



從危機管理個案探討「釣魚臺海域衝突」之防範與因應

作者簡介



鄭舜元備役上校，陸官校67年班、陸院81年班、戰院83年班、戰略研究所91年班、國立政治大學國際事務學院外交學系國際事務碩士；曾任國防大學軍事學院戰略學部聯合作戰組副主任教官，現任中華戰略研究學會研究員。

提要

- 一、1994年《聯合國海洋法公約》生效後，為沿海國主張奠定了國際法理基礎。我國四面環海，倘根據國際社會目前所普遍接受的12浬領海，並以我國所發布基線計算，則臺灣與其周邊島嶼將與鄰近國家之海域重疊。
- 二、我國與日本釣魚臺列嶼領土主權存在著歷史的爭議，日本片面宣稱擁有該列嶼主權及專屬經濟海域，當我國漁船前往該海域作業時，日方以非法進入取締或扣押我作業船隻，積壓已久的民怨終至引發海上衝突。
- 三、國際關係理論中對危機最簡單的定義為：危機始於衝突又有戰爭的可能。危機是以往衝突事件的累積，需要急迫做出決定性而有效的措施，但危機處理時間的急迫，要仔細考慮方案與評估利弊得失成為不可能。兩次衝突事件，政府在危機處理時凸顯諸多問題。
- 四、危機處理乃為事件發生所採取的處理作為，若能在危機尚未發生前做好危機管理，將可免除危機處理。危機管理思想主流即未雨綢繆，就威脅單位的危機因子設定議題進行管理、尋求對策與建立應對能力。

關鍵詞：聯合國海洋法公約、專屬經濟海域、危機、危機處理、危機管理

前言

海洋資源與島嶼主權可為國家安全的保障，亦可能為外來威脅的途徑，也攸關漁權與漁民生計，各國在處理、開發及管理所引發糾紛時，通常依據現行國際法規定處理。1994年《聯合國海洋法公約》^①生效後，為沿海國主張領海、鄰接區、專屬經濟區及大陸礁層等奠定了國際法理基礎。我國四面環海，臺灣本島海岸線即

長達1,140公里，概略估算，每平方公里土地，擁有32公尺海岸線。1998年我國公布了《中華民國領海及鄰接區法》及《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》，依行政院1999年公告之《中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線》，有關內水、領海、鄰接區內之面積約106.804平方公里（未含金、馬及南沙），約領土之2.97倍，由最北基點「釣魚臺列嶼」向北200浬，專屬經濟海域可達北緯29度18



圖一 臺灣周邊海域全圖——領海、鄰接區、專屬經濟海域

資料來源：許惠祐，《臺灣海洋》（臺北：致琦，2005年8月），頁4。

註①：聯合國海洋法公約，主要內容：1.領海寬度為12浬（約22公里），並詳定「無害通過權」；2.保留「鄰接區」制度，其寬度則延伸至24浬（約44公里）；3.沿海國得主張200浬（370公里）的「專屬經濟海域」，在該海域，沿海國享有獨占資源的權利；4.船舶及航空器在「供國際航行之海峽」享有「過境通行權」；5.群島國得將「群島水域」置於該國主權下；6.海洋環境應予保護，各國應防止海洋污染；7.各國應合作養護和管理公海生物資源；8.設立「國際海床管理局」，監督和管理公海海床資源的開發及探測；參閱許惠祐，《臺灣海洋》（臺北：致琦，2005年8月），頁14。



分，向東200浬至東經128度20分，僅以暫定執法線計算，面積即達548.898平方公里（如圖一）^{②③}。抑有進者，我國之與東沙海域，除本島及外離島外，尚包括南沙與東沙群島；東沙距高雄約240浬（約438公里），南沙更遠達860浬（約1,600公里），其海洋藍色國土可謂浩瀚廣闊，我國有權於此領海範圍內行使國家管轄權力^④。倘根據國際社會目前所普遍接受的12浬領海，並以我國所發布基線計算，則臺灣與其周邊島嶼將與鄰近國家之海域重疊，海洋主權、資源及原本屬於我國傳統作業漁場，因此產生爭議自多^⑤。

我國與日本在釣魚臺列嶼領土主權存在著歷史的爭議，日本不顧我國反對，片面宣稱擁有該列嶼主權；近年來日本積極主張專屬經濟海域權利情況下，許多我國傳統作業漁場被劃入日本管轄海域範圍內，故當我國籍漁船前往該海域作業時，屢遭日本公務船以非法進入其片面認定之專屬經濟海域作業為由，而取締或扣押我作業船隻。

日本的做法不但相當強勢，且具有挑釁性（aggressiveness），我方漁民對日方的處理行為極度不滿，積壓已久的民怨終至引發海上衝突，尤其在2005年漁民集會起來包圍日本公務船「白嶺丸號」事件及2008年「聯合號」撞船事件為最，衝突事件迫使雙方政府不得不重視此一問題的嚴

重性。畢竟，危機始於衝突，又有戰爭的可能，因為它們涉及國家與個人利益的衝突，就如1914年第一次世界大戰。但戰爭的勝利，代表外交的失敗；孫子曰：「兵者，國之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也。」又曰：「主不可怒而興師，將不可愠而致戰；上兵伐謀，其次伐交，其下攻城。」然而，我與日方這種衝突若從危機管理角度來處理是可以避免的，因此，本文乃就個案的研究方式，來探討引發衝突根源及我方危機處理時所形成的問題，從危機管理論述如何防範危機再度發生與因應作為，俾供相關決策參考。至於日本與我方所劃定200浬專屬經濟海域是否符合《聯合國海洋法公約》，以及如何護疆、護漁不在本研究範圍之內。

