

臺日締結漁業協議之意涵

The implications of Taiwan-Japan's Agreement on Fisheries

林賢參(Hsien-Sen, Lin)

國立臺灣師範大學東亞學系助理教授

壹、前言

第三次聯合國海洋法會議歷經近 10 年的交涉後，於 1982 年 12 月簽訂《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Seas, UNCLOS)，並且在 1994 年生效實施，為 21 世紀的海洋權益爭奪戰揭開序幕。釣魚臺列嶼(中共稱為「釣魚島」，日本稱為「尖閣諸島」)主權爭議在擱置十餘年後再度升溫，一部分原因可歸咎於公約對海洋資源重新劃分所有權(劃界)規範之妥協性格。當然，毋庸置疑的是，爭奪蘊藏於釣魚臺周邊海域海底礁層之石油與天然瓦斯，才是爭議再度發燒的最重要原因。

日本於 1996 年 5 月批准公約，並制定《有關專屬經濟海域及大陸礁層法》，將向來為臺灣漁民傳統漁區的釣魚臺周邊海域劃入其專屬經濟海域(EEZ)，並且為強化對釣魚臺之實效支配以及因應中共對其支配之挑戰，即開始強化在釣魚臺周邊海域之海上執法，對我國漁民採取驅離、甚至查扣漁船的強硬措施。臺日雙方雖然自 1996 年 8 月起，一直到 2009 年 2 月止，先後進行 16 輪漁業會談，但由於雙方存在釣魚臺主權爭議，以及對重疊專屬經濟海域劃界主張差異(日方主張中間線原則，不同於我方之衡平原則)，始終無法達成劃界共識，以致釣魚臺周邊海域漁業糾紛經常困擾著雙方政府，成為臺日關係之一顆不定時炸彈。2005 年 6 月 22 日，立法院長王金平率 15 位朝野立委，在國防部長(當時)李傑陪同下，搭乘海軍艦艇赴距離釣魚臺 38 海浬附近海域宣示主權，以及日本海上保安廳巡視艦於 2008 年 6 月 10 日撞沉我國籍海釣船「聯合」號，導致我國內掀起反日運動等事例，都是日本強化對釣魚臺實效支配，以及臺日雙方未能達成締結漁業協議共識的結果。

2013 年 4 月 10 日，我國外交部發布新聞稿指出，亞東關係協會與日方交流協會於同日召開臺日漁業會談，我方在堅持擁有釣魚臺主權的前提下，基於對等互惠原則，與日方達成共識，並簽署《臺日漁業協議》。歷經 16 年共 17 輪的臺日漁業會談，終於獲致「雖不滿意，但能接受」的成果。以下本文將針對此次漁業會談成功的背景進行探討，並分析協議的締結對臺日關係以及兩岸關係之意涵，最後是結論。

貳、成功締結漁業協議之背景因素探討

近年來，由於日本強化對釣魚臺之實效支配，以及中共螺旋式地升高挑戰日本支配的力道，特別是在東京都知事(當時)石原慎太郎於去(2012)年 4 月間拋出

收購釣魚臺議題，以及日本野田佳彥內閣於 7 月 7 日宣布將由中央政府收購釣魚臺，並予以「國有化」之措施，導致爭議持續升溫，國際社會關注的焦點亦集中在日「中」雙方你來我往的對抗措施，我國對釣魚臺的主權主張，幾乎被淹沒在日「中」兩造民族主義情緒性對抗的亢奮聲中。

值此之際，馬英九總統於去年 8 月 5 日，亦即我國與日本簽署《中日和平條約》生效 60 週年紀念的典禮上表明，不論從歷史、地理、地質、使用及國際法，都可證明釣魚臺列嶼是臺灣的附屬島嶼、中華民國的固有領土。對於釣魚臺主權爭議，馬總統強調，我國一向主張處理釣魚臺問題應當秉持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」的原則，同時考慮到爭議可能使東海區域和平與安全陷入不確定狀態，因此提出「東海和平倡議」，呼籲相關各方自我克制，不升高對立行動，並且擱置爭議，以和平對話的方式尋求共識，研訂「東海行為準則」，再進一步建立合作機制，共同開發東海資源。9 月 7 日，馬總統再度利用巡視彭佳嶼的機會，提出「東海和平倡議」推動綱領，希望能夠在既有的臺日、兩岸、日中(共)三組雙邊的平等對話架構，針對釣魚臺爭議進行協商，其後再邁向臺日中(共)三邊協商，共同討論釣魚臺及其周邊海域的漁業、礦業、海洋科學研究與海洋環境保護、海上安全與非傳統安全、東海行為準則等多項具體議題，以落實「東海和平倡議」主張。

