廿一國外長亦發表聲明警告伊朗，除非伊朗於九月廿日以前接受安理會第五九八號兩伊停火決議案，否則阿拉伯聯盟各國將重新考慮與伊朗之關係。惟伊朗總理莫沙維則於八月廿二日拒絕接受阿拉伯聯盟關於結束兩伊戰爭之建議。歐洲共同市場十二個會員國於九月四日發表聲明，強烈譴責交戰國對波斯灣區商船之攻擊行動，重申海上航行自由之基本原則，支持聯合國安理會第五九八號決議案，呼籲兩伊迅速接受並遵守聯合國停火決議，立即在陸海空三方面停火。③ 倘兩伊均拒絕遵從安理會所提之臨時辦法，則安理會得決議依憲章第四十一條及第四十二條之規定，採取非軍事或軍事行動，以維持波斯灣之和平。

美國表示倘伊朗當局認真考慮執行安理會停火決議案，美國則不在聯合國推動對伊朗進行全面武器禁運。美方將考慮提出一項由國際間指責伊拉克為侵略者之方案。按九月中旬聯合國秘書長裴瑞效與伊朗政府官員會談時，伊朗表示如聯合國通過譴責伊

註② The Resolution 598, passed on July 20 by the Security Council, demands a cease-fire and Calls for a withdrawal to internationally recognised borders, an exchange of prisoners of war and creation of an impartial body to decide Started the war. UN, Sept. 17 (AP), *China Post*, September 18, 1987.

註③ 朝日新聞，一九八七年八月十四日。日本擔心石油供應穩定性，會促請伊拉克和伊朗停止襲擊商船，但遭到兩伊拒絕。日本外務省中東科科長遠田促請伊拉克停止襲擊伊朗海上目標，但伊拉克大使聲稱此乃自衛行動。日本呼籲伊朗停止攻擊進出波斯灣之商船，但伊朗大使一面否認遇襲之兩艘日本油輪係伊朗所為，另一方面聲稱伊朗在面對伊拉克之攻擊下，保留反擊之權利。東京九月四日合衆國際社電，香港時報，民國七十六年九月五日，第一版。

註④ 布魯塞爾九月四日中央社專電，香港時報，民國七十六年九月六日，第一版。

拉克爲侵略者之決議，彼將不堅持伊拉克哈珊總統下臺及賠償一千五百億美元戰費之要求。

拾壹、結語

若外交係利用情勢使他國就範之藝術，則科威特已悟其要領。科威特分別向美國和蘇聯要求爲其油輪護航，蘇聯應允爲三艘科國承租之蘇聯油輪護航；美國爲阻止蘇聯勢力在波斯灣之擴張，亦同意爲十一艘改隸美籍之科國油輪護航，使雷根政府冒武裝衝突之危險以維護油輪通航之安全。待美國對科國有所承諾後，蘇聯反轉而與伊朗溝通，美伊直接衝突之危險，可能有助於蘇伊關係之發展。美國在波斯灣之護航措施，現在已無撤退之餘地，蓋不繼續護航，則將嚴重損害美國之國際威信；倘繼續護航，則與伊朗爲敵，使蘇聯坐收漁利，不見得符合美國之利益。

由伊朗當局之強烈反應及使用佈雷等恐怖手段以觀，科國油輪改懸美國國旗，並不一定能倖免於伊朗之武裝攻擊。美國國會深恐行政當局之護航科威特油輪計劃會危及波斯灣美軍之安全，並使美國捲入兩伊戰爭之漩渦。參眾兩院一百一十四名議員，援引一九七三年「戰爭權力法」，^②要求美國聯邦法院解釋白宮之護航計劃是否須受該法案之限制，即總統派遣軍事人員前往「立