釣魚臺列嶼位置與爭議^⑥

一、釣魚臺列嶼位置

釣魚臺列嶼位於臺灣東北部，約距基隆98浬（約181公里），彭佳嶼76浬（約141公里），離琉球（沖繩縣）那霸港285浬（約528公里）。列嶼由釣魚臺、北小島、南小島、沖北岩、沖南岩、黃尾嶼、赤尾嶼及飛瀨等共八島嶼所組成，總面積約6.32平方公里，最大島為西部之釣魚臺島，面積約有4.32平方公里（釣魚臺列嶼位置如圖二）^⑦。釣魚臺列嶼附近海域由於是北方大陸沿岸流與南方黑潮相會之

註②：姜皇池，〈領海內管轄權之行使〉，海域安全研討會，臺灣綜合研究院與國際研究所主辦，2001年6月，頁7；參閱許惠祐，《臺灣海洋》（臺北：致琦，2005年8月），頁2。

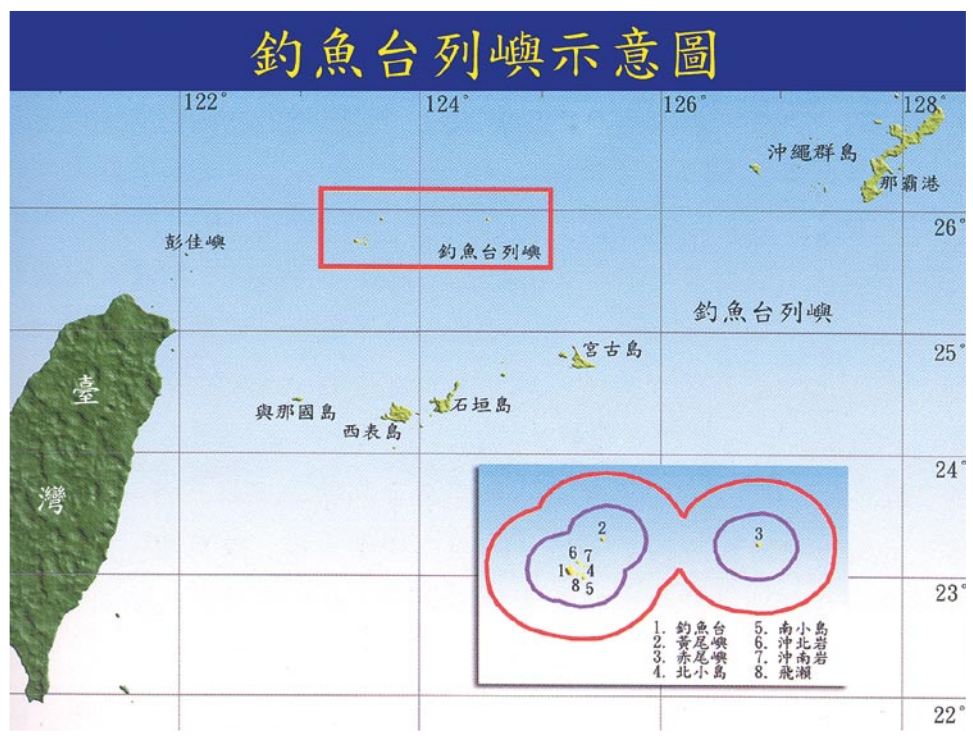
註③：許惠祐，《臺灣海洋》（臺北：致琦，2005年8月），頁4。

註④：同註③，頁2。

註⑤：同註③，頁5。

註⑥：同註③，頁49～50。

註⑦：同註③，頁49。



圖二 釣魚台列嶼位置圖

資料來源：許惠祐，《臺灣海洋》（臺北：致琦，2005年8月），頁49。

地，水流湍急，帶來非常豐富的養料，使此地變成優良的漁場，且海底石油儲量豐富，約有30~70億噸；加以位處東海重要戰略位置，取得島嶼主權，將可多占7.20萬平方公里海域，並掌握龐大的海洋資源，獲取無可估量之利益，對日本而言，更可向西擴大防禦圈400餘公里。該列嶼周邊海域為我蘇澳漁民之重要漁場，亦為我國固有領土，我國於公告第一批領海基線時，採「正常基線」^⑧方式，標示釣魚臺列嶼領海及鄰接區外界線，宣示我國對釣魚臺列嶼主權立場。

二、釣魚臺列嶼主權爭議^⑨

早在600多年前的明朝洪武時代，釣魚臺列嶼即被中國人發現及命名，並記錄於相關文獻中。1895年中日「馬關條約」將臺、澎及釣魚臺列嶼等島嶼一併割讓與日本，二次大戰後馬關條約廢止，日本原自中國取得釣魚臺列嶼領土主權，自應依「開羅宣言」而放棄，復歸為我國領土。二次大戰後美國代管琉球群島及釣魚臺列嶼，美國占領琉球期間，以釣魚臺為靶場，一直持續到1970年9月10日美國將琉球歸還日本為止，當時美國國務院也宣稱將釣魚臺等移交一併交還日本，引起了「保釣運動」。美國政府於1972年5月

