

專題分析

## 《臺日漁業協議》之戰略意涵與挑戰

林柏州

國防智庫籌備處副研究員

簡佩吟

國防智庫籌備處副研究員

### 摘 要

華日自 1996 年 8 月即展開的漁業談判，於 2013 年 4 月 10 日正式簽訂《臺日漁業協議》，雙方避開主權爭議，針對釣魚台海域漁業資源分享獲致共識，展現我國希望和平解決紛爭的決心。本文分成四個部分：首先，介紹華日兩國漁業談判與漁業協議之緣起與背景；第二，對協議洽簽原因進行分析；第三，分析協議簽訂對我之戰略意涵；最後，探討我國未來釣魚台政策之影響。筆者認為，華日雙方對於漁船於 12 浬範圍之內海域作業仍缺乏共識，仍不能排除發生對峙的可能性。此外，中共在協議簽訂後不久，即派遣海軍船艦、8 艘公務船艦及 40 餘架戰機前往釣魚台地區，強硬維權執法措施已由海上擴及空域，對我海巡署及東北海空防禦構成嚴峻考驗。我政府相關單位應思考如何針對中國大陸籍漁船頻繁越界捕魚、「中國海警」進入「協議適用海域」之應處。

關鍵字：東海、釣魚台、臺日漁業協議、領土紛爭、護漁

# The Challenges and Implications of the Taiwan-Japan Fisheries Agreement

**Po-Chou Lin**

Associate Research Fellow, Office of Defense Studies, MND

**Pei-Yin Chien**

Associate Research Fellow, Office of Defense Studies, MND

## Abstract

After 17 rounds of negotiations since August 1996, the Republic of China and Japan signed the Taiwan-Japan Fisheries Agreement on April 10, 2013. The two sides reached a consensus on resource sharing without touching sovereign issues, demonstrating the R.O.C. resolute to peacefully solve the disputes. This article is composed of four parts: introduction to the background of the Fisheries Agreement and related negotiations, analysis of factors contributing to the signing of the Agreement, the strategic implication to the R.O.C., and the impact on the R.O.C. future Diaoyutai policy. The author argues that due to the lack of consensus on fishing activities within 12 nautical miles of the Diaoyutai Islands, there are still possible confrontations between the two sides. Additionally, Mainland China's assertive actions has extended from to sea to air as demonstrated by dispatching the PLA South China Sea fleet, 8 surveillance ships and more than 40 fighter jets to the Diaoyutai area soon after the Agreement. Mainland China's assertive actions pose tremendous challenges to the R.O.C.'s northeast air defense as well as to the Coast Guard. It is suggested that the R.O.C. government formulate a strategy responding to Mainland China's frequent cross-border fishing activities and scenarios of Mainland China's Coast Guard entering the agreement area.

*Keywords: East China Sea, Diaoyutai Islands, Taiwan-Japan Fisheries Agreement, territorial dispute, fishing boat escort*

## 壹、前言

自 1972 年，美國依據《沖繩歸還條約》（*U.S.-Japan Okinawan Reversion Treaty*）將釣魚台行政權交予日本開始，釣魚台紛爭即未曾休止，1975、1997 年日本雖兩度與中共簽訂漁業協定，<sup>1</sup>但對中華民國政府的協商要求卻消極以對，直到 2013 年 4 月 10 日亞東關係協會與日本交流協會簽訂《臺日漁業協議》，雙方才為和平解決釣魚台紛爭取得最具體的進展。過去囿於國際現實環境的影響，中共藉由 1972 年日「中」建交所發布的《「中」日聯合聲明》確立之「一中原則」，據以主張我國無對外簽署國際漁業協議的權利，反對日華洽簽漁業協議；日本在取得釣魚台行政權後，堅持「釣魚台不存在主權問題」立場下，亦無意與我簽訂釣魚台相關協議；然最近幾年基於國際環境的改變，相關海域情勢轉趨複雜，我國政府與社會堅定維護釣魚台主權的立場，讓華日雙方簽訂漁業協議出現契機，漸露曙光。

本文將分成以下四個部分進一步闡釋，首先，介紹華日雙方漁業談判與漁業協議之緣起與背景；第二，分析協議洽簽原因；第三，分析協議簽訂對我之戰略意涵；最後，探討我國未來釣魚台政策之影響。

## 貳、漁業談判與漁業協議

被譽為國際海洋憲章的《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*）在 1994 年 11 月 16 日正式生效後，日本於 1996 年 4 月批准，5 月通過《專屬經濟海域及大陸礁層法》，據以於其領海基線外側 200 浬劃訂為專屬經濟海域（EEZ），而與外國經濟海域重疊區域，則採中線或協議方式處理；<sup>2</sup>至於釣魚台海

---

<sup>1</sup> 中共與日本曾於 1975 年 8 月 15 日簽訂《中華人民共和國與日本國漁業協定》（舊協定）；1997 年 11 月 11 日簽訂《中華人民共和國與日本國漁業協定》（新協定），並於批准《聯合國海洋法公約》後，在 1998 年公布《中華人民共和國專屬經濟區與大陸架法》。

<sup>2</sup> 呂建良，〈從中日漁業協定論臺日漁業糾紛之解決〉，《問題與研究》，第 50 卷第 1 期（2011 年），頁 35-65。

域，日本在未經協商的情況下，擅自劃訂中間線，作為海上執法依據，對此，政府也對日嚴正交涉，華日雙方的首次漁業會談即於 1996 年 8 月展開，但由於雙方歧異過大，導致會議毫無進展。

我國於 1998 年通過《中華民國領海及鄰接區法》與《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》，1999 年公告「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」明定釣魚台為我國最北方的領海基點。期間，我國多次與日舉行漁業會談，雙方亦針對漁船作業水域範圍、經濟海域劃界、立法、船數、漁獲量等議題進行洽商，惟未獲具體成果。2003 年 11 月，行政院邀請有關部會及學者專家，就華、日、菲重疊專屬經濟海域範圍與相關問題進行研議，核定「中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線」。我國利用 2005 年 7 月在東京召開的第 15 次會談，告知日方有關我國暫定執法線之作法，會中兩國代表同意設置「臺日漁業工作小組」，以處理緊急事故與急難救助，但日方仍無意與我洽簽協議。接著日方執法力度加大，我國籍漁船遭日驅逐、扣押情形屢見不鮮，行政院復於 2006 年 11 月核定「政府在暫定執法線內外界之護漁立場及作為」，明定於該海域的護漁三原則。<sup>3</sup>

