發佈：2016-06-21, 週二 10:07
點擊數：9512

今(2016)年4月24日，我國「東聖吉16號」漁船在日本所屬
「沖之鳥」周邊水域150
海里處作業，遭到日本海上
保安廳公務船以侵入日本「專屬經濟區」(EEZ)
為由，進行人船扣押。在
台灣船主向日本政府繳納名為保釋金的罰款後(600萬日圓，約新台幣176萬元)
，日方才同意釋放船隻及船上人員。

這起事件引發台灣輿論譁然，認為我國在「公海」
的捕魚權利遭到日本侵犯，主要的觀點包括：從國際法探討「沖之鳥」到底
是島、還是礁，日本政府能否在「沖之鳥」
周邊海域擁有「專屬經濟區」？也有人針對台灣漁權問題，比較國、民兩黨政府誰比較關心漁民權益？更有從親日、反日的觀點，批評馬英九政府的反日情結和蔡英文政府的親日立場。

「沖
之鳥」爭
議涉及國際法理、
我國漁業權利及台日關係，牽涉問題
頗為廣泛，同時凸顯出
台
灣處
理海洋爭
端，尤其是牽涉中
國、美國和日本因素時，國內缺乏跨
黨派共識的長期問題。
台灣四面環海，是個典型的海洋國家，不論國防安全或對外經濟活動都跟海洋密切相關。台灣對海洋安全政策向來不夠重視，
「沖之鳥」事件或許提供一個
機會，讓台灣社會重新思考我國處理海洋爭端及經營海洋應有的政策思維。

壹、漁權糾紛應透過外交途徑解決

一般而言，跨國海洋爭端牽涉的大多是海上領土主權爭議、領海及專屬經濟區劃設糾紛、漁權及海上執法紛爭，或是航道安全等問題。這次發
生的「沖之鳥」爭議無關主權問題，由於「沖之鳥」歸日本所有
並無爭議，因此這起事件主要屬於專屬經濟區劃界和漁權問題。

台灣在處理對外漁事糾紛時，常有一種行為模式，就是在事件發生的第一時間，民眾常出現要求政府動用海軍護漁、
不能向外國政府示弱的激昂情緒。這種制
式反應在這次「東聖吉16號」
事件上也能看到。

Phoca PDF

馬政府在事發後決定派遣海巡署及海
軍船艦前往日本宣稱的「沖之鳥」專屬經濟水域
護漁，展現護漁決心。這樣的動作雖可贏得國內輿論叫好，但過程中稍有不甚，可能在國際上留下暴衝形象，讓外界質疑台灣處理漁事糾紛的政策穩定度。

必須釐清的是，派出船艦護漁只是「手段」，而非「目標」。護漁「手段」可用來展現政府維護漁民權益的立場，卻不能解決台、日之間的漁權爭議。如果護漁「手段」進一步導致台、日船艦出現衝撞場面，不但不能為台灣漁民提供一個友好、安全的捕魚環境，還可能造成海上衝突擴大，讓漁權糾紛升高成台、日嚴重的外交危機。

既然長期
護漁的成本較高，
甚至可能擦槍走火，那有沒有可能透
過國際法來解決爭議？
「沖之鳥」的
爭議在於它究竟是島、還是
礁？能否用來劃設「專屬經濟區」？根據《聯合國海洋法公約》第121條第3
項規定，不能維持人類居住或
其本身的經濟生活的岩礁，不能擁有「專屬經濟區」。日本的「沖之鳥」只有9
平方公尺，理應沒能達到前述島嶼的構成
要件。日本在2008年8月向「聯合國大陸礁層界限委員會」(CLCS)
申告「沖之鳥」大
陸礁層之延伸，遭到中國及南韓等國
反對，導致日方提案在2012年5
月的表決中未被接受。最後日本僅能在其大陸棚架延伸出來的「沖之鳥」北方水域擁有「專屬經濟區」，未能取得南方水域的「專屬經濟區」權利。

但問題就在
「聯合國大陸礁層界限委員會」只是讓各國提出各種數據資料，各自表述立場，想要透過該委員會為「沖之鳥」南方專屬經濟區爭議做出定論，牽涉各國政治角力，難有具體結果。未來即便有任何定論，日本若執意不遵守，並讓「爭議」持續下去，在無政府的國際社會中大家也莫可奈何。換言之，想要透過國際法讓「沖之鳥」爭議獲得根本解決，存在現實上的困難。