註^⑧：正常基線，指海水退潮後離海岸最遠之線，實際上均是指最低水潮線。

註^⑨：同註^⑧，頁50。



15日將琉球群島與釣魚臺列嶼管理權一併「歸還」日本^⑩，我國與中共均聲明擁有釣魚臺列嶼主權，雖美國一再強調，其移交僅行政管理權，與主權無涉，惟日本已將之納為領土，另稱為「尖閣群島」，劃歸為沖繩縣、石垣市^⑪。1972年「日本青年社」（右翼組織）在釣魚臺設置導航燈塔，繼而修建直升機場，並由海上保安廳在海上巡護。2005年2月9日，日本政府宣布正式接管燈塔，並准許其國人設籍，我國政府以發表嚴正聲明抗議。日本長期以來即以多種作法來鞏固其對於釣魚臺列嶼的主權，禁止外國人員登島、驅離於列嶼周圍12浬領海內進行捕漁作業的船隻，並透過各種國際學術研討機會，展示釣魚臺列嶼海域生態等。這些作為無非是在向國際社會傳達並建構一個訊息，釣魚臺主權屬於日本。

由於該列嶼周邊海域為我蘇澳漁民傳統作業重要漁場，宜蘭縣政府也根據內政部指示，辦理釣魚臺列嶼的地籍登記。2004年3月間把釣魚臺列嶼及鄰近四個島嶼的土地所有權，登記在「中華民國」名下，並發行郵票、標定郵遞區號等作為，以表達我國擁有該島嶼主權。

三、專屬經濟海域重疊爭議

（一）雙方專屬經濟海域劃設原則

①依日本專屬經濟海域及大陸棚法第1條規定，日本為行使《聯合國海洋法

公約》第五部分賦予沿岸國之主權權利，設定專屬經濟海域，而範圍係自該國基線起200浬內海域；在與外國相向的海域方面，若前述200浬外界線超過距兩國基線等距離的中間線時，則以中間線為原則，若兩國間有合意之界線代替中間線時，則為該線。爰可知日本主張其專屬經濟海域範圍為距基線起算200浬，若有與相向國家專屬經濟海域重疊時，原則上以距兩國基線等距離之中間線為界^⑫。

②在我國方面，依「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」第2條規定，我國專屬經濟海域為鄰接領海外側至距離領海基線200浬間之海域。另同法第4條規定，我國與相鄰或相向國家之專屬經濟海域重疊時，其分界線依衡平原則，以協議方式劃定之。協議未能達成前，得基於諒解及合作之精神，作成過渡時期之臨時安排，惟該臨時安排不妨礙最後分界線之劃定^⑬。

（二）雙方現行專屬經濟海域劃設之實踐

①在雙方專屬經濟海域重疊問題上，雙方各自引用不同之處理原則，日本主張雙方重疊海域之劃分應以「等距中線原則」，而我國法律明定有關重疊海域之分界線應依「衡平原則」協議之。雙方均主張200浬專屬經濟海域之權利，日本依其專屬經濟海域及大陸棚法所定原則，明

註⑩：羅伯特·曼寧（Robert A. Manning），〈等待果陀：東北亞的未來衝擊及美日聯盟〉，收錄《美日聯盟——過去、現在與未來》，邁克爾（Michael J. Green）、派屈克·柯羅寧（Patrick M. Cronin）主編，謝豐安譯，頁61。

註⑪：同註⑧，頁50。

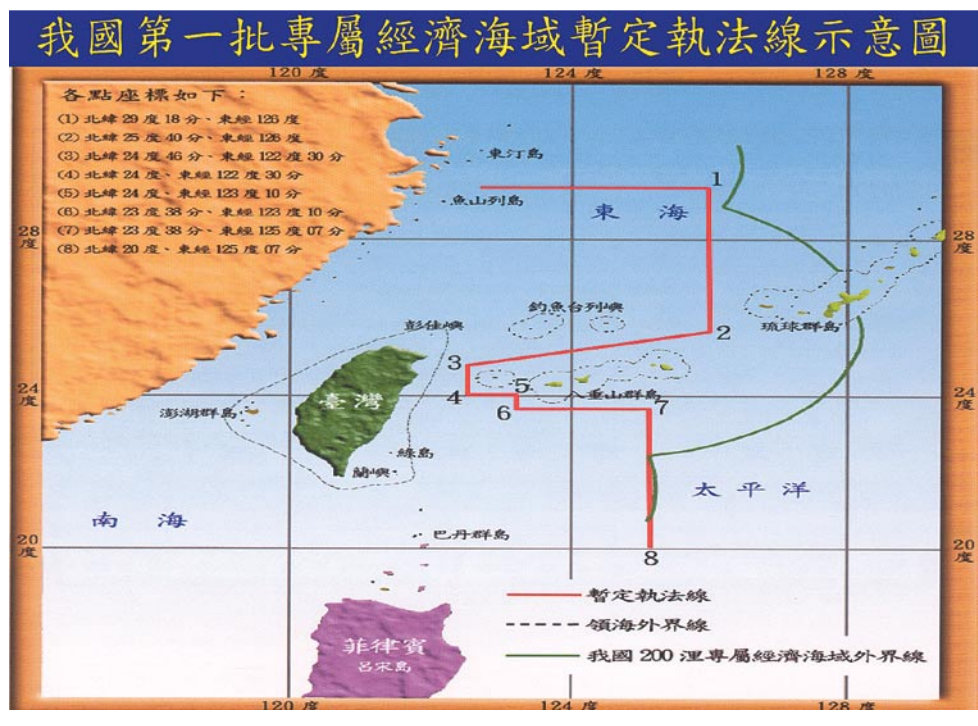
註⑫：海巡署，〈臺日爭端水域問題與海巡署漁業巡護作為〉專題報告，頁3。

註⑬：同前註。

確劃出其專屬經濟海域外界線，並於該具體範圍內強勢執法；我國則因主權爭議及重疊海域等問題未決，故尚未劃設專屬經濟海域外界線，惟政府在綜合考量臺日雙方各項情事、漁業人口及傳統漁場等因素後，為維護我國應有之相關權益及有利於海域執法任務之遂行，因而劃設「中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線」，但該範圍僅作為海域執法依據，並非我國政府對於專屬經濟海域外界與漁權之終局主張^⑭。

