



遏阻大規模毀滅性武器擴散安全倡議 (PSI) 與國際海洋法相關問題

文、圖／宋燕輝

前言

大規模毀滅性武器 (WMD)，包括核子、生化武器，以及其運載系統構成當今國際和平與安全之一最大威脅。為遏止 WMD 之擴散，美國小布希總統於 2003 年 5 月 31 日在波蘭 Krakow 宣布推動遏阻大規模毀滅性武器擴散安全倡議 (the Proliferation Security Initiative, PSI)。至今表示支持此倡議之國家超過 50 多國，但真正實際參與 PSI 的國家有 16 個：美國、澳洲、法國、德國、義大利、日本、荷蘭、波蘭、葡萄牙、西班牙、英國、土耳其、加拿大、丹麥、挪威與新加坡。雖然參與該倡議之國家表示 PSI 之推動係依據國際社會現有規範 WMD、其運載系統、以及相關物質之國際條約 (international treaties) 及國際建制 (international regimes)，但論者認為：倘若參與 PSI 之國家，在領海之外的專屬經濟區或公海的海域或上空，對懷疑載運有 WMD、其運載系統、以及相關物質之船隻或飛機執行海上或空中攔截的行動可能與現實國際法，尤其是 1982 年《聯合國海洋法公約》的規定相抵觸。儘管 PSI 之執行將面臨此類法律適用上之疑義，但主管控武與國際安全事宜的美國國務院次卿 John Bolton 認為：依 PSI 所採取之攔截行動不但具「正當性」

(legitimate)，也是必要的「自衛」(self-defense)。2003 年 9 月 23 日，小布希總統在聯大發表演說，其中要求聯合國安理會通過反 WMD 擴散之決議案。

PSI 的執行確與國際海洋法規定密切相關。1982 年《聯合國海洋法公約》第 92 條有關公海 (比照適用至沿海國專屬經濟海域) 船旗國專屬管轄權規定是有適用上之例外 (此包括：海盜與暴力行為、未經授權廣播、販奴與毒品走私、海上緊追、雙重國籍或無國籍、重大海洋污染、條約授權等)，但以自衛權之行使去主張採取先制行動 (pre-emptive actions) 仍存在著相當大的法律適法性爭議。國際法學者舉如 Benjamin Friedman, Devon Chaffee, Michael O'Hanlon,

載運 WMD 相關武器物質之北韓貨輪 So San 號 (12/2002)



Nigel Chamberlain 等曾撰文質疑公海或國際空域執行 PSI 行動之合法性。但第五次 PSI 會議於 2003 年 12 月 16-17 日在美國華府舉行。會中討論可以適用之國際與內國法律規定，協助 PSI 參與國家執行陸上、海上與空中攔截行動，使其適法性不受質疑或挑戰。

我國曾在美國的要求與提供情報下在高雄港登船臨檢扣押北韓「大山輪」所載運被疑為可能用於製造 WMD 之化學貨品。雖然北韓「大山輪」自願停靠我國港口，

因此受到港口國出口管制相關法規之約束，倘若我國高雄港務局或海關經檢查確定北韓所載運物質與 WMD 不相關，且該船貨主或船東的確按規定申報，此將衍生出法律與政治責任問題。陳水扁總統曾經表示我國支持美國的 PSI，以及反恐措施。我國應積極尋求直接參與 PSI 之可能與方式。我國更應尋求與日本、新加坡與美國就遏阻大規模毀滅性武器擴散建立合作管道。但我國有必要研究清楚與 PSI 相關之國際法律問題，俾以避免在我國內水、領海、鄰接區及專屬經濟海域，甚至在公海上執行遏阻大規模毀滅性武器擴散行動時出現與相關國際法律抵觸情形。

PSI 發展背景

一些所謂「流氓國家」(rogue states)，舉如伊朗、敘利亞與北韓製造核武，因而構成核武、生物或化學大規模毀滅性武器之擴散，進而威脅到國際社會之和平與安全其他威脅是美國提出 PSI 之主要原因之一。2002 年 10 月，美國政府指控北韓違反雙方於 1994 年所簽訂雙邊凍結核子架構協

