

沉船權利歸屬與國際合作－以荷蘭為例
Right to Shipwreck of Underwater Cultural Heritage and International
Cooperation –the Netherlands

國家海洋研究院海洋政策及文化研究中心助理研究員
Assistant Research Fellow, Marine policy and Culture Research Center,
National Academy of Marine Research

傅瓊慧
Chiung-Hui Fu

摘要
Abstract

聯合國教科文組織《水下文化遺產保護公約》依循聯合國《海洋法公約》各水域區的規範，賦予締約國不同水域區水下文化遺產不等之主權、管轄權及主權權利等權利義務。然水下文化遺產，特別是占有極大比例的沉船，常涉及國家主權或私法所有權屬之主張，因此《水下文化遺產保護公約》未定有相關所有權屬之規定，而以協調國義務及起源國優先權利等，建構國際合作機制。

臺灣四面環海，周邊水域自古即為航運交通繁忙之要道，加上過去荷蘭、西班牙及日本統治時期等歷史，我國管轄水域不乏有其他國家之沉船，特別是尼德蘭七省聯合共和國與聯合東印度公司在大員統治時期遭風遇難或鄭荷戰爭被擊沉船隻，於發現上述沉船時仍得釐清其管轄權或其他權利歸屬，以為後續保護工作之運行。

本文以荷蘭為例，研析該國水下文化資產權利歸屬有關政策、法律及國際合作案例，以為發現疑似荷蘭沉船時我國權利主張及合作談判協商之基礎。

關鍵詞：水下文化遺產、沉船、管轄權、國際合作

The UNESCO Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage follows the norms of the various water areas of the United Nations Convention on the Law of the Sea. It endows States parties with rights and obligations such as sovereignty, jurisdiction, and sovereign rights to underwater cultural heritage in different water areas. However, shipwrecks that account for a large proportion of underwater cultural heritage often involve national sovereignty or ownership in private law. Therefore, the Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage does not contain provisions on relevant requests but the obligations of the Coordinating State and the preferential rights of the country of origin to build an international cooperation mechanism. The surrounding waters of Taiwan have been the main routes of shipping traffic since ancient times. In addition to the history of the Spanish Formosa, Dutch Formosa, and Japanese rule period in the past. There are many shipwrecks from other countries in the waters under Taiwan's jurisdiction. For example, the ship of the Dutch Republic and the Dutch East India Company sunk by the violent wind during the ruling period or fell in the Siege of Fort Zeelandia. When discovering the above-mentioned sunken ship, it would clarify its jurisdiction or other rights for the subsequent protection work. Taking the Netherlands as a case study, this article analyzes the relevant policies, laws, and international cooperation cases on the right of underwater cultural heritage in the country. As the basis for Taiwan's rights claims and cooperation negotiation when finding the suspected Dutch shipwrecks.

Keywords: underwater cultural heritage, shipwreck, jurisdiction, international cooperation

一、前言

臺灣四面環海，周邊水域自古即為航運交通繁忙之要道，加上過去荷蘭、西班牙及日本統治時期等歷史，我國管轄水域不乏有其他國家之沉船，這些沉船因所處海域位置或來源國所有權屬，所涉管轄權屬較陸域文化遺產複雜，例如於我國管轄海域埋沉有外國沉船、裝載物或於外國管轄海域發見有我國沉船、裝載物，或是於爭議海域發見我國籍或他國籍之沉船、裝載物等，均須釐清其管轄權屬或其他相關權利。

在聯合國教育、科學及文化組織《水下文化遺產保護公約》(Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage，以下簡稱 UCH 公約)尚未通過前，國際間時有沉船所有權屬之爭端及相關判例，至公約通過後，除規範締約國於各不同水域水下文化遺產之不同權利外，將水下文化遺產視同其他類型遺產，為人類文化歷史的重要組成部分，並應為全人類之利益予以保護，各國遂逐漸朝向以國際合作方式保存保護水下文化遺產。然在合作談判或協商時，除締約國得以 UCH 公約規範方式進行外，其他國家則得回歸其他公約或國內法之有關規定。