⑵在臺灣北方海域方面，日本以釣魚臺為基點，並依其與彭佳嶼之等距中

線為其專屬經濟海域外界線，我國雖尚未明確界定專屬經濟海域外界線，惟在我國所公布之第一批領海基線內，亦已將釣魚臺明列為我國領海基點之一，若以釣魚臺劃200浬專屬經濟海域，其北界可達北緯29度18分，此亦為我國暫定執法線北界^⑮（如圖三）^⑯。雖然我方在爭議海域劃設有暫定執法線，漁民在此範圍作業應不成問題，但日本並不同意，日方以其擁有釣魚臺列嶼主權，將經濟海域北方約60浬，劃為其所認定的中線為執法界線，所以只要漁民出海就可能因此進入其海域，才會發生我國漁船在暫定執法線以西，被日本



圖三 我國第一批專屬經濟海域暫定執法線示意圖

資料來源：許惠祐，《臺灣海洋》（臺北：致琦，2005年8月），頁34。

註⑭：同前註。

註⑮：同註⑧，頁34。

註⑯：同前註。



船艦驅趕的情形。

由於釣魚臺與專屬經濟海域涉領土主權、自然資源與捕漁權等問題，其專屬經濟海域重疊，日方船艦驅趕扣押我國漁船，引發衝突，此事攸關國家利益與漁民生計，更衝擊外交與內政問題。

我國與日方海域衝突與檢討

國際關係理論中對危機最簡單的定義為：危機始於衝突又有戰爭的可能^⑰。危機是以往衝突事件的累積，如同1914年引發的第一次世界大戰，主要係因各國的利益、地區的糾紛、領土問題和宗教迫害與歷史仇恨混雜在一起。日本占據釣魚臺列嶼之後，凡我國漁民在列嶼周圍12浬範圍內作業的船隻均被其船艦驅趕，也在雙方所主張但卻相互重疊的200浬專屬經濟海域驅趕扣押我國漁船，使我國漁民無法進入傳統漁場作業外，雙方漁場衝突問題升高，也使釣魚臺主權之爭愈為激化難解。國際關注東亞海洋法與海洋政策發展的學者，對於日本處理有關島嶼主權爭議所表現的態度，都令人感到日本的做法相當強勢，且具有挑釁性（aggressiveness）^⑱。我方漁民對日方的處理行為極度不滿，積壓已久的民怨終至引發海上衝突，尤其在2005年漁民集合起來包圍日本公務船「白嶺丸號」事件及2008年「聯合號」撞船事件為最，其衝突案情及檢討概略如下：

一、漁民包圍日本「白嶺丸號」案情摘要

2005年6月8日當天上午，5艘南方澳籍漁船在臺灣東北角外海被5艘日本巡邏艇驅逐，導致長達數公里的延繩釣漁具和漁獲無法收回，損失嚴重，日艦甚至強行攔截，強制塞給船主「不准進入日本海域」的宣傳單^⑲。當晚7時，日本水產廳「白嶺丸號」巡邏船正在驅趕落單的臺灣漁船。這艘日艦以往多次強橫阻撓我方漁船作業，憤怒的漁民立即駕船左右包圍，9艘我國籍漁船圍住「白嶺丸號」巡邏船，並用擴音器大喊「抗議侵占我國傳統漁場，日本船艦滾出去」^⑳。

海巡署獲報後隨即派遣基隆艦及10023艇前往處理，並協調海軍軍艦支援，同時申請空勤總隊空偵機前往協助偵蒐。趕來調解的海巡署10023及5025巡防艇考量日方「白嶺丸號」公務船為500噸大型船艦，我方當時趕抵現場的為100噸與50噸的巡防艇，在我方漁船包圍日方船艦下，若日方船艦衝撞突圍，我方漁船將有安全顧慮^㉑。海巡署前往處理人員為免肇生事端及擔心事態激化下，5025艇要求日方「白嶺丸號」取締船離去，海巡署5025艇先向日方船艦聲明該海域為我方經濟海域，要求日方船艦離開，但此時對方也表達該海域為日本經濟海域，致雙方發生近1小時的對峙後，日方「白嶺丸號」才於我方巡防艇堅持下駛離我漁船包圍圈

註⑰：林碧炤，《國際政治與外交政策》（臺北：五南，民國86年4月），頁393。

註⑱：宋燕輝，〈東海漁業糾紛與解決之道〉《戰略安全研析》，第3期，民國94年7月，頁6。

註⑲：自由電子報，<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/jun/11/today-fo9.htm>

註⑳：自由電子報，<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/jun/11/today-fo9.htm>

註㉑：同前註。

②②。此舉讓抗議漁民群起激動，辱罵海巡官員是「日本走狗」。艇上官兵被罵心有不甘，警告漁民進港後將予以法辦。此話激起漁民更大不滿，決定集體返航，抗議當局無力「護漁」，又阻止漁民「自救」

②③。2005年6月8日當天夜，憤怒的漁民繼續動員，集結了南方澳、淡水、新港、高雄等地漁船約百艘，前往抗議。海巡署為了漁民安全派出謀星艦等6艘艦艇護航。6月9日凌晨，漁船抵達目的海域，漁民拉起「侵占我傳統漁場」、「重視漁民生存權益」等布條向日方抗議，並用擴音器喊出抗議口號。此時日方除了兩架巡邏機低空盤旋後離去外，未發現日本公務船。經海巡署艦艇與漁民溝通後，漁船陸續返航，現場僅剩約數艘漁船。此舉活動也是南方澳漁港開港80餘年來蘇澳漁民首次赴外海抗議。