長期護漁無法解決問題，加上
國際法不能發揮強制仲裁效果，台灣在動用護漁「手段」展現決心後，
還是必須回到外交途徑，透過和日本的磋商，達到解決雙邊漁權爭議的「目標」。2013
年爆發「廣大興28
號」漁
船遭菲律賓公
務船槍擊事件後，台灣也一
度動用海巡署及海軍船艦護漁，但最後也
是要回歸外交管道，洽
談台、菲漁業協定，才能避免類似事件一再上
演。蔡英文政府的行政院在5月23日對外宣佈，台、日已同意在今年7
月啟動海洋事務協商機制，顯示雙方都有緩和「沖之鳥」爭議的初步意願。

Phoca PDF

貳、建立處理海洋爭端的高層決策機制

「沖之鳥」漁權爭議
發生在我國新、舊政府交接之際，在處理過
程中出現兩個決策上的問題：一是新、舊政府處理「沖之鳥」的
立場不一致；二是民進黨新政府各部會對「沖之鳥」的定位也出現論點不一的情形。

根據報導，
民進
黨在陳水
扁政府執政時，曾
針對「沖之鳥」漁權問題，和日本達
成某種默契。雙方同意
日本公務船過來執法時，台灣漁船必須離開；日本公務船離開後，台灣漁船可進入該水域捕魚。
這樣的安排顯示，當時陳水扁政
府不想公開挑戰日本在其宣稱的「沖之鳥」
專屬經濟區的執法權力，藉以換取台灣在該水域的捕魚權利。

2016年4月25日「東聖吉16
號」事件發生後，馬英九總統在當
天召開國安高層會議，指出
「沖之鳥」能否符合《聯合國海洋法公約》第121
條「適於人居且有本身經濟生活」的島
嶼定義、進而主張200
海里專屬經濟海域，存有極大爭議。同時，馬
總統希望
「沖之鳥」爭議未解決之前，日本應尊重台灣在該海域航行及捕魚權利。這樣的態度和陳水扁政府並無太大差別。

但馬總統在4月27日召開第二次
國安高層會議後，立場轉趨強硬，直接挑明
「沖之鳥是礁，不是島」，而且「沖之鳥」領海外的海域屬於公海，台灣漁船享有捕魚權。馬總統決定升高抗爭層級後，對外
發佈三點聲明：一、捍衛公海捕魚自由；二、反對日本違法擴權；三、政府將在「沖之鳥礁」所在公海海域進行強力護漁。行政院也指示海巡署自5月1
日起展開強力護漁行動，並且動用海軍「康定級」(拉法葉)巡防艦加入護巡任務。

馬政府的立場前後反覆，引發外界諸多揣測，有人認為馬英九可能因為下台在即，想要藉由強硬立場，塑造維護漁民
權益的「英雄」形象；或是想向北京示好
，呼應北京對「沖之鳥」爭議的立場
；抑或想要壓縮民進黨蔡英文新政府的決策空間，同時強化馬英九在外交上的話語權及影響力。

Phoca PDF

發佈：2016-06-21, 週二 10:07
點擊數：9512

蔡英文新政府在5月20日上台後，由行政院發言人在5月23
日表示「沖之鳥」經濟海域的國際爭議仍然存在，但「沖之鳥」
到底是島或是礁，目前仍有爭議，新政府會尊重「聯合國大陸礁層界線委員會」的決議，在此之前，台灣不會採取法律上任何特定立場。至
於我國在「沖之鳥」附近的護漁船艦，新政府表示將視情況再做調整。

蔡英文政府在處理「沖之鳥」
問題時，延續了陳水扁政府的立場，亦即不介入「沖之鳥」
是島或是礁的爭議，並將相關爭議的定論推給「聯合國大陸礁層界線委員會」。這樣的態度和馬政府後來直接斷言
「沖之鳥是礁」的立場
明顯不同，也讓蔡政府遭受過度「親日」的質
疑。新、舊政府處理
「沖之鳥」爭議出現差異，顯示兩大政黨在捍衛漁權及維護台日關係上，存在不同的戰略考量。這樣的狀況可能在國際上造成台灣內部分裂的印象，但卻不是壞事，因為國民黨的強硬立場或許可讓蔡政府利用國內不滿聲音，增加未來對日談判的籌碼。

另一方面，蔡英文新政府內部也一度
出現立場不一的情形。2016年5月30日，新政府內政部長葉俊榮表示「
沖之鳥就是礁，礁不會有專屬200浬經濟海域」。
行政院發言人及外交部隨即重申「沖之鳥」
是島是礁仍無定論的立場，後來葉俊榮也改口，尊重外交部立場。