目前於我國管轄水域所發見的外國沉船除美國「胡佛總統號」外，尚有二艘英國汽輪，而數量最多的是日治時期及第二次世界大戰時期遭同盟國擊沉的日本軍艦。另外，尚未有發見，但為重要歷史事件的則是 1624 年至 1662 年尼德蘭七省聯合共和國與聯合東印度公司在大員統治時期遭風遇難或鄭荷之戰被擊沉船隻，以及 1633 年在現金門縣料羅灣的崇禎明荷海戰所沉沒的船艦。倘發見上述荷蘭沉船、裝載物，其管轄權或其他權利歸屬將何以主張或釐清，或有其他競合問題，將為我國所須思考且預為因應之課題。本文以荷蘭為主要對象，研析該國水下文化遺產權利歸屬有關政策、法律及國際合作案例，以及我國《水下文化資產保存法》所定管轄權、所有權及國際合作等相關規範，以為發見疑似荷蘭沉船時我國權益主張及合作談判之參考。另考量我國現階段水下文化遺產調查以領海

外界線以內為主，因此有關法律規定之研究則限縮於內水及領海主權範圍。

二、國際公約有關內水領海水下文化遺產權利歸屬及國際合作之規定

國際上對於水下文化遺產的專門公約為《UCH 公約》，其規定締約國在行使其主權時，擁有規範及授權在其內水、群島水域和領海中針對水下文化遺產活動之專屬權利。如有發見其他國家船隻或飛機時，應根據國家間的通行做法，通知船旗國進行合作，並根據情況，向與該水下文化遺產確有聯繫，尤其是文化、歷史或考古方面聯繫的其他國家通知發現可辨識出國籍的船隻和飛機的情況。¹

公約鼓勵締約國合作保護水下文化遺產，²亦鼓勵締約國為保存水下文化遺產，簽訂雙邊、地區或其他多邊協定，或發展現有協定。但所有該等協定應完全符合公約條款，不得削弱公約的普遍性。各國得於該等協定中採行高於公約的水下文化遺產保護規則與法規。協定之締約方得邀請與有關水下文化遺產確有聯繫，特別是文化、歷史或考古聯繫的國家加入該等協定。對於在公約通過前所締結其他有關沉船保護權利與義務之雙邊、地區或多邊協定，以及特別是那些符合公約宗旨之協定，則不受公約規範影響。³

關於主權豁免、所有權屬及其他相關權利，《UCH 公約》除於第 2 條第 8 項規定「本公約須與各國的實踐和包括《海洋法公約》在內的國際法相一致，任何條款均不應被理解為對有關主權豁免的國際法和國家慣例規定的修正，也不改變任何國家對本國的船隻和飛機擁有的權利」外，公約秘書處在水下文化遺產專屬網頁上也特別強調公約不涉及各國主權權利之改變、不規範水下文化遺產所有權屬，而以合作為其基本精神。⁴

¹ 聯合國教科文組織《水下文化遺產保護公約》第 7 條。

² 聯合國教科文組織《水下文化遺產保護公約》第 2 條第 2 項。

³ 聯合國教科文組織《水下文化遺產保護公約》第 6 條。

⁴ UNESCO, *UNESCO 2001 Convention*, <<https://en.unesco.org/underwater-heritage/2001>>.

然荷蘭在《UCH 公約》通過時投下棄權票，⁵迄今尚未接受公約，其所批准與水下文化遺產相關之國際公約為 1982 年通過的《海洋法公約》。查《海洋法公約》與水下文化遺產相關規定僅有 2 條，分別為規範「區域」(the Areas)內發現考古和歷史文物的處置方式的第 149 條及在第 16 部分「一般規定」的第 303 條，其第 1 項「各國有義務保護在海洋發現的考古和歷史性文物，並應為此目的進行合作」，⁶屬通則性規定，未訂有詳細合作方式。而我國受國際政治環境因素，尚無法加入相關國際公約，因此，遇有是類情況，除參考國際通行規範外，則須回歸各該國內法之規定。

