

台灣海峽的法律地位暨美中間潛存的海事爭議

宋燕輝

2008.3.28

美國航空母艦「小鷹號(USS Kitty Hawk)」戰鬥群於去年 11 月訪港遭拒後，返日途中曾繞經台灣海峽一事，已引起眾多政治、軍事、法律層面的問題，不僅可能對台灣海峽情勢造成影響，也可能在近期內影響美中關係。中國對此表達「嚴重關切」的立場；由於兩個國家對於 1982 年聯合國海洋法公約(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)中，處理沿海國家領海通行權及航行與飛越沿海國家專屬經濟區(exclusive economic zone, EEZ)自由權的條文有著不同的詮釋，北京與華盛頓間浮現關於台灣海峽的海事爭議是可預期的。台灣與中國在台灣海峽中皆有劃定各自的領海與專屬經濟區。

目前，雖然美國並非聯合國海洋法公約的一員，但是他正在考慮要批准這份公約。2007 年 5 月，白宮發表一份布希總統的聲明，敦促美國參議院能在第 110 屆國會的第一個會期中通過此一批准案。2007 年 10 月 31 日，美國參議院外交關係委員會(the US Senate Foreign Relations Committee, SFRC)以 17:4 的票數通過這份公約，並將之送院會等待批准。2007 年 12 月 21 日，參議員約瑟夫 拜登(Joseph R. Biden)將外交關係委員會對於這份公約的報告及建議與同意的決議文送交院會。據悉，美國極有可能在 2008 年成為聯合國海洋法公約的第 156 個簽署國家。然而，我們也可能看到美中之間因黃海、東海、南海及台灣海峽的海事問題而迭有爭議。

這篇文章旨在討論或試圖回答下列關於小鷹號通過事件的問題：為什麼中國拒絕美國停靠香港的請求，事後卻又對艦隊的通過表示「嚴重關切」？在現行的國際法下，台灣海峽實際的國際海事地位為何？台灣海峽是否真如美軍太平洋司令基廷上將(Admiral Timothy Keating)近日所言，屬於國際海域？或者，如同一些中國將領所聲稱的，台灣海峽是中國的「內海」，因此外國船艦的通行需要遵守中國的規範？根據國際法律，美國、日本與澳洲等國，當他們的船艦與飛機跨越台灣海峽時，又被賦予什麼樣的權力與責任？如果台灣真的在政治上與中國統一，則中國在法律上是否有權關閉台灣海峽，並要求其他國家的船艦與飛機在通過前，需事先取得中國的許可或者事先告知中國？如果中國沿著台灣海峽中線(所謂的 Davis Line)劃定一條新的飛航路線及防空識別區(Air Defense Identification Zone, ADIZ)，其他國家飛越的權利是否會受到影響？最後，為什麼在美國加入聯合國海洋法公約後，較可能看到美中海事爭議的發生？

為什麼小鷹號在去年 11 月要取道於具政治敏感性的台灣海峽，而不是遵循美國過去的慣例，從台灣東岸外海折返？莫非這是美國政府傳遞給中國的政治信號，藉此提醒中國美方對於台灣海峽和平與穩定的安全關切，或是重新申明美國認為台灣海峽是國際海域，且美國船艦擁有自由選擇通過與否的權利之立場？或者，如同美國官員所言，這只是因為當時南海恰巧有颱風盤據，基於安全理由與盡速返航的考量，才決定取道台灣海峽？然而，根據新聞報導，戰鬥群選擇經過台灣海峽是因為要抗議中國拒絕其訪港的申請。天候因素與表達抗議都可被視為合理的解釋。根據美國戰略暨國際研究中心(Center for Strategic and International Studies)資深研究員葛來儀(Bonnie S. Glaser)的說法，航空母艦戰鬥群的通過，並不是因為美國政府擔心，如果陳總統堅持將入聯公投與三月總統大選合併舉行，中國將可能對台動武，進而藉此傳遞美方關切的政治信號。然而，美國可能意圖藉此維護其在被視為國際海域的台灣海峽的通行權，如同基廷上將於 2008 年 1 月訪問中國時在北京所重申的。

根據 2008 年 1 月 15 日台灣一家媒體的報導，在戰鬥群通過期間，美國軍艦與中國攻擊性潛艦及驅逐艦曾相互對峙達 28 小時之久。然而，當基廷上將結束訪中行程途經香港時，曾出席記者會針對這則報導予以駁斥。當時在台灣海峽是不是真的有長達 28 小時的美中軍事對峙呢？台灣軍方並未針對此事發表任何官方聲明。然而，美國航空母艦戰鬥群通過台灣海峽必然受到中國與台灣雙方嚴密的監控。台灣與中國應該都知道戰鬥群是何時進入與離開台灣海峽的，即使雙方對這起對抗都保持沉默。此一謎團迄今仍未解開，除非未來有更多的資訊被揭露。