註②

依一九七三年「戰爭權力法案」(War Power Resolution)規定：美國總統派兵赴國外作戰，須在四十八小時內向參眾兩院議長提出詳細軍事報告，總統向國會提出報告後，除非國會同意宣戰，特別授權繼續用兵，或因遭受武裝攻擊致國會無法議事外，總統用兵期限不得超過六十天，六十天期限屆滿後，得由國會視情勢需要批准延長三十天。在未經國會授權之軍事行動期間，彼得隨時通過「一致決議案」，毋須總統簽署，即得勒令總統撤軍或停止軍事援助。War Powers Resolution, Pub. L. No. 93-148, 87 Stat. 555, Codified at 50 U. S. G. §§ 1541-1548 (1976). Michael J. Glennon, "The War Powers Resolution Ten Years Later: More Politics than Law", *American Journal of International Law*, 78 (1984), pp. 571-581; Abraham D. Sofaer, "The War Powers Resolution and Antiterrorist Operations", *Current Policy*, No. 832 (May 1986). David C. Cheng, "The Constitutionality of the War Powers Resolution", *After the Storm: American Society A Decade After the Vietnam War* (Taipei: Institute of American Culture, Academia Sinica, 1987), pp. 263-391. One provision of the resolution was nullified by the Supreme Court's 1983 decision, in *Immigration and Naturalization Service v. Chadha* 51 U.S.L.W. 4907 (1983), regarding the legislative veto. The Court held that the legislative veto was an unconstitutional exercise of legislative power, since the Constitution specifically provided for the procedures that must be followed for the enactment of legislation. 美國總統雷根九月廿一日在第四十一屆聯合國大會常會演說時表示，倘伊朗拒絕執行安理會一九八七年七月廿七日之停火決議案，美國將要求安全理事會對伊朗實施制裁。Address by the President of the USA Ronald W. Reagan to the 42nd Session of the UNGA (UN, New York: September 21, 1987). "U. N. Chief opens talks with Iranians", *The New York Times*, September 13, 1987. President Saddam Hussein had urged the United Nations to take "punitive measures" against Iran for failing to respond to a Security Council call for a Cease-fire. Alan Cowell, "U. N. Chief, in Iraq, is told to punish Iran", *The New York Times*, September 15, 1987. James M. Dorse, "U.S. may reconsider Sanctions if Iran is serious about cease-fire", *The Washington Times*, September 19, 1987.

即敵對行動地區」^④留駐六十天以上時，須經國會批准延長。國會擬以司法權來制止行政當局之波斯灣護航政策。舒茲國務卿則表示，「戰爭權力法」並不適用於美國在波斯灣之護航行動，因美國並打算捲入波斯灣戰爭，而美國在波斯灣之護航行動，僅在於確保友好國家不受伊朗之威脅。

就美蘇兩國本身利益而言，確保波斯灣油路之暢通，乃美國之主要利益，然其增強在波斯灣之武力，已不可避免地提高此一地區之緊張情勢，護航對兩伊戰爭並無決定性作用，反而顯得美國偏袒伊拉克。蘇聯方面亦以護航為由企圖取得主導地位，利用波斯灣情勢謀一據點。為避免美蘇兩國直接衝突，美國乃促請西歐國家採取聯合行動，使波斯灣連接印度洋此一國際戰略水域形成美英法與蘇聯對壘情勢。此一地區之安危非僅局限於波斯灣一隅，並且關係國際之和平與安全。因此，美蘇兩國護航措施已使兩伊戰爭更趨於國際化與複雜化。

美國實應設法結束兩伊戰爭，而不應採取可能導致美伊直接衝突之護航策略。如何運用聯合國集體安全制度，全面實施安理會第五九八號決議案，並以全球武器禁運為手段，推動兩伊停火決議，^⑤俾於停火期間，中止為改隸美籍之科國油輪護航，對非交戰國載運商品或石油之船舶，一律改懸聯合國旗幟——運送前赴朝鮮半島維持和平之聯合國部隊，其船舶即曾懸掛聯合國旗幟——由聯合國非武裝巡邏艇為之護航，不失為解決軍艦護航難題之可行辦法。^⑥

（本文作者為國立政治大學外交學系主任暨本中心特約研究員）

註④ 美國政府已經宣佈，對在波斯灣服役之三軍，給予戰時津貼。在法律上，此舉似已承認波斯灣區為「立即敵對行動地區」；國防部並於波斯灣地區設置指揮部，負責對該區各種突發狀況之指揮與應變。

註⑤ 美國國務院發言人歐克利表示，倘伊朗正式拒絕接受聯合國安理會第五九八號決議案，美國將運用力量在安理會通過一項全球武器禁運伊朗案，以確保波斯灣地區之和平。華盛頓九月一日路透社電，中國時報，民國七十六年九月三日，第一版。蘇聯函盼兩伊停火，使美國不再有藉口在波斯灣區結集艦隊。中國時報，民國七十六年九月十日，第四版。

註⑥ A Security Council resolution should authorize seafaring United Nations Peacekeepers to place a United Nations flag on vessels entering the Persian Gulf that asked a United Nations guarantee of safe passage and that submitted to United Nations inspection to ensure that no war material was on board. Cyrus R. Vance & Elliot L. Richardson, "Let the United Nations Re-flag Gulf Vessels", *The New York Times*, July 9, 1987. Ships employed in the service of an intergovernmental organization can and do fly two flags.

For example, ships employed by the United Nations on various occasions fly both their national flag and the United Nations flag. Burdick H. Brittin, *International Law for Seagoing Officers*, 4th ed. (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 1981), pp. 114-115.