2008 年 6 月「聯合號」事件後，華日於 2009 年 2 月 26 日召開第 16 次會談，地點為臺北，會議達成以理性和平方式處理漁業糾紛、建立漁業糾紛緊急通聯機制、同意由臺灣省漁會與大日本水產會就協助處理民事案件進行協商、擇期繼續進行協商等共識，<sup>4</sup>但海域劃界進展仍十分有限。

2012 年開始，日本民主黨內閣對於釣魚台的行政權動作漸增，1 月 16 日時任日本內閣官房長官藤村修宣布，將對 39 座無人島命名，<sup>5</sup>其中

<sup>3</sup> 政府護漁原則為：(1) 暫定執法線內：我國漁民在執法線內作業，遭日方干擾，政府將派艦護漁；(2) 暫定執法線外：我國漁民在暫定執法線外作業，遭日方取締，政府將不派艦護漁，惟適時提供必要外交協助；(3) 海上執法對峙：我國漁民在暫定執法線外作業，遭日方追逐至線內之我方專屬經濟海域，發生臺日公務船對峙時，尋外交途徑協商解決。詳見「漁業巡護任務」，海巡署海岸巡防總局網站，<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=6342&ctNode=5942&mp=9996>。

<sup>4</sup> 呂建良，〈從中日漁業協定論臺日漁業糾紛之解決〉，《問題與研究》，第 50 卷第 1 期（2011 年），頁 35-65。

<sup>5</sup> 日本內閣官房長官藤村修於 2012 年 1 月 16 日表示，已請求轄有離島的 1 都 15 市町

包含釣魚台附近幾處島礁。對此，我國除多次對日表達抗議，並主張依據國際法礁岩無法主張領海等相關權利，而未加命名。<sup>6</sup>4月17日時任東京都知事石原慎太郎於美國華府智庫傳統基金會（Heritage Foundation）演講時拋出震撼彈，稱東京都政府準備買下釣魚台，野田內閣為避免後續效應，決定由中央政府出資購買。8月15日香港「啓豐二號」漁船部分人員成功登上釣魚台，揮舞兩岸國旗，遭日方以「非法入境」罪嫌拘捕，後釋放。9月10日，野田內閣決議以20億5,000萬日圓購入釣魚台，中國大陸數十多個城市爆發嚴重反日示威；9月25日中共國務院更發表《釣魚島是中國的固有領土》白皮書。<sup>7</sup>

為彰顯釣魚台為中華民國固有領土、臺灣傳統漁場之立場，我國宜蘭南方澳漁民於同年9月24日發起「為生存，護漁權」行動，58艘漁船、292名漁民在12艘海巡船艦保護下，於隔日清晨進入釣魚台海域，海巡署與日本海上保安廳船艦互射水柱，我國海巡艦更進入2.1浬海域。<sup>8</sup>兩岸船隻與日本公務船的海上對峙引發美國關注，美國會研究處（Congressional Research Service）報告更稱，「兩岸政府在東海同步行動（parallel actions），出動政府船隻與軍事編裝護漁」，「臺灣更部署購自美國的武器系統」，<sup>9</sup>顯然擔憂日趨嚴重的華日海上對峙。此形勢迫使日本政府與我洽簽漁業協議之態度鬆動，時任日相野田佳彥與總統特使

---

村（地方政府）協助配合徵集名稱，待今年底由國土地理院、海上保安廳組成「地名統一聯絡協議會」共同決定。其中我方所屬之釣魚台列嶼均遭日方命名確立。「EZ基點39離島」名稱內定，尖閣周邊『北小島』など」，（日本）產經新聞，2012年1月30日，<<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/120130/plc12013008100005-n1.htm>>；「名無し39離島、今年度中に命名 官房長官が正式表明」，（日本）產經新聞，2012年1月16日，<<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/120116/plc12011618150014-n1.htm>>。

<sup>6</sup> 我外交部亞東關係協會秘書長黃明朗2012年1月31日表示，「我方針對日方命名一事，已於2011年11月、2012年1月16日與1月30日三度向日方抗議，重申我國主權，請求日方克制」，避免類似行為損及華日關係，「單位主管例行新聞說明會紀要-亞東關係協會」，中華民國外交部，2012年1月31日。

<sup>7</sup> 「釣魚島是中國的固有領土全文」，中共外交部，2012年9月25日。

<sup>8</sup> 海巡署資料，「Near Disputed Islands, Japan Confronts Boats from Taiwan,」 *The New York Times*, September 25, 2012.

<sup>9</sup> Ben Dolven, Shirley A. Kan and Mark E. Manyin, *Maritime Territorial Disputes in East Asia: Issues for Congress* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2013), pp. 25-26.

連戰利用出席亞太經合會高峰會（APEC Summit），達成重啓兩國漁業會談的共識。12 月日本國會大選，安倍晉三率領自民黨重返執政，臺日漁業談判進展轉趨快速，《臺日漁業協議》正式於 2013 年 4 月 10 日簽訂。<sup>10</sup>