西班牙執法人員由直昇機強制登船臨檢情形



定。2002 年 10 月 26 日，美國、日本、南韓政府呼籲北韓停止核武計畫。2003 年元月美國、日本、南韓政府再度呼籲北韓停止核武計畫。北韓不但不予理會，甚至宣布退出核武不擴散條約 (NPT)，並在 2002 年 12 月驅逐國際原子能源總署檢查人員。2003 年 4 月，北韓宣稱已發展核武，且將進一步發展核武。2003 年 5 月 23 日，美國布希總統與日本首相小泉在德州 Crawford 會晤，要求北韓完全停止發展核武計畫，不然將採取嚴厲因應措施對付北韓。除此外交你來我往的交鋒外，2002 年 12 月，一艘北韓貨輪 So San 運送 WMD 相關物質至葉門，於印度洋公海遭西班牙執法人員登船攔檢，後來美國礙於國際法相關規定，即使發現該船載有武器，仍予以放行，駛往目的地葉門。此事件係美國提出 PSI 之另一重要原因。

美國小布希總統是在 2003 年 5 月 31 日於波蘭 Krakow 宣布推動遏阻 WMD 擴散安全倡議。此倡議被視之為另一個「意願結盟」(Coalition of the



西班牙執法人員強制登船臨檢情形



Willing) , 主要目的在於對國家領土、領空與領海涉嫌載運 WMD 相關物質之船、飛機、與車輛實施先發制人的攔截(preemptive interdiction)。美國意圖將 PSI 之適用推向國際空域或公海。

PSI 之推動係遵循聯合國安理會主席於 1992 年元月 31 日所發表有關遏阻 WMD 擴散之聲明。此聲明指出，所有 WMD、其運載系統、以及相關物質之擴散構成國際和平與安全之威脅，因此，所有聯合國會員國有必要採取具體行動以遏阻 WMD、其運載系統、以及相關物質之擴散。

PSI 之推動也依據 G-8 及歐盟所發佈有關遏阻 WMD、其運載系統、以及相關物質擴散之聲明，其中強調各國應採取更一致與更具體、更有效的措施去遏阻 WMD、其運載系統、以及相關物質之擴散。PSI 之推動主要在於尋求利害關係國家共同採取合作行動，於海上、空中及陸上遏阻 WMD、其運載系統、以及相關物質之擴散。

2003 年 9 月 23 日，小布希總統在聯大

發表演說，其中要求聯合國安理會通過反 WMD 擴散之決議案。

PSI 會議與海上演習：

PSI 自 2003 年 5 月 31 日提倡以來總共召開了五次會議：1st PSI Meeting, Madrid, Spain, 12 June 2003 ; 2nd PSI Meeting, Brisbane, Australia, 9-10 July 2003 ; 3rd PSI Meeting, Paris, France, 3-4 Sept. 2003 ; 4th PSI Meeting, Lancaster House, London, 9-10 October 2003 ; 5th PSI Meeting, Washington, D.C., USA, 16-17 December 2003。

第五次 PSI 會議中討論可以適用之國際與內國法律規定，協助 PSI 參與國家執行陸上、海上與空中攔截行動，使其適法性不受質疑或挑戰。

2003 年 9 月在法國巴黎所召開第三次 PSI 會議當中，與會國通過了 PSI 「攔截原則」(Interdiction Principles)，詳細內容如下：

1. 各國個別的或與其他國家合作，採取有效措

北韓貨輪 So San 號被查獲船上藏匿於袋裝水泥下飛毛腿飛彈及其他化學物品





"This resolution should call on all members of the U.N. to criminalize the proliferation of weapons – weapons of mass destruction, to enact strict export controls consistent with international standards, and to secure any and all sensitive materials within their own borders. The United States stands ready to help any nation draft these new laws, and to assist in their enforcement." (09.23.2003)



施去攔阻 WMD、其運載系統、以及相關物質運自其他 WMD 國家或其他非國家行為者，或運往其他 WMD 國家或其他非國家行為者。

2. 採取簡便有效的程序以便迅速交換有關遏阻 WMD、其運載系統、以及相關物質擴散活動之情報資訊與協調工作。

3. 在必要情形下，檢討並強化現行內國與國際法之相關法規，俾以協助執行遏阻 WMD、其運載系統、以及相關物質擴散活動之工作。

4. 在不違反內國法與國際法條件下，PSI 參與國家採取以下特別行動：

a. 不運送或不協助運送來自 WMD 國家或其他非國家行為者或運至 WMD 國家或其他非國家行為者有關 WMD、其運載系統、以及相關貨物；也不允許屬其國家管轄之個人從事此種運送活動。

b. 自行決定，或經另一國基於正當理由提出請求，在其內水、領海或任何其他國家領海範圍之外海域，對懸掛其國家旗幟且有運送 WMD、其運載系統、以及相關貨物至 WMD 國家或其他非國