對於「東海和平倡議」，中共方面迄今尚未做出正面反應。至於日本方面，則由外務大臣玄葉光一郎於 8 月 7 日回應表示：「為東海的和平與穩定進行具體的合作是很重要的事。」其後，發生香港保釣人士與日本超黨派「保衛日本領土行動議員聯盟」成員先後登陸釣魚臺事件，以及野田內閣通過內閣決議正式將釣魚臺「國有化」，引發兩岸政府之強烈抗議，中共方面更是採取由海監船與漁政船常態性地進入釣魚臺周邊海域(包括 12 海浬領海)進行海上執法，並且派遣海軍艦艇接近釣魚臺周邊海域措施，以升高對抗層級，讓日中(共)關係呈現一觸即發的緊張狀態。

在日中(共)釣魚臺衝突愈演愈烈的大背景下，日本首相野田佳彥於去年 9 月 8 日，在俄羅斯海參崴召開亞太經合會(APEC)非正式領袖會議上，主動向我國領袖代表連戰提出恢復臺日漁業會談之建議。10 月 5 日，日本交流協會發表外務大臣玄葉光一郎致臺灣之訊息，間接承認臺日間存在著釣魚臺爭議之「懸案」，期待雙方致力於意思溝通、冷靜地加以對應，以避免因個別問題而影響臺日關係之大局。¹玄葉表明，日方已認知到「東海和平倡議」及其推動綱領具體顯現「確保東海和平與穩定是所有當事者的共通利益」之基本思考與精神，因而向我國提議重新召開為締結漁業協定之臺日漁業會談，為本次漁業協議之簽署奠定基礎。

¹ 「交流協会を通じた台湾の皆様への玄葉外務大臣のメッセージ」，2012 年 10 月 5 日，交流協会，
http://www.koryu.or.jp/taipei/ez3_contents.nsf/Top/8595D637B3D1966C49257A8E000E39D9?OpenDocument。

參、 確保漁民權益、為臺日友好關係樹立新里程碑

《臺日漁業協議》第一條即開宗明義地表明，臺日雙方締結協議之宗旨，在於「維持東海之和平穩定，推動友好及互惠合作」。誠如前述，在臺日雙方締結漁業協議前，我國漁民自 1996 年以來，長期忍受日本海上保安廳以及水產廳公務船在釣魚臺周邊海域之騷擾，以致無法安心捕魚。根據漁業署統計，僅 2006 年到今年 4 月 10 日，我國籍漁船遭日方公務船干擾計 252 艘次。為保護漁民權益，民進黨政府於 2003 年公布《中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線》。不過，並未能平息與日方在該海域之漁業爭議。基於此，受害漁民呼籲政府，應該暫時擱置釣魚臺主權爭議，盡快與日方達成漁業協議，以保障漁民之生計。

事實上，我國政府為維護釣魚臺主權與漁民生計，早於 1996 年 9 月(前總統李登輝執政時期)即已成立「釣魚臺案工作小組」，確立處理任何涉及釣魚臺主權問題的四項原則：第 1，堅持主張我國擁有釣魚臺列嶼主權；第 2，以和平理性方式處理；第 3，不與中共合作解決；第 4，以漁民權益為優先考量。²換言之，漁民權益受損，並非我政府之政策使然，而是日本政府官僚體系基於本位主義，不願意務實地處理雙方重疊海域之態度所致。此次會談重新召開，以及達成共識，主要是日本政府高層介入所致。誠如前述，民主黨野田佳彥內閣透過外務大臣玄葉光一郎對我國傳遞訊息，主動表明重新召開臺日漁業會談之意向。而在日本自民黨重新奪回執政權，本身即屬親臺派的安倍晉三在組閣後，亦賡續前任民主黨內閣之對臺方針，並指示盡速達成日臺漁業協議。在中共持續升高在釣魚臺周邊海域之挑戰下，日本政府高層之所以會積極介入臺日漁業會談，或許是基於避免兩岸聯手而陷入兩面作戰，以及顧慮到良好的臺日關係發展之考量。