現在，讓我談談第二個問題：為什麼中國拒絕美國停靠香港的請求？根據平可夫(Andrei Chang)去年 12 月發表於 UPI Energy 的分析指出，這是因為美國政府在國防部長蓋茲(Robert Gates)於去年 11 月訪問北京後，旋即宣布出售升級版愛國者二號地對空飛彈給台灣的決定，引發中國不滿。對北京而言，美國的決定「是一項嚴重的背叛與顏面的損失」。此外，美國軍售台灣一向是美中關係間相當敏感的議題。中國擔心出售升級版愛國者二號給台灣的決定將提升台灣攔截彈道飛彈的能力，並且將損害台灣海峽的戰略穩定。另一個原因則是，2007 年 10 月布希總統曾接見西藏流亡精神領袖達賴喇嘛，此人素來被中國領導人視為分離主義者。然而，沒有任何方法可以確認美國軍售台灣及 10 月會晤與中國拒絕美國軍艦靠港的關聯性。2008 年 1 月基廷上將訪問北京期間，中國人民解放軍總參謀長陳炳德(Chen Bingde)曾表示，「如果你們的船艦想要停靠香港，就必須遵守國際規定，並符合必要程序。」基廷上將則回應說，小鷹號已經依循適當的法規就這次訪問提出申請，而且陳總參謀長從未提到任何程序問題。無論如何，如果中國方面能針對何謂「國際規定」與「程序」提出清楚的說明，將有助於釐清整個謎團。

小鷹號事件也突顯出關於台灣海峽國際法律地位，以及非海峽國家戰艦與飛機通

過台灣海峽的權利與責任等問題。

台灣海峽介於中國大陸與台灣島嶼間。其為南海的一部分，並斜向東北連接東海。海峽全長為 205 海浬(1 海浬等同於 1.852 公里)，平均寬度為 102 海浬。台灣海峽最狹窄的部分是從台灣的新竹到中國的福建泉州，只有 70.7 海浬。自從 1949 年中國內戰爆發、國民黨蔣中正勢力撤守台灣後，台灣海峽並曾多次爆發中國與台灣間的軍事對抗。

台灣海峽是現今世上最繁忙的海峽之一。雖然台灣海峽具國際性質這點是相當明確的，其卻不是用做公海間的銜接，也不是專屬經濟區及公海的一部分，更不是聯合國海洋法公約第 37 條所定義的專屬經濟區。既然在中國與台灣重疊的專屬經濟區上有一條既存的航道通過，聯合國海洋法公約中第三部分(用做國際航行的海峽)的規定，包括過境通過的權利，就不適用於台灣海峽。換句話說，非海峽國家如美國、日本及澳洲的船艦與飛機，並不享有過境通過台灣海峽的權利。

然而，聯合國海洋法公約中關於航行與飛越自由權的條文則可適用於台灣海峽。這意謂著美國的戰艦與飛機有權可航行與飛越台灣海峽中超過中國與台灣 12 海浬領海外的區域。由於台灣海峽最窄處為 70.7 海浬，所以存在著一條至少寬 46.7 海浬的路線是由外國船艦與飛機享有自由航行與飛越權利的，如同他們在公海所擁有的一樣。因此，法律上而言，當基廷上將說，「我們通過台灣海峽不需要中國的許可，這是國際水域」，以及「不論何時何地，我們都將行使通行自由權」時，其實是正確的。

話說回來，美國飛機也沒有權利飛越中國與台灣位於台灣海峽中的領海，也就是離中國與台灣海岸 12 海浬處。美國的立場是所有船隻飛機都應享有無害通過(innocent passage)領海的權利，包括戰艦。然而，中國的領海法規要求外國需事先獲得許可，而台灣的領海法規則要求外國需事先告知。既然由美國參議院所做的聲明為「所有船隻，包括戰艦在內，不論其貨物、武裝、人數、旗幟、來源、目的地或用意，都享有無害通過的權利」，則這極可能成為美中衝突的根源。

此外，美國並主張聯合國海洋法公約中，「並未授權沿海國家對包括戰艦在內任何船隻的無害通過權利加以設限，不論是要事先告知或事先獲得許可」。另一個美中間關於台灣海峽潛在的海事爭議來源則是美國認為「用做國際航行」此一字眼應包括所有足以做為國際航行之用的海峽。根據這項理解，美國宣稱「所有船隻與飛機，包括戰艦及軍機，不論其貨物、武裝、人數、旗幟、來源、目的地或用意，都享有以「正常模式」過境通過的權利」。在美國的觀點中，「正常模式」包括(1)潛水艇的通過；(2)軍機的飛越，包括以軍事隊形；(3)水面戰艦必要的安全行為，如陣型調整及其他武力保護措施；(4)補給的進行；以及(5)飛機的起降。

即使美國不稱台灣海峽為聯合國海洋法公約第三部分所規範之「用做國際航行」的海峽，其仍將主張公海航行自由，以及其他國際法律中與此自由權相關之海洋使用規範，包括軍事活動如船隻的停泊、飛機的起降、水路運輸機的起降、軍事設施的操作、情資的蒐集、監視與偵查活動的進行等。2001年4月的EP-3事件即曾引發美中之間關於中國專屬經濟區的衝突，此事件發生於靠近中國海南島附近的南海專屬經濟區。值得注意的是，美國參議院對於美國加入聯合國海洋法公約的建議與同意是受限於包括先前所述立場在內的宣言與理解。因此，如果美國確實在今年批准了聯合國海洋法公約，則極可能會看到華盛頓與北京間海事爭議的興起。

基於政治與軍事考量，中國對於美國航空母艦小鷹號戰鬥群通過台灣海峽一事表達「嚴重關切」，但中國並未因此宣稱美國違反了國際海洋法。然而，即使美國單方面地宣稱台灣海峽是「用做國際航行」的海峽，而且其戰艦與軍機都享有通行的權利，如果中國堅持在台灣海峽新劃一條飛航路線及防空識別區，或運用法規影響外國船隻與飛機(包括戰艦與軍機)在台灣海峽的通行自由，美中間海事爭議的發生將是可預期的，尤其在美國成為素有「海洋憲法」之稱的聯合國海洋法公約的簽署國後。