家行為者，或運往 WMD 國家或其他非國家行為者之船舶採取登船臨檢行動；倘經證實載有上述貨物，可扣押該貨物。

c. 在適當的情形下，可慎重考慮允許其他國家登船臨檢其所屬船舶，並在確認該船舶載有 WMD、其運載系統、以及相關貨物時可予以扣押。

d. 在其內水、領海、或鄰接區（倘已劃定此海域）對被懷疑載有運自或運往 WMD 國家或其他非國家行為者之 WMD、其運載系統、以及相關貨物可要

求該船停航並接受檢查；倘經證實載有上述貨物，可扣押該貨物；對進出其港口、內水或領海之船舶，倘若認定該船涉嫌運送 WMD、其運載系統、以及相關貨物，可要求登船臨檢；若經證實載有上述貨物，可扣押該貨物。

e. 自行決定，或基於正當理由經其他國家提出請求，在合理的範圍內可要求涉嫌運送 WMD、其運載系統、以及相關貨物至 WMD 國家或其他非國家行為者，或運往 WMD 國家或其他非國家行為者之航空器在飛越其領空時要求該機降落並接受檢查；若經證實該航空器載有上述貨物，可扣押該貨物；倘航空器在飛越其領空之前，若有合理之懷疑涉嫌運送 WMD、其運載系統、以及相關貨物，可以拒絕該航空器飛越其領空。

f. 倘若其港口、機場、或其他設施被 WMD 國家或其他非國家行為者用為運送 WMD、其運載系統、以及相關貨物之轉運點時，可對此船舶、航空器或其他運送方式進行檢查，並在證實載有上述貨物，可扣押該貨物。



2003年9月13日，PSI之第一次「太平洋保護者」海上攔截演習在澳洲昆士蘭沿岸珊瑚海(Coral Sea)舉行。日本、澳洲與美國均派遣船艦與直昇機參與演習。

2003年10月9-10日在英國倫敦舉行的第四次PSI會議中曾進行虛擬空中攔截演習(Air Interception Command Post Exercise (CPX)。2004年1月11-17日PSI第五次海上演習在阿拉伯海舉行。其他規劃中之PSI演習包括波蘭、義大利、法國與德國將於2004年上半年在地中海或相關國領空或國際機場所舉行的演練。

東北亞國家對PSI之反應

日本與新加坡是亞洲二個支持並實際參與美國所主導之PSI的國家。日本積極參與《太平洋保護者海上攔截演習》。日本在2001年12月在東中國海緊追北韓間諜船並予以擊沈。日本在2003年6月已開始對停靠其港口Niigata之北韓船隻Man Gyong Bond-92進行海關、疾病管制、安全等檢查措施。日本在2003年6月11日曾在Mizuru扣押北韓貨輪Namsan 3號；也在Hokkaido的Otaru港扣押北韓船Daehungrason-2號。

2003年10月7、8日，日本媒體報導日本首相小泉純一郎在出席印尼Bali東協高峰會時將要求東協會員國支持美國所主導之PSI。東協高峰會所發佈之Declaration of ASEAN Concord Bali II提到「努力確保東南亞地區仍是WMD自由區。」「東協十加一」高峰會(ASEAN-Japan Summit)主席聲明曾提及「在舉如反恐、打擊海盜及跨邊界問題上進行安全合作」(Engaging in security cooperation in such areas as counter-

terrorism, the fight against piracy and cross-border issues)。2003年10月12日法新社報導日本與美國、中國、南韓、澳洲、新加坡、泰國、及香港計畫進行合作以遏阻WMD之貿易。此七個APEC經濟體計畫在10月27日在日本東京所召開的研討會中通過一項WMD有關貿易管制基本協議。此協議將被視為美國所主導PSI之補充措施。2003年10月在泰國曼谷舉行之APEC領袖會議通過Bangkok Declaration on Partnership for the Future。依據此宣言第二段(Enhancing Human Security)，亞太國家元首承諾採取必要行動強化出口管制與遏阻WMD相關合法與適當措施。