6月10日當天漁船陸續聚集於蘇澳港，計40餘艘漁船聚集蘇澳港喊口號抗爭，過程尚稱平和，隨後漁船轉至海巡隊，一度計畫衝進海巡隊擠爆碼頭，表達抗議。漁民指責海巡隊，日方每次驅趕或扣押我漁船，都造成漁民嚴重損失，平常要求海巡救難、救援，姍姍來遲，這次漁民自力救濟包圍日本巡邏艦當天，不希望海巡插手，巡邏艇卻來得特別快，還放走日方的船艦，讓他們原本這次要跟日本討債不成，會中要求海巡署署長應負起責

任，予以撤職，以謝國人，否則難平臺灣漁民之憤怒，最後協調漁民代表登岸和海巡人員溝通，方解除一場封港危機②④。

6月21日立法院長王金平在前國防部長李傑陪同、率領多位立委搭乘軍艦出海前往釣魚臺海域「護漁」及宣示主權，為確保安全，軍方嚴陣以待，海軍出動了1架反潛直升機、S2T和海巡署聯手護漁，空軍更出動8架F-16護航，海空戒護，中午抵達我方與日方漁權爭議海域，下午5點鐘左右完成任務返抵蘇澳軍港。宣示活動所幸日方克制，未引發衝突，才使本次危機得以化解②⑤。

二、「聯合號」衝船事件

2008年6月10日凌晨2時我方海釣船「聯合號」，在釣魚臺西南海域遭日本海上巡邏艦以「入侵領海」為由撞沉，16名人員全部獲救，事故發生後，「聯合號」船長家屬立即在凌晨3時30分向海巡署報案，但海巡署卻等到日本通知後，才派出「臺中艦」、「和星艦」前往事發地蒐證②⑥。所幸落海的16名人員經外交部與日方交涉，除了船長與兩名船員須留下釐清事故責任與賠償問題外，其餘13人先行回港。「聯合號」海釣船遭日本巡邏艦撞沉，又挑動了釣魚臺主權敏感神經。6月11日船長家屬更進一步到「日本交流協會」抗議，將衝突延燒到該協會，此事又引發朝野關注與爭辯②⑦。6月13日立法

註②②：《聯合晚報》，民國94年6月8日，版9。

註②③：同前註。

註②④：同註②②。

註②⑤：臺視新聞，<http://www.ttv.com.tw/094/06/0940621/09406214591808I.htm>

註②⑥：自由電子報，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jun/11/today-p5.htm>

註②⑦：中央社，<http://w115.news.tpc.yahoo.com/article/url/d/a/080611/5/110bg.html>



院質詢，行政高層堅持要求日方必須「放人、賠償和道歉」，並表示處理最後手段「不排除不惜一戰」²⁸，我外交部長並表示，已向日方提出「放人、賠償、道歉」三個要求，如果日方再沒有回應，不排除召回我駐日代表，以示嚴正抗議²⁹。「聯合號」船長在我方強硬態度下，當日獲得釋放³⁰。

由於日方之處理態度，一直未能符合我方的要求，又激起保釣人士、民意代表及媒體人士於6月16日深夜搭漁船前往釣魚臺海域向日方抗議，並「宣示主權」，海巡署派出4艘大型海巡艦以及5艘海巡艇全程在漁船旁邊保護。保釣船隻在清晨進入釣魚臺12浬範圍內，隨後遭到日本海上保安廳艦艇攔阻。保釣船隻在宣示主權過程中，日本艦艇不斷以噴水、廣播等方式阻撓，距離該島約0.3浬處，日本艦艇也放下攔阻索，阻撓保釣船接近釣魚臺本島，在多次受到日方阻撓。保釣船隻在距離釣魚臺本島0.4浬處繞行一圈，宣示釣魚臺是中華民國的領土主權後返航。過程尚稱平和，沒有進一步擴大衝突。但當保釣船與海巡署巡防艦接近釣魚臺海域時，日本駐臺代表、交流協會臺北事務所所長曾打電話給我外交部長，要求臺灣船艦返航，否則日本將被迫採取嚴正的手段，我外長電告保釣船返航，才解除了一觸即發

的非常緊急事態。6月16日當晚日本首相福田康夫也跳出來滅火，呼籲雙方自我克制、冷靜處理³¹。6月17日下午日本駐臺交流協會臺北事務所副所長代表日方前往聯合號船長家中致歉，並同意全額賠償³²。我方國會立法委員取消原定6月18日搭乘軍艦到釣魚臺海域考察國軍執行海疆巡弋、維護主權以及護漁情形，使衝突暫時停止。

三、危機處理之檢討

「危機」是在一段不穩定的時間與不安定的狀況下，急迫需要做出決定性而有效的措施，所以危機處理往往存在於一念之間。一般學者對危機共同見解為：(一)危機起於衝突事件，其中涉及國家利益衝突；(二)衝突有引發戰爭的可能；(三)該事件一定要處理，決策者不能用拖延的方法對待；(四)決策者有時間的限制及壓力、超過時限有引發戰爭的可能³³。

危機處理也經常具有下列特徵：(一)事變常常湊在一起，導致事態的高度複雜化；(二)時間越來越緊迫；(三)可靠的情報似乎正在減少；(四)不確定的情況似乎在增加；(五)通過機械進行的控制減少；(六)決策者自身感到極大的壓力；(七)內部決定和討價還價的關係改變了；(八)同盟國之間的決定和討價還價的關係改變了³⁴。釣魚臺爆發主權爭議已逾30年，雖然衝突事件最