在臺日漁業協議締結後，日本沖繩地方政府與民意機構紛紛表達反對意見，沖繩縣知事仲井真弘多甚至趕赴東京，面見內閣官房長官菅義偉、外務大臣岸田文雄、農林水產大臣林芳正，對於中央政府未事先徵詢沖繩地方民意，即對臺灣做出損害到沖繩漁民權益的讓步，表示強烈的憤慨，並要求修改協議內容。4 月 23 日，日本首相安倍晉三在參議院答詢時指出，日本與臺灣締結漁業協議，「讓亞洲區域安全環境往前推進一大步」，而且「臺灣在今年 2 月間曾表明，在尖閣問題上，不與中國攜手合作之立場」。³換言之，安倍之所以下決心與我國締結漁業協議，主要著眼於我方在釣魚臺議題上不與中共合作的立場。

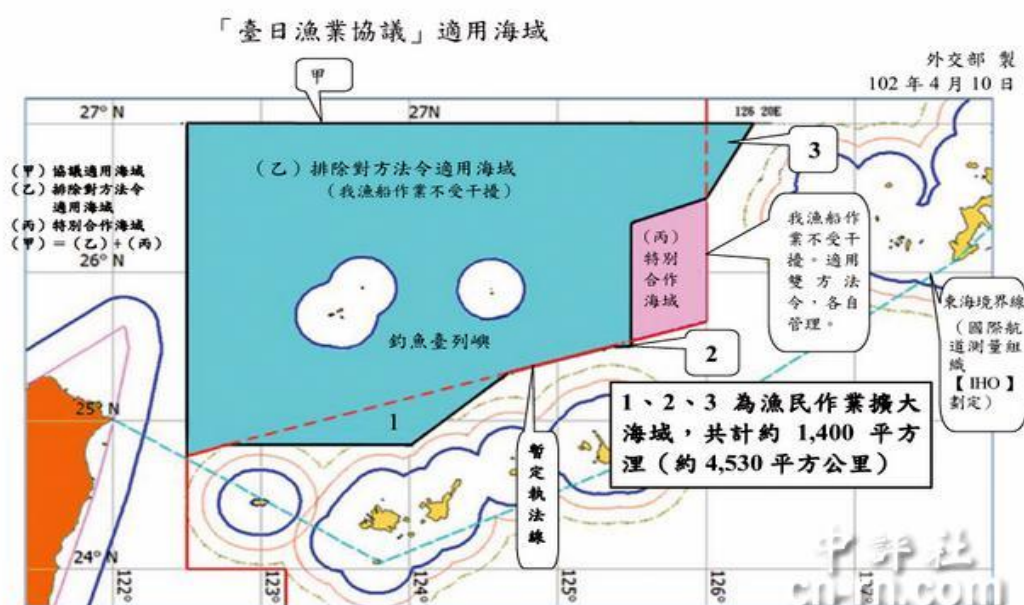
雖然我國早在李登輝政府時期即已公布處理釣魚臺問題四項原則，但是，由於馬英九在當選總統後，積極改善兩岸關係，以及綠營給馬政府貼上「離美、親中、反日」標籤，再加上馬總統的「老保釣」身分，以致日本質疑馬政府的「親

² 「外交部歷年來就釣魚臺主權問題之聲明一覽表」(2002 年 3 月 27 日)，2013 年 4 月 30 日下載，中華民國外交部(外交資訊)，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/3f6930b7-2ca5-4632-8937-900ff251effe?arfid=2b7802ba-d5e8-4538-9ec2-4eb818179015&opno=027ffe58-09dd-4b7c-a554-99def06b00a1>。

³ 「日台漁業協定、中台の連携阻止が狙い 首相が説明」(2013 年 4 月 23 日)，2013 年 4 月 29 日下載，《日本經濟新聞》，http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS23011_T20C13A4EB1000/。