三、我國水下文化資產保存法有關內水領海水下文化遺產權利歸屬及國際合作之規定

我國《水下文化資產保存法》於 2015 年 12 月 9 日經總統公布施行，對於權利歸屬和國際合作定有專章詳細規範，其中第 15 條規定，在中華民國內水、領海內發現之水下文化資產，除經聲明主張權屬之外國國家船舶或航空器外，屬於我國所有。我國於行使主權時，擁有規範、授權或許可於中華民國內水、領海內以水下文化資產為標的之活動的專屬排他管轄權。

主管機關得依國際慣例，就保護前項外國國家船舶及航空器之最佳方式，進行國際合作，並將所發現可認出其所屬國籍者，通知其註冊國。必要時，並得通知與該船舶及航空器有文化、歷史或考古等方面相關聯之其他國家。

⁵ UNESCO, *Records of the General Conference, 31st session, Paris, 2001, v. 2: Proceedings*, (Paris: UNESCO, 2003), p.560.

⁶ 《海洋法公約》第 149 條「考古和歷史文物」規定「在『區域』內發現的一切考古和歷史文物，應為全人類的利益予以保存或處置，但應特別顧及來源國，或文化上的發源國，或歷史和考古上的來源國的優先權利。」第 303 條「在海洋發現的考古和歷史文物」規定「一、各國有義務保護在海洋發現的考古和歷史性文物，並應為此目的進行合作。二、為了控制這種文物的販運，沿海國可在適用第 33 條時推定，未經沿海國許可將這些文物移出該條所指海域的海床，將造成在其領土或領海內對該條所指法律和規章的違犯。三、本條的任何規定不影響可辨識的物主的權利、打撈法或其他海事法規則，也不影響關於文化交流的法律和慣例。四、本條不妨害關於保護考古和歷史性文物的其他國際協定和國際法則。」

〈水下文化資產保存法施行細則〉(以下簡稱施行細則)第 8 條進一步規定,《水下文化資產保存法》第 15 條所稱經聲明主張權屬之外國國家船舶或航空器,係指原具國家主權地位,且迄被發現或發掘時,其國家主權地位仍未被原國籍國或船籍國明示放棄或拋棄者。外國國家主張該項權屬者,主管機關應會商外交部、國防部等目的事業主管機關,在不損及我國主權下,參酌包括《UCH 公約》與《海洋法公約》等國際公約及其相關實踐在內之國際慣例,審酌個案辦理國際合作。

就國際合作之方式,《水下文化資產保存法》第 21 條亦規定為保存、保護及管理水下文化資產,我國得與其他國家或國際組織簽訂雙邊、區域、多邊協定或國際文件,主管機關並得就水下文化資產之調查、研究、發掘、保存、通知及相關技術等事項,進行國際合作。

〈施行細則〉第 11 條第 1 項進一步闡述得進行國際合作之事項：

- (一) 聯合國教科文組織水下文化遺產保護公約及其他相關國際文件規範之事宜。
- (二) 關於水下文化資產保存、保護、管理、通知之雙邊、區域、多邊協定或安排等國際文件之起草、諮商、談判、簽署或加入。
- (三) 位於中華民國國家管轄權及其外水域水下文化資產之調查、研究、發掘、保存、修復、推廣。
- (四) 人員、資訊與相關技術之交流。
- (五) 關於水下文化資產之司法調查、追討與歸還。
- (六) 其他與水下文化資產保存、保護或管理相關之議題。

倘發見有荷蘭沉船,並擬邀請荷蘭水下考古人員合作進行調查活發掘時,則須依《水下文化資產保存法》第 22 條第 1、2 項及〈以水下文化資產為標的之活動管理辦法〉第 5 條規定,由我國學