註²⁸：《自立晚報》，<http://www.idn.com.tw/news/news20080613>

註²⁹：同前註。

註³⁰：今日新聞，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/080613/17/116ek.html>

註³¹：大公報，<http://www.takungpao.com/news/08/06/16/TM-920133.htm>

註³²：《中國時報》，民國97年6月18日，A1。

註³³：同註¹⁷，頁393。

註³⁴：洪震東，《國際關係與國際組織》（臺北：高點，民國89年1月），頁105。

後都以和平落幕，但就危機處理特徵而言，反應出政府相關部門在處理時所凸顯的問題，仍待精進。

(一)2005年6月圍船事件，漁民為維護權益集結大批漁船前往作業海域對日方提出抗議，宣示主權，政府為確保漁民安全派遣軍方與海巡署等相關單位實施護航工作，場面十分壯觀，但也十分危險；如果當天日本政府無法克制也派出大批自衛武力，表達維護主權決心，雙方不慎擦槍走火，將嚴重破壞兩國關係與危害區域和平，所幸日方未加以阻撓，才得以解決危機。對於漁民指責我方在日方每次驅趕或扣押我漁船時，要求海巡救難、救援，總是姍姍來遲，顯示平日對衝突因子之預警與防範不足，對漁民政令宣導與情緒疏導方面，仍存在著溝通協調及掌握的問題。

(二)2008年6月10日「聯合號」沉船事件，相關單位在危機處理特徵下，尚有諸多問題亟待改進：1.對事件處置反應太慢，海巡署接獲漁民家屬報案未能立即處理，以致官員遭到行政處分；2.指揮權責不明，海巡署派遣「和星艦」馳援，到達現場與日本巡邏艦形成對峙，卻被我方外交部一通「不要挑起外交爭議」，主動電召「和星艦」撤退³⁵，此舉被認為形同默認日本主權，引發軒然大波，指揮權責與層級亦受到質疑；3.對情資掌握不完整，召回「和星艦」一事根據外交部對外澄清，致電時不知道該艦已抵達現場才會這麼做，顯示我方未能有效運用電

子科技偵監敏感區域，自然影響情資掌控及狀況處置與時效，以致產生認知差距與訊息溝通的問題³⁶；4.缺乏對外一致溝通管道與技巧，事件發生常會造成資訊流通障礙，如果不希望媒體報導偏差，最好的辦法是有單一的對話窗口，主動回應來自各方問題，不能試圖迴避問題或是讓問題不斷延伸，本次危機處理缺乏溝通管道與技巧，亦未設立發言單位，凡有問題直接由層峰答覆，由於決策者受到危機處理時常見的壓力及缺乏迴旋空間情形下，甚至「不排除不惜一戰」或派出「海、空戰力」等情緒用語脫口而出，使危機處理更加火上加油，此一表達違反《聯合國憲章》第2條第3款規定：「各會員國應以和平方法解決其國際爭端，以免危及國際和平、安全及正義」；同條第4款規定：「各會員國在其國際關係上不得使用威脅或武力，或以聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立」³⁷。我國雖非聯合國會員國，但亦不能不遵守憲章規定。

從這兩次釣魚臺列嶼衝突事件，政府危機處理時形成的問題，主要是受到危機發生的時間很短促，決策者必須有反應，時間的急迫使得仔細考慮因應方案與評估利弊得失愈形困難。政府事先若能做好危機管理工作，預判衝突因子進行剖析，提出各種議題研擬應變計畫，進行演練與驗證計畫之可行性，將有助於決策者在危機發生時之因應。

註³⁵：《中央日報》，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=141&docid=100410400

註³⁶：《中國時報》，民國97年6月12日，A2。

註³⁷：周煦，《聯合國與國際政策》（臺北：黎明，民國82年6月），頁316。



防範與因應

危機處理乃為事件發生所採取的處理作為，若能在危機尚未發生前未雨綢繆，做好危機管理工作，將可免除危機威脅。一般而言，危機管理大致分為危機預防、危機處理、復原等三個階段，其中危機預防階段，主要工作內容有三：即為危機偵測、危機防範、以及研擬各種應變計畫等³⁸。危機管理第一步是正確認識危機，目前企業管理、公共關係、廣播媒體等領域已將議題管理（Issue Management）視為危機管理主流思維³⁹。所謂「議題」指的是一種會威脅單位的「危機因子」，「管理」強調的是單位有必要及早在經營環境中，標定出可能威脅單位的議題，並進行預防處理。議題管理是指有系統、有組織的鑑定危機因子的發展趨勢，及未來可能的環境變化，以便組織能夠發展出最快、最佳的反應策略⁴⁰。因此，無論是單位或國家，如果能在議題剛剛浮現尚未擴大之際，或議題還沒有浮現之時，就搶得「議題管理」先機，剖析與設計出各種議題的特性與威脅程度，擬定因應策略，其目的在於未雨綢繆、尋求對策並防止事態擴大，降低緊張情勢，得到解決方案等，以建立危機處理能力。

如同美國前國防部長裴利提出所謂的「預防性防禦」（Preventive Defense）的

新安全戰略，在精神上就是「議題管理」的方式，對那些可能對美國生存發生威脅的潛在因子，進行預防性的危機處理。如對「大規模毀滅性武器擴散議題」、「恐怖主義議題」、「俄羅斯核子武器失控議題」……等，預先設定，然後透過政治、經濟、軍事等工具來處理⁴¹。由此顯見「議題管理」的精神，十分適合國際間之危機管理與處理。我方與日方專屬經濟海域重疊，日本又片面以釣魚臺劃定專屬經濟區，驅趕或扣押我方在該區域作業漁船，引來民怨，在雙方強調主權，各說各話的僵局下，衝突依舊存在。為防範衝突與危機再起，應針對此危機未雨綢繆，尋求防範之道與建立危機處理能力，方屬至當。其建議如下：