中、反日」姿態，更擔心馬政府會在釣魚臺議題上，與中共聯手共同施壓日本。2月8日，我國外交部網頁貼出《釣魚臺列嶼主權聲明》中，羅列以下我國在釣魚臺主權爭端中，不會與中共合作的5項理由：第1，中共否定《舊金山和約》與1952年《中日和約》效力，與我國對釣魚臺主權主張之法律論述依據不同；第2，兩岸對解決爭議之構想不同，中共迄今對我「東海和平倡議」無正面回應，亦反對交付國際法院解決，更未提出和平解決之具體構想；第3，中共不承認我國具有統治權，雙方無法進行協商；第4，中共反對臺日漁業會談觸及任何涉及主權議題，並干擾我國與日本間之會談；第5，我國必須顧及與美、日間之雙邊合作關係，以及東亞區域之政治與軍事平衡。⁴此外，馬總統也於2月18日，在國民黨內部座談會上，再度重申我國不與中共合作的前述理由。或許是因為馬政府明確地表態，才讓安倍內閣最終做出妥協的決斷。⁵

從解決臺日雙方在釣魚臺主權與漁權爭端的角度來看，值得關注的是，雙方把我國漁民最常遭受到日方公務船干擾的釣魚臺周邊海域漁場劃入「協議適用海域」（如附圖），將有助於大幅降低雙方漁業糾紛，形同拆除存可能危害臺日友好關係之不定時炸彈。此外，「協議適用海域」範圍超越我國暫定執法線外約1400平方海浬（如附圖標示1、2、3部分），不但保障我國漁民原有的作業權益，更擴大了作業範圍。惟12海浬的領海部分，則由雙方各自表述擁有主權，排除在適用範圍外。



⁴ 中華民國外交部，東海和平倡議專區--釣魚臺列嶼主權聲明，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail2/d9bdc1bf-0ca9-46e7-aa52-f383bf5f7358?TopicsUnitLinkId=6e83b95d-6426-4bbc-8c19-074d9c540328>。

⁵ 「尖閣で中国と連携せず、理由を台湾が初公表 日台漁業協議干渉や軍備増強でも中国を批判」（2013年2月21日），2013年4月10日下載，《産経新聞》，<http://sankei.jp.msn.com/world/news/130221/chn13022108440003-n1.htm>。

事實上，在釣魚臺周邊海域作業漁民所屬漁會代表以及宜蘭地方政府首長、民意代表，在外交部舉辦的「釣魚臺列嶼議題之與民有約座談會」上，對此次協議結果表達「雖不滿意，但能接受」的態度。雖然有論者質疑政府此舉，有以主權換漁權之嫌，但是，協議只是針對雙方重疊專屬經濟海域的捕撈作業進行安排，並未涉及雙方之主權主張，更何況協議第四條亦載明保留權益規定：「本協議之所有事項或為實施而採取之措施，均不得認為影響雙方具權限之主管機關有關海洋法諸問題之相關立場」，無損於我國對釣魚臺主權的固有主張。

誠如前述，由於日方是在表明認知到「東海和平倡議」的基本思考與精神之後，才主動向我方提議召開漁業會談，而且雙方在擱置主權爭議的前提下，達成「旨在維持東海之和平穩定，推動友好及互惠合作」之協議。因此，日本首相安倍才會表示：臺日漁業協議的締結，「讓亞洲區域安全環境往前推進一大步」。美國智庫「史汀生中心」(Stimson Center)研究室主任容安瀾 (Alan D. Romberg) 於 4 月 17 日，在輔仁大學所舉辦的「第 5 屆釣魚台列嶼議題國際研討會」專題演講中表示，臺日漁業協議突顯「東海和平倡議」的精神。同時，我外交部長林永樂也在研討會上談稱，臺日簽署漁業協議具體實踐「東海和平倡議」，在東海區域樹立和平的新模式，同時也是臺日友好關係進入新里程碑的象徵。此外，由於美國明確表態，釣魚臺屬於美日安保條約之適用範圍，我國在釣魚臺議題上與日本建立合作機制，不但可以祛除美國對我國是否會與中共聯手「抗日」之疑慮，⁶ 並且有助於美日兩國嚇阻中共在釣魚臺周邊海域採取非和平措施，以確保區域穩定，扮演區域和平創造者的角色。