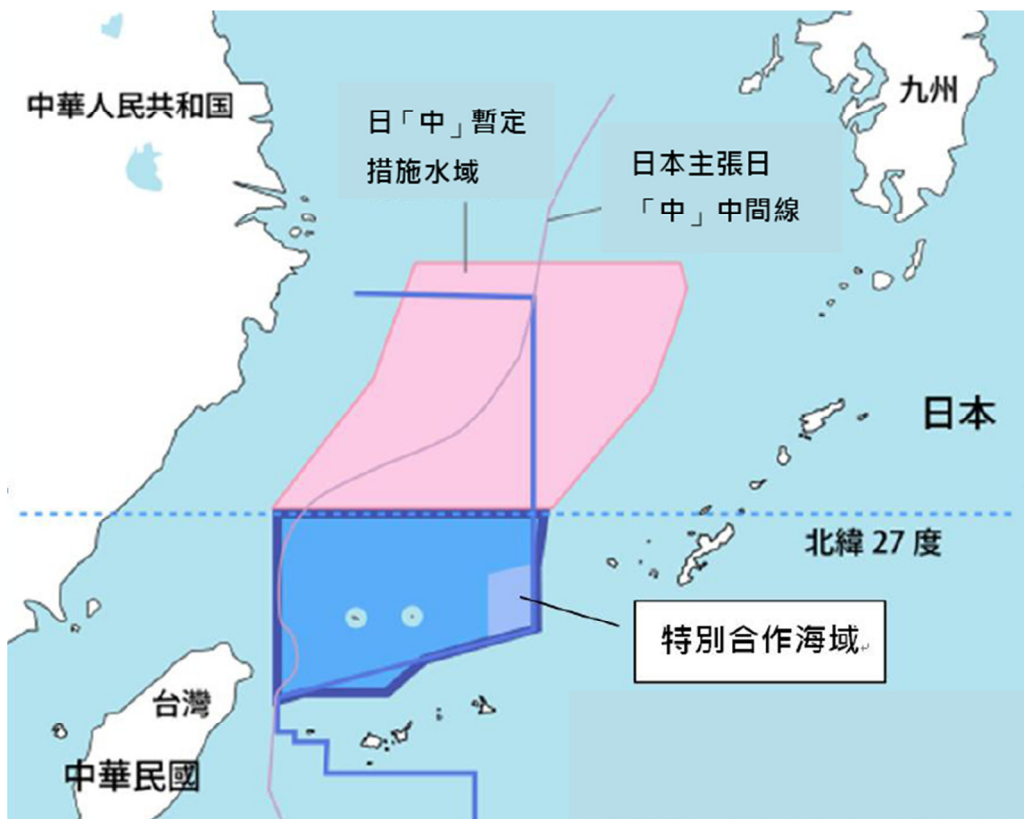
《臺日漁業協議》第 1 條指出「維持東海之和平穩定，推動友好及互惠合作，致力於專屬經濟海域之海洋生物資源養護及合理利用，並維持漁業作業秩序」為議約主旨；第 2 條規定北緯 27 度以南、日本先島諸島以北海域所劃定之專屬經濟海域為「協議適用海域」，在此區域排除對方法令適用，雙方漁民可自由作業，不受對方公務船干擾，使臺灣漁民作業範圍較以往暫定執法線擴大 1,400 平方浬（約 4,530 平方公里）。「協議適用海域」之重要漁場區塊再劃設「特別合作海域」，由雙方依據各自法令自主管理，排除對方法令適用，未來華日雙方漁船都可在此作業（如圖）。至於釣魚台 12 浬海域仍排除於協議適用範圍之外。

另外，應我國政府代表要求，協議第 4 條亦加入「免責條款」，規定「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主權限之主管機關有關海洋法諸問題之相關立場」。馬英九總統在 17 日出席「第五屆釣魚台列嶼議題國際研討會」開幕致詞時強調，該協議屬於《聯合國海洋法公約》第 74 條之暫時安排（provisional arrangement），不致影響最終界線劃定之談判。兩國亦同意設立「臺日漁業委員會」，以進行其他後續作業海域及雙方漁業合作的協商，該委員會將由雙方各派 2 名代表組成，即我國外交部、漁業署與日本外務省、水產廳資深官員，每年開會乙次；並得視需要邀請具有專業知識之有關機關代表、漁業相關民間團體共同開會；委員會所作決定，需經一致同意。至此，歷時 17 年共 17 次的漁業談判終於獲致具體成果。

---

<sup>10</sup> 「臺日漁業協議全文」，《中央社》，2013 年 4 月 10 日。

圖 臺日漁業協議適用海域



資料來源：外交部、《朝日新聞》

外交部長林永樂強調，華日達成協議對於維護漁船作業權益有非常正面的助益，實際上擴大漁民作業範圍，並強調漁業會談「未涉及雙方對主權的主張」。<sup>11</sup>至於 12 浬內漁船作業，發言人高安認為，12 浬內情勢複雜，如果臺灣漁船前往作業，「政府會依法善盡護漁責任，日本公務船可能採取干擾行為，外交部將持續與日本協商」。<sup>12</sup>另外，負責執法的海巡署長王進旺表示，我方主張的領海與經濟海域，即使不在這次協議範圍，仍會執行護漁任務，外國船隻，甚至中國大陸籍漁船，只要進

<sup>11</sup> 「釣島漁區談定 臺灣漁權大突破」，《中時電子報》，2013 年 4 月 10 日。

<sup>12</sup> 「釣魚台 12 海里 政府善盡護漁」，《中央社》，2013 年 4 月 12 日。

入都會取締、勸離。<sup>13</sup>

## 參、洽簽原因之分析

### 一、我方堅定主權不可分割、強勢護漁立場

2008 年我國籍「聯合號」海釣船因赴我本島東北海域釣魚，途經釣魚台附近海域，遭日本海上保安廳追逐、衝撞沉沒，船長為日方扣留，隨後總統府發表措詞嚴厲之聲明，除重申釣魚台主權立場，亦要求日方放人、道歉及賠償，時任行政院長劉兆玄於立法院更說出「不惜開戰」之宣示，華日關係自此進入低潮。

馬總統在 2012 年 8 月於中央社專訪時提出「東海和平倡議」；9 月 7 日登上彭佳嶼表示，「將堅定維護我漁民權益，只要是合法出海作業的漁船，我海巡艦艇一定予以保護」。並強調我方是兩岸四地中，唯一經常性以公務船艦有效捍衛我國海疆、保護我國漁民的政府，相關作為符合「東海和平倡議」精神，「未來將持續派遣海巡船艦護漁」。9 月 25 日宜蘭漁船發起「為生存，護漁權」活動，60 多艘漁船在 12 艘海巡船艦保護下，抵近釣魚台 3 浬，並發生華日公務船隻相互噴水對峙狀況。馬總統隔日召見嘉勉參與人員時強調，「不挑釁，不衝突，不迴避」的被動立場，此一宣示也表明未來華日海巡船艦對峙狀態有「長期化」的可能性，華日漁業衝突加劇引起日本各大媒體關注，<sup>14</sup>此一時期，我國政府除重申「兩岸不聯手保釣」立場，亦展現堅定護漁決心，促使日方重新考慮與我議約的可能性。

### 二、華日國內政治情勢轉變

馬總統研究釣魚台議題已逾 40 年，對相關議題的立場較前任總統態度較堅決。渠於 2012 年 8 月提出「東海和平倡議」時指出，「釣魚台問題已到了要解決的時機」，「（因為）衝突不僅無法解決問題，更將激使民族情緒越發強烈」，高度盼望華日能在漁業談判中取得進展。