術或專業機構提出活動計畫申請，我國自然人擔任計畫主持人，經主管機關核准後，始得為之。

四、荷蘭水下文化遺產相關國內政策法律規定及國際合作案例

荷蘭在大航海時期於全球擴張的海外貿易在其歷史文化占有重要地位，例如其為在亞洲發展所成立的荷蘭東印度公司及在中南美洲發展成立的荷蘭西印度公司，由於荷蘭政府也有入股這些公司，因此荷蘭政府聲稱其為荷蘭東印度公司和西印度公司沉船的所有權者，於 1795 年荷蘭政府接管了破產的荷蘭東印度公司資產，並作為其合法繼承人，承繼該公司的沉船事故。⁷查荷蘭教育文化科學部官方網站對於水下文化遺產國際政策之聲明，位於外國管轄水域的沉船，除少數沉船荷蘭堅持所有權外，餘多採雙方談判或協商方式進行，現在雖然有更加廣泛的國際公約，即聯合國教科文組織水下文化遺產保護公約，然荷蘭尚未接受公約。⁸

荷蘭未有水下文化遺產之專法，其水下文化遺產含括於 2016 年修訂的《遺產法》考古紀念物類別，該法第 1.2 條明定考古紀念物之管轄範圍至鄰接區，然其未定有國際合作相關規範，反依聯合國教科文組織 1970 年《關於禁止及防止非法進出口文化財產與非法轉讓其所有權方法之公約》定有國際返還之專章。⁹

因此倘於我國管轄海域發見荷蘭東印度公司沉船，依據我國《水下文化資產保存法》規定得通知荷蘭政府，並進行國際合作；荷蘭政府亦認為於外國管轄水域發見之荷蘭沉船，應以談判進行後續之保護與研究，其合作方式得由荷蘭與其他國家所簽備忘錄為參。

⁷ Cultural Heritage Agency, Ministry of Education, Culture and Science, “International policy”, Maritime Heritage, <<https://english.cultureelerfgoed.nl/topics/maritime-heritage/international-policy>>. Thijs J. Maarleveld, “The Netherlands”, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: National Perspectives in Light of the UNESCO Convention 2001*, Sarah Dromgoole ed. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p.163.

⁸ Cultural Heritage Agency, Ministry of Education, Culture and Science, “International policy”.

⁹ Cultural Heritage Agency, Ministry of Education, Culture and Science, *Heritage Act 2016*, <<https://english.cultureelerfgoed.nl/publications/publications/2016/01/01/heritage-act-2016>>.

荷蘭與澳洲於 1972 年即針對澳洲海域所發現之古荷蘭沉船簽訂協議(The Agreement between the Netherlands and Australia Concerning Old Dutch Shipwrecks, ANCODS)，2017 年續簽水下文化遺產研究與管理合作備忘錄(Memorandum of Understanding for the Purpose of Collaboration in Research and Management of Underwater Cultural Heritage)，荷蘭於 1972 年的協議中轉移四艘荷蘭東印度公司沉船(Zuytdorp, Zeewijk, Vergulde Draeck and Batavia.)之權利、所有權及利益給澳洲，調查所出水的樣本則存放於雙方博物館。¹⁰在 2017 年的備忘錄，則進一步達成水下文化遺產研究與管理、教育與能力建構之合作，並提供技術共享、專業發展機會及參與學習海洋考古和海洋歷史的教育機會等多面向之合作。¹¹

2017 年荷蘭與印度尼西亞針對第二次世界大戰時期在爪哇海失蹤的三艘戰艦簽署合作協議，除對 Hr. Ms. De Ruyter, Hr. Ms. Java and Hr. Ms. Kortenaer 三艘沉船遺址進行確認位置及現況、歷史文獻及法律規定、遺址未來管理評估外，並於水下考古調查，水下遺產研究與管理知識交流，諮詢、教育和培訓等進行合作。¹²

2019 年與馬來西亞簽署合作協議，共同調查位於馬來西亞水域的四艘荷蘭皇家海軍的二戰潛艇狀況。此外，還調查位於越南水域的第五艘潛艇。該協議涉及一般合作、水下文化遺產管理、知識與資料交流、海洋考古研究，以及能力建構和公共支援。¹³

¹⁰ Australasian Legal Information Institute, “Agreement between Australia and the Netherlands Concerning Old Dutch Shipwrecks”, *Australian Treaty Series*, < <http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/other/dfat/treaties/ATS/1972/18.html?stem=0&synonyms=0&query=arrangement>>.