肆、考驗中共改善兩岸關係之誠意

誠如國際法學者、臺大教授姜皇池在媒體投書所言，臺日漁業協議適用範圍之部分海域，已超越從台灣本島或彭佳嶼起算 200 浬外，換言之，惟有從釣魚臺起算，我國始能將專屬經濟區擴張至此等海域。因此，在法律上可以解釋為：「日本已在雙方協議中『默認』台灣是釣魚臺主權爭端方。」實際上，臺日漁業協議是我國以主權國家身分，依據《聯合國海洋法公約》規定，與海域鄰接國家日本就重疊專屬經濟海域及漁船作業議題所締結的第一份協議，其意義甚為重大。其次，香港《明報》報導亦指出，漁業協議之簽署屬於政府行為，日本此舉有承認台灣的主權意涵。此外，美國智庫「外交政策研究所」(Foreign Policy Research Institute) 亞洲研究計畫主任戴傑 (Jacques deLisle) 也指出，臺日雙方就漁權達成協議，確實成功地為臺灣爭取到與外國以國與國的方式進行協議的對等地位。

在臺日漁業協議簽署後，中共外交部發言人洪磊，要求「日方切實恪守一個中國原則和在台灣問題上作出的承諾，審慎處理涉臺問題。」而國臺辦新聞發言

⁶ 曾經擔任美國國務院副助理國務卿薛福瑞曾公開呼籲：面對釣魚臺爭議，臺灣最好不要讓人覺得與中共合作，否則不利於美台關係。「前東亞副助卿：台灣勿被視為與大陸同一邊」(2013 年 2 月 10 日)，《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/mainland/11050501/112013021000043.html>。

人范麗青則表示:「釣魚臺及其附屬島嶼是中國的固有領土,在捍衛領土主權的基礎上,維護兩岸漁民在這一傳統漁場的漁業權益,是兩岸雙方的責任所在。」其次,中共媒體《中國海洋報》於4月18日發表評論指出:協議簽署後,將改變中共與日本在釣魚臺周邊海域之力量對比,並製造兩岸矛盾。由此可知,在中共當局的解讀中,臺日雙方簽署漁業協議,將有觸動其「一個中國」原則之虞,導致中共利用釣魚臺議題對我國進行統戰以聯手「抗日」、分化臺灣與美日兩國關係之謀略失效,並突顯出中共當局企圖以實力解決釣魚臺爭端的非正當性。

從日本決定與臺灣重新召開漁業會談的結果來看,中共在釣魚臺的對日強硬姿態,意外地促成日本做出在過去16輪臺日漁業會談都不願做出的讓步。中共當局在弄巧成拙後,為顧全兩岸關係以及台灣民眾對中共之觀感,在對臺言詞拿捏上格外謹慎,但是卻遷怒於日本。4月17日,亦即中日《馬關條約》簽署紀念日,中共南海艦隊所屬兩艘艦艇,首次赴釣魚臺周邊海域活動。⁷23日,中共8艘海監船為驅趕搭載日本保守政治團體「日本加油!全國行動委員會」成員80餘人的9艘漁船,同時進入釣魚臺12海里領海「執法」。另外,根據《產經新聞》獨家報導指出,在海監船開始進入領海時,中共出動40架以上包括蘇愷SU-27、SU-30在內的戰鬥機接近釣魚臺周邊空域,進一步增強對日本之軍事壓力。⁸

中共當局一貫強調,馬總統執政以來的兩岸關係改善,乃是植基於兩岸間的「九二共識」,亦即「一個中國、各自表述」的前提。由於中共對釣魚臺主權主張與我國相同,亦即:「釣魚臺列嶼是『中國』的固有領土,也是台灣的附屬島嶼」,不同的是對「中國」的「各自表述」。但是,中共當局在向國際社會發聲時,卻只提「一個中國」,刻意不談「各自表述」,前述中共外交部與國臺辦發言人的談話,即已道出中共的心態。而這也是中共當局未認同「東海和平倡議」,而且明白表示反對臺日漁業會談涉及主權議題的原因。如果中共當局是基於中華民族整體利益,有誠意改善兩岸關係,即應該對臺日雙方達成擱置爭議的漁業協議表示歡迎,並且期待兩岸之間、中共與日本之間能夠早日召開類似的會談,為將來三邊會談鋪路才是。不過,日本媒體分析,臺日漁業協議的簽署,意味著馬政府最終選擇與美日兩國而不是與中共合作,對此,中共可能採取削減在經濟領域的「惠臺」措施作為報復。⁹因此,臺日雙方在釣魚臺議題上的合作,將成為考驗中共改善兩岸關係之試金石。