---

<sup>13</sup> 「臺船可進釣島海域捕魚」，《蘋果日報》，2013 年 4 月 11 日。

<sup>14</sup> 「臺漁船保釣，登日媒頭條新聞」，《中央社》，2012 年 9 月 25 日。

安倍晉三在 12 月贏得國會大選，較首次因為派系鬥爭擔任首相時擁有更高民意支持，相較於前幾任飽受派系牽制或民意支持度低迷的內閣，渠曾多次訪華，並赴忠烈祠獻花致意，<sup>15</sup>於我政界朝野擁有更深厚私誼，其在此次談判展現出強烈的洽簽企圖，被媒體形容是此次協議主要催生者。<sup>16</sup>內閣官房長官菅義偉在 4 月 10 日記者會上強調，「臺灣在日本 311 大地震捐款最多」，似有向日本民眾暗示患難見真情之意，而首相官邸亦對自民黨內表達強烈促簽期待，故能順利化解黨內歧見。安倍在 12 日接見談判代表團時表示，「臺灣是重要夥伴，臺日簽署漁業協議對雙方都有益」，<sup>17</sup>23 日復在參議院接受質詢時，以「對亞洲地區是安全保障環境的一大進展，更是一項歷史性的協議」形容，<sup>18</sup>對此一成就了然於胸。

### 三、臺灣本島海空防禦及釣魚台現狀遭挑戰

對我國而言，釣魚台不但是我國領土，更具有重要戰略及經濟價值。政府過去對於釣魚台主權問題，希望能以和平方式解決，主張「國家主權無法分割，但天然資源可以分享」，<sup>19</sup>不認同採取過於激烈的作法。然而，強調和平發展的中共，積極發展「近海防禦」戰略，於 2009 年 3 月開始計劃性編隊突破第一島鏈，以期逐步掌握島鏈以西海域，而釣魚台具有突破島鏈現狀的象徵意涵，故於近年派遣公務船隻及軍艦「常態化」巡邏釣魚台海域，今年初以射控雷達鎖定日本公務機艦，4 月更有 40 餘架戰機護航公務船隻，抵近釣魚台列嶼，對日本構成「前所未有」的威脅。<sup>20</sup>4 月 26 日，中共外交部首度將釣魚台納為「核心利益」，<sup>21</sup>近

<sup>15</sup> 安倍晉三 2010 年 11 月初訪華期間曾至忠烈祠獻花，「安倍晉三主動至忠烈祠獻花」，中時電子報，2010 年 11 月 1 日；「日本原首相安倍：日中要脫離友好第一主義」，日經新聞中文網，2012 年 5 月 9 日。

<sup>16</sup> Corey Wallace, "Japanese Media: Taiwan-Japan Fishing Deal Strategically Significant," Asia Security Watch, April 10, 2013; 「聚焦：日臺簽署尖閣漁業協定 雙方均警惕兩岸聯手」，共同社，2013 年 4 月 10 日。

<sup>17</sup> 「簽漁協 安倍稱臺是重要夥伴」，中央社，2013 年 4 月 12 日。

<sup>18</sup> 「臺日漁業協議 安倍：亞洲安保大進展」，中時電子報，2013 年 4 月 24 日。

<sup>19</sup> 此發言為馬總統於 9 月 24 日接見英國國會上議院副議長兼臺英國會小組共同主席福克納（Lord Faulkner）勳爵訪華團時的發言，詳見「釣魚台爭議，我國保衛漁權，籲共享東海資源」，青年日報，2012 年 9 月 25 日。

<sup>20</sup> 「國防部證實解放軍出動戰機，稱日軍騷擾正常巡邏」，《環球網》，2013 年 4 月 28

月陸續加入軍方機艦巡邏，透過「共管」方式，擴大空軍活動範圍，實現其朝向「藍水海軍」、「遠海防禦」的目標發展，有關作法讓西太平洋安全環境更加複雜。

更為重要的是，釣魚台距離臺灣約 170 公里，飛機約 10-12 分鐘可抵達臺北上空，若設置雷達、常態化巡航，除全臺北部地區陸海空動態盡收眼底，本島北部海空防禦更將遭遇嚴重威脅。對美日同盟而言，同樣也面臨日本行政權現狀，<sup>22</sup>甚至遠東地區和平與安全的複雜情勢。而在面對中共不斷施壓我方「兩岸聯手保釣」的同時，馬總統於 2013 年 2 月 18 日，利用黨內說話場合詳述「兩岸不能聯手保釣」的理由，乃是因為中共否認《中日和約》、中共未回應「東海和平倡議」與不希望臺日漁權談判觸及主權等，<sup>23</sup>以期化解國內不同輿論看法，展現我國政府對於捍衛釣魚台的更強意志。

表 1 2012-2013 年 4 月共軍穿越第一島鏈活動統計

| 時間           | 演訓海域                        | 所屬艦隊與艦型                                                                     | 演訓課目                | 意涵         |
|--------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------|------------|
| 2012 年 2 月   | 經沖繩海域，進入沖之鳥礁西南 900km 海域     | 東海艦隊常州號 (054A)、嘉興號 (053H3)、連雲港號 (053H3) 與銅陵號 (053H2G) 等 4 艘                 | 艦載直升機飛行訓練、海上補給等任務   | 遇日本釣魚台島礁命名 |
| 2012 年 4-5 月 | 經大隅海峽，進入沖之鳥礁東方約 700km 海域    | 東海艦隊舟山號 (054A)、杭州號 (054A) 與調研船北極星號 (851) 等 3 艘                              | 無人飛行載具訓練            | 遇黃岩島對峙事件   |
| 2012 年 5 月   | 經南海、臺灣東部海域，進入沖繩西南約 610km 海域 | 南海艦隊廣州號 (052B)、武漢號 (052B)、巢湖號 (054A)、玉林號 (054A) 與崑崙山號 (071) 等 5 艘，直-8 艦載直升機 | 海空反潛與超視距 (OTH) 作戰訓練 | 遇黃岩島事件持續對峙 |
| 2012 年 6 月   | 穿越大隅海峽，進入沖之鳥                | 北海艦隊瀋陽號 (052C)、綿陽號 (053H3) 與補給船洪澤                                           | 艦載直升機起降訓練與海上補給訓練    | 逢美、日韓、聯合   |

日。

<sup>21</sup> 「中國首次表示釣魚台是『核心利益』」，《日經新聞》中文網，2013 年 4 月 27 日。

<sup>22</sup> 中共外交部發言人洪磊 2012 年 10 月 31 日表示，「日方應正視釣魚台形勢已經發生根本性變化的現實」；詳見「外交部發言人：日方不要再抱有霸佔釣魚島的幻想」，中共國防部，2012 年 10 月 31 日；M. Taylor Fravel, "China's Island Strategy: 'Redefine the Status Quo'," *The Diplomat*, November 1 2012.