一、儘速與日方進行「漁業談判」

國際間引發國與國衝突的主要議題，其中包括有限的領土衝突，解決衝突需要雙方面對面進行會談以確定問題，並經由公開討論解決⁴²。日本與我方因專屬經濟海域重疊，雙方雖已進行15次「漁業會談」，歷次會談雙方協商意見分歧，2005年7月間，曾經提出彼此不進入對方12浬海域的協議及我方劃定的暫定執法線，日方均未正式簽字同意，才會發生我方漁船在暫定執法線以西作業，而被日方艦艇驅趕或扣押的情勢發生。為避免衝突及影響兩國關係，雙方政府應持續推動漁業

註³⁸：張榮豐，〈危機管理〉《中國時報》，民國93年12月29日，版A2社論。

註³⁹：朱延智，《危機處理的理論與實務》（臺北：幼獅文化，民國89年），頁18。

註⁴⁰：同註³⁹，頁18。

註⁴¹：威廉·裴利著，許綏南譯，《預防性防禦——後冷戰時代美國的新安全戰略》（臺北：麥田，民國89年），頁35；參閱朱延智，《危機處理的理論與實務》，頁19。

註⁴²：同註⁴¹，頁430。

談判，進行溝通協調，找出共同點，取得共識，以利確定我方暫定執法線與捕魚範圍，並發表談判結果，以便對民眾有所交待，減低民怨。

二、建立民間溝通軌道

國際間以談判代替對抗來解決衝突與爭端，分別建立官方與民間對話機制，如第一軌道、第二軌道，透過各種軌道進行溝通，以傳達消息、事實、觀念、感覺或態度，使傳送及接受雙方達成共識。我與日方因無外交關係，雙方除可透過官方交換意見外，亦可藉由國內官方、半官方、民間（大學）學術機構，就雙方所劃定的200浬專屬經濟海域是否符合《聯合國海洋法公約》相關規定、或是日本可否以釣魚臺列嶼主張200浬專屬經濟海域，以及爭取與支持我方漁民為了生計，可享有在傳統海域作業的漁權等為重點，經常性發表研究報告或舉行研討會，進行討論溝通，並將成果建議官方參考。過去我方曾舉行多場次的「臺海情勢及對策研討會」會中學者提出諸多建言，做為政府參考^{④③}，惟此研討會若能邀請日方代表或移地日本舉行，其效果會更好。

三、加強法令宣導與編組

釣魚臺海域雖原為我漁民傳統作業區域，惟目前的爭議確屬事實，在我方與日方尚未簽訂漁業協定，以及在專屬海域劃界完成之前，除要求日方約束國民不得在此爭議地區從事漁業活動外，我國漁業主管機關也要加強對漁民及社會群眾法令宣導，漁民作業時也須遵守相關法律規定，以約束漁民免遭到日方驅離扣押，造成

生命財產損失，以及引來有心人士藉題發揮，火上加油。並將漁民編組以便於協調溝通，所謂「編組」乃應乎需要，將建制或編成之數個單位，予以適當組合。2005年多艘漁船在爭議海域宣示主權後，隨即轉向海巡部隊抗議，有關單位想要對散兵式的民眾進行溝通，期望取得協調效果是極為不易，未來對於法令宣導與貫徹亦有困難之處。漁業主管機關應將漁民妥善編組，以便法令宣導及溝通，進而預防海上衝突事件再度發生。

四、強化偵測與預警系統

凡為達成某項目標，採取行動「所需先瞭解對方及其他有關方面」真實而實用的知識，即為情報。情報是指揮者下達正確決心之重要依據，克勞塞維茨說：「作戰制勝之第一要訣，在指揮者能確切瞭解敵我之一切情況、態勢與兵力之多寡，以及其真正之企圖；惟能洞燭機先者，方能勝敵於無形^{④④}」。拜電子科技之賜，先進通資與全球衛星定位系統，可偵測與聯繫各種交通輸具之動態。我方與日方應加強海上監視與預警系統，並做好情資交流，海上作業船隻若未遵守雙方協定，先行警告，在勸阻無效再行驅趕扣留，發揮偵測與預警功能，降低及防範衝突發生。除此之外，當衝突發生進行狀況處置時，也能正確掌握狀況下達決心，爭取反應時效，避免超出執法範圍及防範類似「聯合號」事件，不知該支援艦已抵達現場的情事再度發生。

五、成立聯合指揮應變中心

危機處理階段主要是考慮如何有效使

註④③：《臺灣時報》，民國94年6月28日，版5。

註④④：國防部，《軍制學》（臺北：國防部，民國80年6月），頁5～24。



用現有資源，在一定的時間內解決問題；當目標和需要維護的利益很明確時，使用手段須及時選擇。然而目標的擬定和執行必須落實在組織，這是最基本的行政原則，同樣地，策略的選擇和使用一樣要透過組織才能發揮作用。因為危機升高會涉及到軍事力量的動員、外交手段的運用、政治風險的評估。在國際間大國進行危機處理時，都會以正式的編組機構做為執行單位，最具代表性的是國家安全會議，其目的在統合各有關部會意見、協助政策執行。危機產生即交由國安會討論，然後訂出處理原則，轉交相關單位執行⁴⁵；有時事件緊急，須另成立專案小組處理。

