

不願面對的衝突!

「聯合號」釣魚台衝突事件之評論

黃奎博（政治大學國際事務學院外交政策研究中心主任）

陳偉華（政治大學外交學系博士生）

民國九十七年六月二十日（將公布於「外交政策研究中心」網頁）

我國民間海釣船「聯合號」於六月十日在釣魚台南方約 6 海浬處被日本巡視艦「Koshiki」（甌號）撞沈，外界要求政府全面檢討釣魚台政策的聲浪四起。該海釣船固然違反「娛樂漁船管理辦法」，駛至釣魚台海域供釣客垂釣，但因釣魚台為我國主張之領土範圍，故前述之日艦乃公然進入我國領海並撞毀我國漁船，我政府於法於理均應嚴正處理，且根據一般法律原則，「聯合號」之違法並不能成為日本政府不必負責的理由。

釣魚台之主權爭議

釣魚台主權之歸屬事關東海海域劃界問題的核心，我政府應強硬宣示擁有「釣魚台列嶼」的領土主權與海域管轄權，並再次重申我國於 1998 年通過的「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」，除了展現我國維護主權之決心外，亦可對抗日本所謂此次事發地點為其領海內之說法。我方應主張(一)無論從歷史與地理上，我方都持續性地擁有釣魚台主權，排除日本執行領海管轄權之合法性，主張我國在領海或專屬經濟區均擁有管轄權；(二)日方以大型巡邏艇衝撞我國小型漁船的行為顯然執法過當，已違反國際法和國際公約，我方應向國際刑事法庭提出訴訟，日方必須就此公開道歉、迅即釋放及損害賠償。

我國海巡署目前執行北方海域巡護，以「中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線」，但不進入釣魚台海域 12 浬內海域，同時只在我國暫定執法線內執行護漁任務，導致長年我方漁船在與日本重疊之專屬經濟海域被不當驅離、扣押或沒收漁獲。我政府為維繫台日外交關係，每當遭遇漁業衝突我方總一再予以擱置爭議、忍讓賠償而求息事寧人，但此次日本政府在我國領海製造衝突之作為，已是公然占領我國海洋國土，這也是為何政府在「聯合號」事件之初的軟弱態度招致嚴厲批評。

我國應有之認知與作為

在此事件中，我政府應看清日方的戰略思路。日本政府自國民黨李登輝執政後期，便抓住我國不與中共合作及戰略依靠美、日的時機，更進一步宣稱其對釣魚台列嶼的主權。日本的算盤是認為，我國在以對抗中共為最高指導原則下，勢將依照日本所願，不會輕啟釣魚台主權爭議，只會在漁權談判上與日本斡旋。換言之，日本其實是吃定了李登輝、陳水扁兩任政府。

當現任的國民黨政府對中共以不再單純地採取對抗的戰略，甚至在「聯合號」事件發生數日後，對日本政府的外交態度轉趨強硬時，日本其實應該有點意外。在某種意義上，國民黨政府這樣的強硬交涉算是「正常國家」遇到領土主權被侵犯時的正常反應，亦即等於是在對日本百般讓步的十餘年後，終於在談判桌上採取比較強勢、主動的作為。

此外，我政府應從日本近兩年在海洋立法的積極作為進行思考。相關具體建議如下：

(一)要對日重啟主權談判

依據「聯合國海洋法公約」第 74 條規定，海岸相向或相鄰國家間專屬經濟海域的界線，應在國際法的基礎上以協議劃定，但這十年來，我方已與日本舉行超過十六次的談判毫無成果。值得警覺的是，日本國會已於 2007 年正式通過「海洋基本法」與一系列相關施行子法，同時成立海洋政策本部事務局，將過去外務省、經產省及國土交通省職司的海洋業務統整至單一機構。日本在國內加速海洋立法與改革管理機構，已顯示出其全面構建海洋戰略的決心。

日本近年與俄羅斯、韓國爭奪島嶼主權時幾不妥協，而面對東海大陸架開發權歸屬問題甚至不惜與中共正面交鋒。當釣魚台問題與我國國際地位的弱勢連結在一起時，如果我政府對該島主權被侵犯一事依然沉默以對，且中共不積極介入的話，釣魚台主權爭議將漸漸劃下句點，同時會成為日本成功實踐其擴展海疆的第一步。

日本政府刻意將過去所堅持的「中間線」專屬經濟區劃界原則列入「基本法」，再次確認其海洋劃界的最高指導原則，此種以國內立法行為展現搶占海洋資源與擴展海域的意志，我政府應該深切體認，不應再期待對日漁權談判中可以有「衡平原則」的妥協空間。