<sup>23</sup> 「『兩岸不能聯手保釣』馬提三理由」，《自由電子報》，2013 年 2 月 19 日。

|               | 礁海域                        | 湖號（太倉級）等3艘                                                                     |                                              | 軍演                        |
|---------------|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------|
| 2012年<br>10月  | 經與那國島東南方約49km海域，於西太平洋演訓    | <b>北海艦隊</b> 石家莊號（051C）、哈爾濱號（052）、鹽城號（054）、綿陽號、洪澤湖號（太倉級）、長興島號（925）與海洋島號（926）等7艘 | 反潛任務演練，返航繞經釣魚台逼近49公里海域                       | 逢釣魚台國有化，有 <b>潛艦補給艦</b> 跟隨 |
| 2012年<br>11月  | 穿越宮古島附近海峽，前往西太平洋           | <b>東海艦隊</b> 杭州號（054A）、寧波號（053H1）、舟山號（054A）、馬鞍山號（054）與鄱陽湖號（太倉級）等5艘              | 連續航行與防禦、編隊遠海作戰與補給、為大型水面艦護航、艦機聯合搜救、飛彈測試等      | 事前發布，遇日韓選舉                |
| 2013年<br>1-2月 | 經黃海、東海、巴士海峽、宮古海峽，於南海演訓     | <b>北海艦隊</b> 青島號（052）、煙臺艦（054A）和鹽城艦（054A）等3艘                                    | 遠海機動作戰、對空、對海、對陸、反潛、警告、警戒、驅逐及對海監漁政船支援和掩護等維權訓練 | 1月30日以射控雷達鎖定日艦與直升機        |
| 2013年<br>4月   | 穿越宮古海域，進入釣魚台約70浬海域，於西太平洋演訓 | <b>南海艦隊</b> 蘭州號（052C）、衡水號（054A）等2艘，無 <b>支援艦</b> 隨隊                             | 綜合攻防、指揮所特情處置、艦艇與艦載直升機、艦載高速快艇協同，組織臨檢拿捕演練      | 4月16日進入釣魚台海域              |

資料來源：《平成24年版日本防衛防衛白書》（東京：防衛省，2012年），第38頁；

中共國防部、《共同社》、《新華社》。

#### 四、美國釣魚台政策立場流於空泛

安倍晉三上任後於2月出訪美國，期間未獲歐巴馬對日釣魚台立場之明確且有力支持，歐巴馬面對日本記者有關釣魚台議題的提問亦未理會，<sup>24</sup>僅表示將在北韓議題上提供日本防衛協助，未明確承諾將於釣魚台衝突中支援日本。美國安會亞太資深主任羅素（Danny Russel）2月21日表示，「美日領袖均相信在區域經濟成長、化解分歧方面，維持與中共關係是重要的，日『中』關係對區域與國際有重大影響，東海與亞太區域穩定符合各方利益」，美國「支持和平手段解決紛爭，反對採取威嚇手段威脅區域穩定」<sup>25</sup>，顯示美國在釣魚台未發生軍事衝突前提下，也僅止於重申同盟條約防禦義務、強化美日聯合軍演，不會積極干預，更無意在主權議題上，與中共發生衝突。面對此一發展，安倍在美智庫

<sup>24</sup> 「安倍自誇日美同盟完全恢復」，《朝鮮日報》中文網，2013年2月25日。

<sup>25</sup> “Press Briefing on the Visit of Prime Minister Abe of Japan,” The White House, February 21, 2013.

戰略暨國際研究中心（CSIS）演說時，表明在釣魚台議題上，「不會尋求美國應該採取任何措施」，<sup>26</sup>此一宣示即預告日方準備採取更積極的外交應對措施，化解該海域的衝突升級。

## 五、日本避免單獨面對兩岸船艦

日「中」在 2010 年釣魚台爭端、<sup>27</sup>稀土事件<sup>28</sup>與 2012 年釣魚台國有化政策後，<sup>29</sup>雙方關係惡化，日本在處理釣魚台問題上日漸複雜，近期中共透過公務船艦、漁船頻繁進入釣魚台海域實施「維權執法」，已讓日本海上保安廳疲於奔命，且面對兩岸三地此起彼落的保釣活動，日本鞏固西太平洋南方海域情勢、確保航行安全已變得刻不容緩。

日方基於過去華日關係的長期友誼，以及臺灣社會對於日本 311 大地震後的慷慨援助，透過洽簽漁業協議已成為舒緩華日海上紛爭的唯一道路。此次，日本政府甘冒可能違反日「中」關係架構（「一中原則」）的風險，與中華民國簽訂漁業協議，主動讓出沖繩部分南方漁場，加強華日合作，藉以拉攏臺灣民眾，進而擴展未來華日溝通與協調，即是希望透過鞏固現有「臺日夥伴關係」，以專心應付中共公務船隻，避免日後再度遭遇必須同時對抗兩岸船艦的劣勢，而損害日本區域戰略利益。

<sup>26</sup> 原文為 on the Senkaku issue, our intention is not to ask the United States to do this or that or to say this or that, 詳見 Shinzo Abe, "Statemen's Forum: Shinzo Abe, Prime Minister of Japan," Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., February 22, 2013.

<sup>27</sup> 日「中」釣魚台爭端，日本政府因稀土手段屈服，讓管內閣支持度大降，根據日本《產經新聞》和「FNN」(富士新聞網)發表的民調，81.4%認為管政府的作法軟弱，對日本政府作法造成屈服壓力的形象表示不安的達 78.8%，對那霸檢方保留處分釋放中國大陸籍船長的決定表達不適切的有 77.6%，認為日本政府介入釋放決定的則高達 84.5%，79.7%對中國大陸的印象惡化，71.5%認為中國大陸對日本安全已構成威脅，「最新民調，七成日人認定中國是威脅」，《自由電子報》，2010 年 10 月 3 日；「中國船長事件，日相支持率下滑」，《中央社》，2010 年 10 月 1 日。

<sup>28</sup> 中國大陸限制重要原料出口可能違反世界貿易組織（WTO）規定，WTO 曾在 2012 年 1 月指中國大陸限制重要原料（鋁土、焦煤、螢石、鎂、錳、金屬矽、碳化矽、黃磷和鋅）出口的作法違反貿易規定。「WTO 維持原判，陸：遺憾」，《中央社》，2012 年 1 月 31 日。