1962年「古巴飛彈危機」，美國成立「國家安全會議執行委員會」（The Executive Committee of the National Security Council, EXCOM）即為典型的例子⁴⁶。釣魚臺列嶼攸關我國海域安全與資源維護，其權責涉及國安會、海巡署、國防部、外交部、漁業署等單位，但幾次的衝突處理過程中，均暴露各部會間橫向訊息的聯繫不夠快速⁴⁷，我國應建立「聯合指揮應變中心」，將這些單位妥善編組與整合，就危機因子設定各項議題，制定各種應變計畫進行演練和意見蒐集，評估計畫之可行性與各種狀況處

置之現行作業程序（SOP），並強化應變中心之指、管、通、情、監、偵系統之整合與專業訓（演）練。當危機發生時，立即啟動「聯合指揮應變中心」，依現行作業程序處置與因應，整合運用資源，以爭取危機處理時效，如日本2008年6月14日發生於本州強烈地震，該政府7分鐘後即在首相官邸成立危機管理中心，用以整合政府資源與力量投入災區搶救受傷人員⁴⁸。

六、籌建危機處理因應能力

在國際關係理論中「現實主義」把軍事實力看成「權力」，它既是國家所追求的目標，又是國家用來達成目標的手段，其主要論點：「國家不能信任其他的國家，更不應將安全付託於國際組織或國際法之上，為了保護自身的安全，國家應擁有足以抵抗侵略的軍事力量⁴⁹。」1962年「古巴飛彈危機」讓美國與前蘇聯雙方學習到相處的經驗，也讓他們瞭解到實力是處理危機的最有力保證。當時的蘇聯考慮到美國的實力，最後決定退讓撤除古巴飛彈；而美國在實力的保障之下，才能有信心的施加壓力，然後在安全無虞的情形下接受妥協⁵⁰。我方與日本在釣魚臺主權爭議與海洋權利未獲得結論之前，仍要面對「護疆」與「護漁」等任務，前者屬國防部，後者為海巡署，目前海巡署共有14

註⁴⁵：同註¹⁷，頁405。

註⁴⁶：同前註。

註⁴⁷：中國電子報，<http://news.chinatimes.com/20080621.htmlA2>

註⁴⁸：日本首相在地震發生後立即作出指示，要求迅速調查受災情況，並全力搶救受傷人員。中國評論新聞
<http://www.chinareviewnews.com/doc/0614124105>

註⁴⁹：李登科、林文程、林正義、鄧中堅編，《國際政治》（臺北：空大，民國85年），頁57。

註⁵⁰：同註¹⁷，頁397。

艘巡防艦，最大兩艘之「和星艦」、「偉星艦」排水量僅1,900餘噸，艦艇數量與噸位都不如日本海上保安廳，日方海上執法單位備有直升機、偵察機，海巡署的空中偵巡力量尚需內政部「空中勤務總隊」協助，顯露我方護漁戰力嚴重失衡^{⑤1}。此「權力」在未來危機處理階段將缺乏因應能力，我方除須加強建立危機處理能力外，也要儘快整合資源，強化我國專屬經濟海域的執法實力，讓漁民不再認為政府無能^{⑤2}。

七、重視媒體溝通技巧

危機爆發事件常常湊在一起，導致事態的高度複雜化，且時間越來越緊迫，再加上媒體的焦點全集注在此，並要求以最短的時間澄清各種問題；若不能在第一時間即時對外說明清楚或隱瞞某一焦點，將可能使危機因此惡化及增加處理的複雜性。釣魚臺爭議攸關雙方主權與漁權，還帶有民族情緒，當事件發生時，未能在第一時間將問題對外說明清楚，則危機會如同傳染病一樣，向外擴散蔓延，尤其拜資訊化之所賜與民意代表推波助瀾的情形下，其擴散的速度，常常超出當事者的想像，任何猶豫都足以使狀況發展到難以處理的地步，就如滾雪球一般，嚴重程度越來越強，範圍越來越廣，甚至跨領域的蔓延，所造成的損害也越來越大；若解釋與處理不當，可能全面失控，以俗諺「一波未平、一波又起的危機」，最能適切形容危機擴散的狀況。因此，在處理類似釣魚臺事件，建立單一對話窗口、主動回應各方問題、

說明真相與溝通技巧是極為重要的，也是防範事件擴大的重要環節，同時也要防範危機可能在媒體與民意代表推波助瀾下死灰復燃。

結 語

「危機」始於衝突，常發生在一段不穩定的時間與不安定的狀況下，需要急迫做出決定性而有效的措施，所以危機處理適切與否，往往存在於決策者一念之間。檢視兩次對釣魚臺衝突的危機處理，有關單位雖能順利化解危機，避免事件惡化，但對責任單位及國家利益或多或少受到影響，倘若能在危機尚未發生前未雨綢繆，做好危機管理工作，將可免除危機處理的繁瑣議題。危機管理首重事先做好偵測及防範，將危機消弭於無形，並於平時建立危機處理能量，以因應危機的發生實為最高明的管理者。日本與我方在釣魚臺列嶼與專屬經濟海域及管轄權之爭，已逾30年，漁民對日方不滿引發海上衝突，迫使雙方政府不得不重視此一問題的嚴重性。目前衝突雖暫告平息，但只要衝突因子依舊存在，衝突可能會再死灰復燃，政府除加強與日方進行外交談判外，更應將危機處理階段所凸顯的問題加以協調整合，就危機管理目標擬定各種應變計畫，進行演練和意見蒐集，以建立防範與因應能力，實為當務之急。

收件：97年6月30日

修正：97年7月8日

接受：97年7月12日

註⑤1：中時電子報，《府方要求強化編裝海巡署樂觀其成》，<http://news.chinatimes.com/2008061301044,00.html>

註⑤2：《蘋果日報》，民國94年6月9日，A10。