南韓政府傾向支持美國主導的PSI。儘管有美國官員希望南韓也參與PSI之活動，但也有其他PSI參與國認為居於南北韓情勢邀請南韓參加PSI可能過於敏感。南韓若參與PSI的確將使六方談判更加複雜。南韓政府內部對參與PSI有不同聲音。澳洲、法國與其他PSI參與國期盼中國與俄羅斯支持並參與PSI。中國認為規範核武擴散之國際建制與條約已存在，且考慮到六方談判之發展，傾向並不支持美國所主導的PSI；中國也有與北韓傳統政治、外交關係考量。但根據韓國媒體報導，中國基於遏阻核武進一步擴散，擔憂其他鄰近國家也走向發展核武之政策考慮，已漸漸轉為不反對美國主導之PSI。中共所採立場值得密切觀察。

北韓當然反對美國所主導的PSI，因為此計畫主要針對所謂「邪惡軸心國家」，尤其是針對北韓、伊朗、敘利亞等「流氓國家」。北韓認為PSI



是美國的封鎖策略、侵犯北韓主權，違反國際法之行為。北韓認為 PSI 具挑釁性、是一種戰爭行為 (an act of war)。我國支持美國所主導的 PSI，但基於特殊政治外交處境，目前尚無法直接參與 PSI，未來透過友邦支持，有可能參與 PSI 合作計畫。2003 年 8 月 7 日，台灣高雄港務局扣押北韓貨輪大山輪。大山輪所載貨品為一百五十八桶化學品「五硫化二磷」，屬列管的戰略高科技貨品，但貨主未依規定事先向國貿局申請過境許可，國貿局因此通知高雄關稅局，依法執行扣押。國外與中國大陸學者曾表示有外電報導該批扣押貨品經查證並非列管的戰略高科技貨品，而是化學肥料。倘若此報導屬實，法律與政治責任問題可能產生。此事件後續發展有待進一步追蹤查證。

結論

2003 年 12 月 17 日，第五次 PSI 會議在美國華府舉行完畢。但會中對空中、陸地與海上攔截計畫、策略或原則有關國際法問題並未達成決議。但此會議決定在 2004 年 1 月 11-17 日在 2002 年 12 月北韓 So San 輪被攔檢之同一海域，亦即阿拉伯海舉行第五次的海上攔截行動。PSI 之未來發展與實踐對國際海洋法之發展將有相當大影響，尤其是有關美國是否採取多邊途徑，依據 1982 年《聯合國海洋法公約》在公海及或國際空域採取攔截被嫌疑載有 WMD 相關物質之外國船舶或航空器行動相關。事實上，在 2003 年 10 月 21 日，美國參院外交委員會已舉辦了美國是否應加入 1982 年《聯合國海洋法公約》的公聽會。應邀出席公聽會之政府官員與專家提出相當多理由支

持美國應加入該公約。沒有聽到反對加入的聲音。主席 Lugar 似乎也採取支持加入之立場。因此，美國在 2004 年成為 1982 年《聯合國海洋法公約》締約國的可能性相當高。但美國在加入公約之同時肯定會依據公約第 310 條作出排除有關海域劃界、軍事活動所引發爭議、以及聯合國安理會已著手處理此三種爭議不適用公約爭端解決程序的聲明。此包括 PSI 與公海先制攔截相關行動措施。訂於 2004 年 3 月 31 日至 4 月 3 日舉行的 American Society of International Law 年會將邀請美國最高法院法官 Antonia Scalia 以 "Mapping New Boundaries: Shifting Norms in International Law" 為題作會議基調演說。此值得注意。

未來一年，不論是貨櫃安全倡議 (Container Security Initiative, CSI)、遏阻大規模毀滅性武器擴散安全倡議、反核五擴散建制 (Non-proliferation Regime，尤其是出口管制問題)、海上安全問題 (國際海上人命安全公約第十一章之修正與 ISPS Code 之通過)、海上反恐、南海石油與天然氣資源共同開發、國際漁業保育與管理建制中有關非法未申報未管制漁撈活動 (IUU fishing activities) 之規範、海洋永續開發與生物多樣性問題、美國可能加入 1982 年《聯合國海洋法公約》、以及《聯合國海洋法公約》生效十週年的修正檢討會議等都是值得關心的重要海洋法律、海事安全、海域執法、及海洋保護與保全問題。

(作者任職於中央研究院歐美研究所研究員)