<sup>29</sup> 日本水產廳官員在 4 月 19 日接見沖繩漁業人士時稱，「去年 9 月國有化後，中共與臺灣有試圖聯手的跡象，一切都始於國有化」，詳見「日本水產廳稱難以修改日臺漁業協議」，《共同社》，2013 年 4 月 19 日。

## 肆、戰略意涵

### 一、「東海和平倡議」獲得國際重視

總統馬英九於去年 8 月提出「東海和平倡議」，並於協議簽訂後，會見日方談判代表時表示，雙方在主權議題上雖未能達成共識，但「我方在漁業項目已獲致大幅進展」，顯示出我國一方面堅持主權，另一方面在擱置爭議的前提下，以和平方式解決爭端，做法符合國際法及《聯合國憲章》要求，同時證明「東海和平倡議」不是徒具空言，已獲日本政府的重視與關注，希望未來東海能真正成為和平與合作之海，為東亞和平與穩定奠定基礎。<sup>30</sup>馬總統於 4 月 17 日出席釣魚台研討會開幕致詞時強調，「中華民國是愛好和平的國家」，協議將可做為解決釣魚台問題的「先聲」，未來將從資源開始，逐步降低緊張，透過和平方式解決。<sup>31</sup>

美智庫戰略暨國際研究中心專家葛來儀（Bonnie Glaser）表示，「東海和平倡議」將是各國擱置領土主權爭議，在共同利益上合作的最佳模式；而《臺日漁業協議》更是具體之實踐。<sup>32</sup>美國在臺協會理事主席薄瑞光（Raymond F. Burghardt）和前美國務院亞太助卿坎博（Kurt Campbell）亦對協議表示肯定。<sup>33</sup>

### 二、有助於舒緩東海緊張情勢

東海過去幾年來，充斥著主權、資源紛爭，「中」日油氣田、「中」韓離於島與蘇岩礁、華日釣魚台問題，其中尤以釣魚台情勢最為複雜，特別是近期中共意圖打破現狀的強勢作為，讓情勢趨於惡化。協議簽訂後，華日雙方將原本最可能發生海上爭議的區域，除釣魚台 12 浬內海域，幾乎全數劃入「協議適用海域」，且為擴大未來漁業事務協調、海

<sup>30</sup> 「總統接見『日本交流協會』會長大橋光夫等一行」，總統府，2013 年 4 月 11 日。

<sup>31</sup> 「馬：主權不分割，資源可分享」，《旺報》，2013 年 4 月 18 日。

<sup>32</sup> 「葛來儀：臺日漁業協議時間點佳」，《中央社》，2013 年 4 月 22 日。

<sup>33</sup> 「薄瑞光讚馬：處理臺日漁協得當」，《青年日報》，2013 年 4 月 25 日；「康貝爾：臺日漁協重要里程碑」，《中央社》，2013 年 4 月 20 日。

洋資源保護與海上合作事宜，透過設置「臺日漁業委員會」，做為兩國常態化漁業協商機制，有助逐漸舒緩兩國緊張情勢。<sup>34</sup>輔仁大學教授何思慎認為，協議對於將東海轉變為「和平、合作、友誼」之海具有指標性意義。<sup>35</sup>至於「東海和平倡議」中，是否可能驅動「日『中』」與「兩岸」兩組現存對話機制，逐步走向「華日『中』」三邊協商仍待觀察。中研院歐美所研究員宋燕輝樂觀認為，若能獲致共識，協議可能帶動利害關係三邊更為緊密的對話，甚至可擴展臺灣與其他南海聲索國進行礦業、漁業、海洋科學研究與環境保護、海上安全與非傳統安全等議題之對話，進而促進中華民國與南海周邊國家簽署共同開發海洋資源的協定，<sup>36</sup>然這部分有待觀察。

### 三、展現政府反對「兩岸聯合保釣」立場

馬總統於 2011 年 7 月接受日本媒體《讀賣新聞》與《日本經濟新聞》專訪時首度宣示，將不會兩岸聯手保釣，<sup>37</sup>刻意主動向日方澄清，並展現保護我國領土的堅決意志。東京外國語大學副教授小笠原欣幸（Yoshiyuki Ogasawara）指出，簽訂漁業協議是東海和平穩定的第一步，也是兩國對「東海和平倡議」的正面回應，臺灣持續公開強調兩岸不會在釣魚台議題進行合作，此立場也刺激《臺日漁業協議》之簽署。此外，未來若中國大陸海監船艦在釣魚台海域活動，臺日可共同抗議中共船隻干擾漁民活動，進而聯合抵制中共強硬行為，是兩國在外交上的勝利與智慧。<sup>38</sup>前駐日代表羅福全則強調，簽署此協議對臺日關係是重要突破，且可在釣魚台議題上徹底將臺灣與中國大陸清楚切割開來，領土爭議應以國際法、協商機制解決，臺灣與動用武力威脅的中共「搞在

<sup>34</sup> Ko Shu-Ling, "Details of New Japan-Taiwan fisheries Pact are Explained," *The Japan Times*, April 23, 2013.

<sup>35</sup> "Talk of the Day – Fishery Pact Marks Breakthrough in Taiwan-Japan Ties," *Central News Agency*, April 10, 2013.

<sup>36</sup> 宋燕輝，「讓東海變成和平之海」，《中時電子報》，2013 年 4 月 12 日。

<sup>37</sup> 馬總統 2011 年 7 月接受日媒《讀賣新聞》與《日本經濟新聞》專訪時已宣示相關立場，詳見「總統接受日本『讀賣新聞』及『日本經濟新聞』聯合專訪全文」，總統府，2011 年 7 月 22 日；「馬總統：釣魚台問題不與陸聯手」，《中央社》，2011 年 7 月 22 日。

<sup>38</sup> "Fishing Agreement by Japan and Taiwan a Product of Diplomatic Wisdom," *The Asahi Shimbun*, April 10, 2013.