同時，我方不應再一廂情願地呼籲日方重啟漁權談判，而應直接將釣魚台問題拉高為主權爭議的談判（成為我方的原則），漁權談判只是其中的一部分（成為我方的彈性）。日本政府就算不談，我方亦可持續做此主張，使議題繼續存在。

(二)透過巡護、執法、護漁行動具體宣示我對釣魚台列嶼之領土主權

我政府應全面檢討釣魚台主權政策，重新確認我方東北海域之領海與專屬經濟區範圍，並將釣魚台附近海域(我國領海)列為重點巡護範圍，透過巡護、執法、護漁具體行動，宣示我對釣魚台列嶼之領土主權，若遭遇與日保安廳巡視艦應採不迴避、不示弱、不挑釁的「三不政策」，使釣魚台問題成為國際輿論關注焦點。

或稱「聯合號」船長應立即向宜蘭地檢署控告日艦涉嫌公共危險、毀損、妨害自由、強制罪等刑責。此舉最重要之效果在有效宣示我國對釣魚台列嶼的司法管轄權。依據聯合國《海洋法公約》第 95 條與第 96 條或一般國際實踐的慣例，不論是軍艦或者公務船舶¹，就碰撞所衍生之民事與刑事管轄問題擁有「完全豁

¹依據《海洋法公約》第 29 條：「『軍艦』是指屬於一國武裝部隊、具備辨別軍艦國籍的外部標誌、由該國政府正式委任並名列相應的現役名冊或類似名冊的軍官指揮和配備有服從正規武裝部隊紀律的船員的船舶」，據此則日前引發爭執的日本海上保安廳船舶是符合軍艦之定義。

免權」。但我國既然主張釣魚台是我國領土，同時又非「聯合國海洋法公約」締約國，自然不必受該法拘束；當日艦在我國領海內違法犯紀，侵害我國人民權益時，我國不僅應藉由外交途徑，要求日本負起損害賠償責任，同時也有擁有審理、起訴在日本公務船舶上日籍船長之權力。

日方若主張公務船舶的「完全豁免權」，就應支持我國成為「聯合國海洋法公約」之締約國，或者透過外交談判解決釣魚台主權問題，否則我政府自應依法朝有利我方的方向處置。

(三)外交部應嚴正發表外交抗議聲明，並阻止日本建立執法成案

在「聯合號」事件及後續保釣衝突中，日本並非以衝突升溫為目的，日方船艦人員顯然已受過長期的國際法訓練，檢視他們所有的執法程序，包含對我方漁船行使登臨（visit）、逮捕（arrest）以及發動緊追權（hot pursuit），都刻意遵循「聯合國海洋法公約」對領海內違規外國船舶可採取之強烈措施，營造出我國漁船擅闖其領海的事實，強化其在該島海域執行管轄權的合法性，此舉旨在為未來國際司法仲裁程序創造與累積對釣魚台海域的執法先例。如果我國政府仍採持續之默認（acquiescence）作為，將造成「禁反言」的效果。

在國際法上，一國對被侵犯的權利，如果僅是一再抗議而幾無具體行動，可能被認為是放棄或抗議失效；同時，國際法庭歷次在判審領土爭議時，提告的國家必須提出強而有力的證據，證明「有效控制」管轄該領土。若政府不再有效遏阻日本建立執法成案，將使我國逐漸喪失對釣魚台列嶼的領土主權，致使整體海洋權利與國土疆域受到嚴重侵損。

(四)立即勘定我國周邊海域之專屬經濟區與大陸架之界線，提交國際組織

我國周遭海域中之專屬經濟區與大陸礁層界限嚴重與日本海域重疊，而在南海、東海亦然。日本政府今年三月依據聯合國海洋法公約向聯合國交存領海基線的基點基線劃定海圖、以及決定於明年元月之前向聯合國大陸礁層界限委員會提出兩百海浬以外大陸礁層延伸的申請。同時，在南海海域中，菲律賓國會準備向聯合國提出延伸至南沙海域大陸礁層外界線的主張，提出將群島領海基線延伸劃至涵蓋南沙大部分島礁的卡拉揚群島（Kalayaan Islands）、黃岩島（Scarborough Shoal）、和美濟礁（Mischief Reef）的立法草案。

面對各國積極向聯合國交存領海基線的基點基線劃定海圖，及提出兩百海浬以外大陸礁層延伸之國際法程序，我國應加速勘定我國周邊海域之專屬經濟區與大陸架之界線，提交相關國際組織；若因會員資格而無法提交申請相關基線劃定海圖，我國應以國內立法程序儘速通過，並進行嚴格執法行動，以確保領海主權。