¹¹ Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, Australian Government, “Memorandum of Understanding between Australia and the Netherlands”, *International agreements*, < <https://www.dcccew.gov.au/sites/default/files/env/pages/7e5adec7-b7a0-4d42-9cd4-11d99c2b733f/files/mou-netherland-australia-2017.pdf>>.

¹² Cultural Heritage Agency, Ministry of Education, Culture and Science, “Dutch Heritage Services and Indonesia Sign Cooperation Agreement on Maritime Heritage”, *Maritime Heritage*, <<https://english.cultureelerfgoed.nl/topics/maritime-heritage/international-projects/indonesia/cooperation-agreement>>.

¹³ Cultural Heritage Agency, Ministry of Education, Culture and Science, “Malaysia and the Netherlands Agree on Partnership Management of Maritime Heritage”, *Maritime Heritage*, <<https://english.cultureelerfgoed.nl/topics/maritime-heritage/international-projects/malaysia/agreement-partnership-maritime-heritage>>.

2018 年荷蘭與古巴簽署的合作備忘錄 (Memorandum of Understanding between the National Council of Cultural Heritage of Cuba and the Cultural Heritage Agency of the Netherlands, 2018)，其內容主要是針對古巴水域內的荷蘭沉船歷史調查研究計畫，水下文化遺產管理之資料共享、研究、保護、意識創建及能力建構。與其他國家較為不同的是，此合作備忘錄註明有雙方同意未於國際法下創立任何新的權利義務之條款。¹⁴

而在歐洲聯盟體系下，由於成員國多受歐洲議會〈關於水下文化遺產的 848 號決議文〉(Recommendation 848 on the Underwater Cul-tural Heritage)及《歐洲考古遺產保護公約》(European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage)條文規範，因此就比利時、芬蘭、瑞典等國管轄水域所發見的荷蘭沉船，則以合作計畫方式進行調查發掘或監測保護等事項。¹⁵

五、代結論

目前聯合國教科文組織《UCH 公約》已有 71 個締約國，其對於締約國於各不同水域水下文化遺產定有詳細的權利及國際合作機制，惟水下文化遺產，特別是占有極大比例的沉船，常涉及國家主權或私法所有權屬之主張，因此《UCH 公約》未有所有權屬相關之規定。

我國周邊水域自古即為航運交通繁忙之要道，加上過去荷蘭、西班牙及日本統治時期等歷史，不乏有其他國家之沉船，例如台江周邊水域則為尼德蘭七省聯合共和國與聯合東印度公司沉船敏感區域，荷蘭政府相當重視其散落於外國之文化遺產，其在台辦事處官

¹⁴ Cultural Heritage Agency, Ministry of Education, Culture and Science, “Memorandum of Understanding Cuba and the Netherlands”, *Maritime Heritage*, <<https://english.cultureelerfgoed.nl/topics/maritime-heritage/publications/publications/2018/01/01/memorandum-of-understanding-cuba>>.

¹⁵ Cultural Heritage Agency, Ministry of Education, Culture and Science, “International projects”, *Maritime Heritage*, <<https://english.cultureelerfgoed.nl/topics/maritime-heritage/international-projects>>.