一起」，不僅國際觀感不佳，對日也不利。前駐日代表許世楷也認為，協議有助降低美國對於東亞情勢的憂慮，讓華、美、日三方在安全合作上更形順暢，鞏固夥伴關係，極具戰略意義。<sup>39</sup>

越南《青年報》評論，協議對日本保持高度友誼，對中華民國而言是項「外交突破」，華日之所以妥協握手，是預防兩岸合作一起對抗日本，臺灣也因此獲得許多漁業利益。<sup>40</sup>俄羅斯《獨立報》(Nezavisimaya Gazeta)亦認為，協議顯著改善華日關係，可說是中華民國外交的勝利，臺灣漁民亦獲得額外漁場可自由作業。俄羅斯科學院遠東研究所研究員貝格(Yakov Berger)指出，臺灣在釣魚台議題從來不與中國大陸聯手，簽定協議讓臺灣有機會再次宣示政治上的獨立。<sup>41</sup>

#### 四、鼓勵中共在島嶼爭端尋求和解之道

日本與中共均屬聯合國成員國，有義務遵守《聯合國憲章》第2條第3款有關國際爭端應以「和平方式解決」之規範，然而自習近平上任以來，中共在周邊海域的活動日趨頻繁，4月17日南海艦隊通過釣魚台海域，23日解放軍40餘架戰機、海監8艘船隻更穿梭附近進行「維權執法」，甚少透露希望以「和平方式解決」的訊息。中共採取的政策仍以「要求日本遵守一中原則、施壓臺灣聯合保釣」為主，例如外交部發言人洪磊除反對日本在釣魚台海域採取單方面行動，亦提醒日方兩國早在1996年就簽署漁業協定，日方應「嚴格按照《中日聯合聲明》確定的原則和精神，妥善處理涉臺問題」。<sup>42</sup>國臺辦新聞發言人范麗青則仍在老調重彈「兩岸聯合保釣」。<sup>43</sup>中國社會科學院海洋法與海洋事務研究中心主任王翰靈認為，此協議乃日本挑撥兩岸，不會影響釣魚台戰略走向與北京堅決的保釣立場。<sup>44</sup>《人民日報》評論則直指，臺灣中「離間

<sup>39</sup>「臺日攜手，許世楷：美日臺安保聯盟更穩固」，《自由電子報》，2013年4月11日。

<sup>40</sup>「臺日簽漁協，越媒關注」，《中央社》，2013年4月12日。

<sup>41</sup>「臺日漁業協議，俄媒關注」，《中央社》，2013年4月16日。

<sup>42</sup>「我回應臺日漁業協議：反對日本單方面行動」，中共外交部，2013年4月10日。

<sup>43</sup>「中共國臺辦：維護漁民，兩岸責任」，《聯合新聞網》，2013年4月11日。

<sup>44</sup> Minnie Chan, "Taiwan Would 'Expel' Mainland Trawlers under Japan Fishing Deal," *South China Morning Post*, April 10, 2013.

計」，並認為日本肯讓步，是畏懼兩岸聯手捍衛釣魚台主權的壓力。<sup>45</sup>顯然把關切重點置於兩岸應聯手的策略問題上，絲毫沒有改變強硬作為、尋求擱置爭議之意。對於這項發展，前美國務院副發言人容安瀾（Alan Romberg）即悲觀地指出，釣魚台具有軍事意義，美國也非常樂見有助和平解決紛爭之作為，但協議無法解決所有附近海域的爭端，片面挑釁行為仍可能發生。<sup>46</sup>

其他學者則較為樂觀，澳洲雪梨大學助理教授李約翰（John Lee）認為，「此協議將帶給北京壓力，可能使北京將來考慮擱置主權爭議，先就漁權等商業利益與其他國家達成共識」，<sup>47</sup>科漢（David Cohen）也認同，協議將帶給中共更多壓力，一則可使國際認為中共是和平談判海洋爭議的最大障礙，讓中共面臨在外交與領土爭議上更孤立的情形，二則讓中共更懼怕臺灣的外交地位提升。<sup>48</sup>國際知名法學家美國紐約大學教授孔傑榮（Jerome Cohen）也分析，面對中共在外交上的強硬作為，越來越多東亞國家訴諸國際法，做為捍衛主權的工具。<sup>49</sup>從國際輿論觀察，華日與日「中」處理釣魚台方式將被等同比較，因為同樣具有主權爭議，若華日兩國可以透過協議方式解決紛爭，日「中」也應該透過協調方式化解歧見，而非升高緊張情勢。

## 伍、觀察與結論

馬總統於去年 8 月適時提出「東海和平倡議」，鼓勵各方和平解決爭議，引起美國、日本官方與學界的重視與關注，今年 4 月簽定《臺日漁業協議》，更獲得美國、澳洲、俄羅斯、越南與日本等國的正面態度，除指出可有效化解華日之間可能發生的海上對峙，並認係中華民國的外交勝利。相反的，由於中共在釣魚台海域所採取的強勢維權執法措施，例如射控雷達鎖定等，已逐漸偏離國際法與《聯合國憲章》和平解決紛

---

<sup>45</sup> 「與日本簽漁業協議，臺灣中『離間計』怎還甘之如飴？」，《人民網》，2013 年 4 月 12 日。

<sup>46</sup> 「臺日漁協，容安瀾：有助區域和平穩定」，《自由電子報》，2013 年 4 月 18 日。

<sup>47</sup> Rick Wallace, "Japan Shocks China on Senkakus," *The Australian*, April 12, 2013.

<sup>48</sup> David Cohen, "Japan and Taiwan's Senkakus Play," *The Diplomat*, April 13, 2013.

<sup>49</sup> 同上註。

爭之規範。對於協議簽訂，中共認為「中」日雙方已於 1997 年簽署漁業協議，要求日方遵守兩國先前所確立的原則，思維似仍無意尋求和解，自然也不希望 1972 年所確立的「七二體制」有所鬆動，<sup>50</sup>至於以民逼官的「兩岸聯合保釣」策略也有可能持續。<sup>51</sup>

協議簽訂促使我方漁船得以重回傳統漁場，未來國內漁船在遵守國內法令的前提下，於協議海域已可安心捕魚，毋須擔憂可能遭日方驅離或扣船。至於靠近釣魚台列嶼 12 浬海域範圍之內作業，外交部長林永樂指出，「希望與日本繼續協商」，漁業署長沙志一也表示，「我方立場是日本船隻不能進入該海域作業，但取締作業將參考日本公務船對我國漁船的作為，採取相應措施」，<sup>52</sup>顯然華日雙方對於漁船在 12 浬範圍之內海域作業仍缺乏共識，有待後續協商，發生糾紛的可能性仍不能排除，惟現階段尚有賴各方自我克制，以避免衝突升級。