伍、 結論:為創造東海和平提供協商平臺

⁷ 中共北海艦隊和東海艦隊艦艇,亦曾於去年到釣魚臺周邊海域活動,顯見中共三大艦隊已將該海域列為實施演訓與巡航的範圍,以加大對日本之軍事壓力。

⁸ 「尖閣に中国軍機が40機超飛来 「前代未聞の威嚇」 空自パイロットの疲弊狙う」(2013年4月27日),當日下載,《產經新聞》,

<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/130427/plc13042712070010-n1.htm>。

⁹ 「台湾の“単独行動”不満 中国、報復に出る恐れも 日台漁業取り決め」(2013年4月10日),當日下載,《產經新聞》,<http://sankei.jp.msn.com/world/news/130410/amr13041021370009-n1.htm>。

自從日本宣布將釣魚臺「國有化」後，引發臺海兩岸之強烈反彈與撻伐。中共當局為打破日本長期對釣魚臺之實效支配狀態，採取以實力挑戰之強硬手段，企圖逼迫日本承認釣魚臺存在爭端，並坐上談判桌。在此期間，包括《解軍軍報》在內的中共媒體不乏見到「準備打仗」的論調。根據日方統計，自「國有化」政策實施後的去年 10 月到今年 3 月間，日本航空自衛隊緊急出動戰鬥機以因應中共軍機(戰鬥機佔絕大多數)接近釣魚臺周邊空域的次數激增為 237 次，同時，中共公務船進入釣魚臺 12 海浬領海的次數也高達 40 次(4 月底為止)。4 月 23 日，日本首相安倍晉三在參議院答詢時表示：「我已經下令，針對任何進入日本領海並登島的企圖，都將採取堅決的措施。如果他們真的登島，我們當然會使用武力將他們趕走。」¹⁰翌日，中共即動員 8 艘海監船與 40 架以上戰鬥機，分從海空兩維空間進逼釣魚臺，如果再加上中共三大艦隊分批赴釣魚臺周邊海域巡航，中共以實力進行威嚇之舉動，已是昭然若揭。而安倍晉三二度組閣後，採取以強硬姿態回應中共之實力挑戰，一方面積極利用美國歐巴馬政府建構「重返亞洲」(pivot toward Asia)、「再平衡」(rebalance)戰略之部署，以強化日美同盟合作，另一方面則以中共軍事崛起之威脅為由，凍結前政府所制定的防衛計畫大綱與中期防衛力整備計畫，預定在今年內重新制定相關計畫，以強化與中共抗衡的軍事力量。

日中(共)雙方在釣魚臺議題上的「安全困境」(security dilemma)，已然導致釣魚臺周邊海空域的軍事化色彩日漸濃厚，並且讓東海區域和平籠罩著陰影。經濟依存關係密切的日中(共)雙方一旦爆發軍事衝突，雙方損失必然無法估計，對全球經濟發展更將是一場災難。但是，只要有美國介入，中共在軍事上是不可能取得優勢。只要中共當局頭腦清楚，就不可能採取以武力解決的政策選項。不過，如果中共一味地施加軍事壓力，只會讓日本認為，不能透過妥協和讓步來化解危機，而是應當加強和美國的軍事合作，加強自己的軍事力量。誠如共軍總後勤部政委、劉少奇之子劉源所言，日中(共)雙方在釣魚臺的僵局，在一定程度上是面子之爭。因此，雙方必須各退一步，首先必須要由日本承認釣魚臺存在爭議，而中共必須停止在釣魚臺周邊海空域的示威活動，其次再透過外交管道進行交涉。而我國適時地拋出「東海和平倡議」，可做為日中(共)雙方面子之爭的下臺階。日本首先響應「東海和平倡議」，與我方締結漁業協定，可謂是為東海和平倡議推動綱領的實施踏出第一步，同時也為東海和平創造了第一個對話平臺與模式。冀望日中(共)雙方能夠認清楚真正的利益所在，繼臺日對話之後，早日實現兩岸、日中(共)的另兩組雙邊對話，為將來的三邊對話奠定基礎，俾便三方共同研商東海區域和平的架構。

¹⁰ 「安倍首相、尖閣上陸なら断固阻止＝参院予算委員会」(2013 年 4 月 23 日)，當日下載，《時事ドットコム》，<http://www.jiji.com/jc/zc?k=201304/2013042300050&g=pol>。