員除曾致電文化部文化資產局外，亦曾於與海洋委員會會談中，對於我國管轄水域可能埋沉有荷蘭沉船乙事表達關切之意，並期於發見時通知該辦事處，然我國與荷蘭均非《UCH 公約》締約國，因此倘發見荷蘭沉船，除參考國際通行規範外，則須回歸各該國內法之規定。

我國《水下文化資產保存法》規定於我國內水、領海內所發見之水下文化遺產，我國於行使主權時，擁有專屬排他管轄權，自無疑義，而對於聲明主張權屬的外國國家船舶或航空器，則得將發現通知其註冊國，並採國際合作方式進行保護。荷蘭的《遺產法》則未有國際合作相關規範，荷蘭教育文化科學部文化遺產局於官方網站表述荷蘭政府為荷蘭東印度公司和西印度公司沉船的所有權者，並認為於外國管轄水域發見之荷蘭沉船，應以談判或協商進行後續之保護與研究之聲明，得視為其官方對於水下文化遺產國際合作所採之政策。

比較荷蘭與其他國家水下文化遺產國際合作案例，除同為歐洲聯盟的比利時、芬蘭、瑞典，得以公約、決議文或相關計畫進行調查發掘或監測保護之合作外，唯一有轉移沉船所有權屬的案例為 1972 年與澳洲的古荷蘭沉船協議，其餘案例則未觸及所有權屬議題，而多以調查研究、知識交流與能力建構等面向進行合作，較為特別的是 2018 年與古巴的合作備忘錄列有未於國際法下創立任何新的權利義務之條款。

由以上案例可以推論，近年來荷蘭政府對於沉沒於外國管轄水域之荷蘭沉船採不放棄所有權屬、亦不觸及所有權屬之政策立場，朝依循《UCH 公約》水下考古調查研究、人員培訓、教育推廣、資訊共享、能力建構等較為軟性的面向進行國際合作。因此於我國管轄水域倘發見有荷蘭沉船時，亦得循《UCH 公約》精神，並依我國《水下文化資產保存法》之相關規定，在不損及兩造權利的情況下，與該國進行談判。藉此得以強化我國與他國水下考古實務經驗

之交流，提升國內水下考古量能，明確我國於水下文化遺產事務之管轄權利，亦得以保護人類共同文化遺產之價值，達「文化外交」之效。

參考文獻

1. UNESCO, 2003. *Records of the General Conference, 31st session, 2001*, v. 2: *Proceedings*. Paris: UNESCO.
2. Thijs J. Maarleveld, 2006. “The Netherlands”, in Sarah Dromgoole eds., *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: National Perspectives in Light of the UNESCO Convention 2001*, Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers, pp.161-188.
3. Australasian Legal Information Institute, “Agreement between Australia and the Netherlands Concerning Old Dutch Shipwrecks”, *Australian Treaty Series*, <<http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/other/dfat/treaties/ATS/1972/18.html?stem=0&synonyms=0&query=arrangement>>.
4. Cultural Heritage Agency, Ministry of Education, Culture and Science, “Dutch Heritage Services and Indonesia Sign Cooperation Agreement on Maritime Heritage”, *Maritime Heritage*, <<https://english.cultureelerfgoed.nl/topics/maritime-heritage/international-projects/indonesia/cooperation-agreement>>.
5. Cultural Heritage Agency, Ministry of Education, Culture and Science, *Heritage Act 2016*, <<https://english.cultureelerfgoed.nl/publications/publications/2016/01/01/heritage-act-2016>>.
6. Cultural Heritage Agency, Ministry of Education, Culture and Science, “International policy”, *Maritime Heritage*, <<https://english.cultureelerfgoed.nl/topics/maritime-heritage/international-policy>>.
7. Cultural Heritage Agency, Ministry of Education, Culture and Science, “Malaysia and the Netherlands Agree on Partnership

Management of Maritime Heritage”, *Maritime Heritage*, <
<https://english.cultureelerfgoed.nl/topics/maritime-heritage/international-projects/malaysia/agreement-partnership-maritime-heritage>>

8. Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, Australian Government, “Memorandum of Understanding between Australia and the Netherlands”, *International agreements*, <
<https://www.dcceew.gov.au/sites/default/files/env/pages/7e5adec7-b7a0-4d42-9cd4-11d99c2b733f/files/mou-netherland-australia-2017.pdf>>.
9. UNESCO, *UNESCO 2001 Convention*,
<<https://en.unesco.org/underwater-heritage/2001>>.