<sup>50</sup> 所謂「七二體制」係指 1972 年日本與中共建交（日「中」關係正常化），與中華民國斷交（不承認《中日和平條約》）時，所確立歷史、安全、領土等問題之處理原則，例如日本尊重與理解中共有關臺灣係中國領土不可分割的一部分之「一個中國」原則；華日兩國則簽訂《財團法人交流協會與亞東關係協會雙方互設駐外辦事處協議書》，維持準官方關係；馬總統上任之後，鑒於兩國往來頻繁，將兩國定位為「特殊的夥伴關係」，〈釣魚台主權爭議之動態分析〉，《大陸情勢雙週報》第 1625 期，2012 年 7 月 25 日；「七二體（1972 system）」，臺灣大百科全書（文化部），〈<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=100485>〉；淺野和生、何義麟〈一九七二年體制下日臺關係之再檢討：往制定日本版「臺灣關係法」目標前進〉，《臺灣國際研究季刊》第 3 卷第 1 期，2007 年，頁 35-65。

<sup>51</sup> 中共藉由「以民逼官」方式施壓我政府屈從「兩岸聯手保釣」，可說是近年中共採取的統戰策略，中共官媒《環球時報》7 月 9 日社論指出，「面對日本在釣魚台問題無理挑釁，兩岸民間可先展開聯合保釣行動，倒逼馬英九政府與大陸合作」；7 月 16 日《環球時報》與中時報系更舉辦民調指出，52%臺灣民眾支持兩岸合作保釣，「以民逼官」策略明顯。據我國安高層向《中央社》表示，「政府之所以表明不與大陸『聯合保釣』，就是擔心中共『別有用心』，利用保釣運動遂行統戰和打擊政府、分化臺灣民心的目的，大陸《環球時報》的社論，已經證明了政府的研判。且曾經與部份臺灣保釣人士溝通，但無奈未能取得認同，現在《環球時報》的社論，證明了政府當初的研判」。詳見「兩岸保釣社論，陸官媒揭露用心」，《中央社》，2012 年 7 月 9 日。

<sup>52</sup> 「王進旺：釣島水域，日船越界就取締」，《中時電子報》，2013 年 4 月 12 日。

表 2 海巡署查獲中國大陸籍漁船越界驅離船隻數量統計

|      | 2006 年  | 2007 年  | 2008 年  | 2009 年  | 2010 年  | 2011 年  |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 宜蘭縣  | 78 艘    | 86 艘    | 311 艘   | 642 艘   | 8 艘     | 29 艘    |
| 金馬地區 | 1,495 艘 | 1,715 艘 | 2,181 艘 | 2,280 艘 | 2,925 艘 | 2,782 艘 |
| 全國總數 | 5,003 艘 | 4,208 艘 | 5,140 艘 | 5,579 艘 | 6,325 艘 | 5,402 艘 |

資料來源：海巡署 95-100 年海巡統計年報

再者，過去我方船隻依據 2003 年公告的「中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線」，於釣魚台附近海域執行公務、進行漁業活動，協議簽訂後，針對中國大陸籍漁船在「協議適用海域」越界捕魚的狀況，我國海巡單位應依法實施驅離，國安會副秘書長楊永明即於 4 月 11 日，在國立政治大學國際關係研究中心一場研討會中表示，「並不同意大陸漁民來此作業，未來如有必要會再與大陸談」。<sup>53</sup>海巡署長王進旺亦表達，將取締進入協議海域越界捕魚的外國籍或中國大陸籍漁船。<sup>54</sup>由於「協議適用海域」概念係解決兩國「專屬經濟海域」重疊的問題，中共是否願意承認、接受、約束自我行為，亦或透過頻繁越界的方式，讓我方海巡船隻疲於奔命，值得後續關注。

值得關注的是，過去兩岸公務船隻少有在該區域相遇的經驗，但近期中共在釣魚台周邊地區採取強硬維權執法措施的情況日趨嚴重，海巡署與國防部有必要針對協議海域內各項狀況加強協調，<sup>55</sup>特別是政府相關單位如何回應中共公務船艦（整併後稱為「中國海警」）進入「協議

<sup>53</sup> 「楊永明：必要時會與陸談釣島漁權」，《中時電子報》，2013 年 4 月 12 日。

<sup>54</sup> 所謂「越界捕魚」指依據《中華民國領海及鄰接區法》第 17 條與《漁業法》第 6 條規定，凡查獲中國大陸籍或外國籍船筏未經許可進入臺灣地區限制或禁止水域，採捕水產動植物，經扣留、逮捕或留置等案件者。海巡署依《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》規定，違法進入臺灣地區水域，經主管機關扣留，得處以罰鍰。

<sup>55</sup> 目前，海巡署與國防部依據 2001 年訂定之《行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法》，進行相互協調支援。

適用海域」的情況，勢將成為難題。

過去為瞭解日本新舊內閣交替後於釣魚台政策立場的轉變，中共似曾利用漁船進入釣魚台海域，以測試日本的政策轉變與軍事反應，例如 2010 年 9 月日「中」釣魚台爭端即發生在菅直人內閣 6 月上任後；<sup>56</sup>更令人憂心的是，在協議簽訂後不久，中共似亦如法泡製，出動南海艦隊前往我釣魚台海域，並罕見於 4 月 23 日同時派遣 40 餘架戰機、8 艘公務船艦穿梭，有關宣示與挑釁動作持續升高情勢緊張，已是我海巡署在執行公務及國軍在東北部海空防禦上，立即需要面對的嚴峻考驗。

最後，國內學者也提醒，臺日漁業協定排除釣魚台列嶼周邊 12 浬領海範圍，應避免造成間接承認日方擁有釣魚台主權之印象，<sup>57</sup>政府仍需重申主權立場，與日本加強友好合作、持續協商為宜。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

---

<sup>56</sup> 菅直人首相於 2010 年 6 月 8 日取代力推「友愛外交」的鳩山由紀夫內閣，9 月 7 日中共閩晉漁 5179 號漁船即衝撞日本海上保安廳公務船，引爆雙方交鋒，部分專家認為中共意在瞭解菅直人新內閣的釣魚台政策，日本自此重回美日同盟政策。

<sup>57</sup> “Talk of the Day – Fishery Pact Marks Breakthrough in Taiwan-Japan Ties,” *Central News Agency*, April 10, 2013；胡念祖，「臺日漁業協議，勿自滿」，《中時電子報》，2013 年 4 月 11 日。