台灣處理「沖之鳥」的定位問題時，大致可以有三種選擇：

第一、承認「沖之鳥」是個「島」
。這對台灣最為不利，不但會削弱我國對日談判的立場，也合理化日本扣留我國漁民的行為，日後台灣漁民能否在當地捕魚，只能依靠日方「善意」。未來日本甚至可能要求台灣按照漁船噸位或漁獲量進行付費，進而確立日本在「沖之鳥」南方水域劃設專屬經濟區及執法的權力。

第二、主張
「沖之鳥」不符合《聯合國海洋法公約》有關「島嶼」
的定義，同時日本無權在「沖之鳥」周邊水域劃設專經濟區，台灣擁有在「公海」捕魚的權利。這是國民黨採取的態度，好處是可以弱化日方立場，增加我國談判籌碼；但問題在於日本在立場遭挑戰後，可能加強在該水域的執法行動，除非台灣進行長期護漁活動，否則我國漁民權益將無法獲得保障，但這樣一來又會對台日關係造成衝擊。

第三、
抱
持「
沖之鳥」
法律地位未定論。
這是民進黨政府的立場，好處是不去
直接挑戰日本政府，可維持台日關係友好；但問題在於等待
「聯合國大陸礁層界線委員會」做出定論，而且未直接否定日本在「爭議」水域的執法權力，可能弱化台灣對日本的談判立場。再者，在
「沖之鳥」法律地位未定之前，日本若沒有釋放「善意」、執意強勢執法，台灣是否必須派出船

Phoca PDF

艦護漁、捍衛漁民在該「未定」水域的捕魚權利，也是個問題。當然蔡政府在這中間是否已和日方達成某種處理爭議的「默契」，外界不得而知。[1]

為了妥善評估各種選項的利弊得失，未來民進黨新政府可能需要拉高決策層級，在國安會設立諸如「海洋安全及爭端處理小組」的機制
。由這個小組來統整各種國安情資，即時評估海洋爭端的最新動態，針對國際局勢、外交關係、國際法理、各國反應、外國船艦動態進行研判，以便統合政府各部會對海洋爭端的立場，研擬相關因應策略。

這次「沖之鳥」爭議涉及的僅是漁權問題，區域內其他海洋爭端例如南海問題，牽涉的問題更廣，敏感性也更高。菲律賓提交國際仲裁的結果近期即將出爐，中國正積極進行南海島礁軍事化，美國也密集地執行「自由航行行動」(Freedom of Navigation Operation, FONOP)
，加上日本、印度、澳洲開始介入南海情勢，已讓局勢處於緊繃狀態，並為區域內海洋安全環境帶來變數。

中國為了因應周邊海洋爭端的最新變化，已在2012
年成立中共「中央海洋權益工作領導小組」，由當時即將接班的習近平親自主導，用來進行海洋安全政策的評估及協調工作。這次
「沖之鳥」事件再度顯示，台灣有必要設立高層決策機制，專責研判海洋安全情勢、處理突發性海洋爭端，以及規劃整體海洋安全政策。

參、管理海洋衝突及研擬長期海洋安全政策

短期來看，台灣最迫切的
工作當然是讓「沖之鳥」爭議儘快落幕。今年7
月，台、日即將啟動海洋事務協商機制，由於事涉各自的國家利益，雙方應有一番角力。

蔡政府主張台灣應等待
「聯合國大陸礁層界線委員會」做出定論，同時又未挑戰日本在「爭議」水域的執法權力，這樣的立場可能是基於維持台日關係、和平解決爭端、爭取漁民在「爭議」水域捕魚權益的綜合考量，反映的是台灣方面的「善意」。

但若從談判角度來看，有關
「沖之鳥」法律地位未定論，原本可做為台灣的談判底線，但蔡政府在談判之前已多次確認、並重申此一立
場，未來必須注意日方
是否會提出更多要求，包括希望台灣支持日本
有關「沖之鳥」是「島」
的立場，這是筆者近期和日本學者交換意見時得到的印象。在接下來的談判過程中，台灣除了期待日本釋放對等「善意」外，可能還需要適度操作在野黨「反日」立場
及台日應共同維護區域海洋安全的大戰略考量，說服日本體認台、日「分則兩害」的重要性。

Phoca PDF

發佈：2016-06-21, 週二 10:07
點擊數：9512

中期來看，
台灣應儘可能和容易發生漁權及執法糾紛的國家，洽簽漁業合作協定。台灣若只是被動地處理各種漁事糾紛案件或危機，將會疲於奔命，一旦同時發生多起跨國漁業糾紛，台灣到底有多少護漁能量、又能得到多少國際聲援，可能都有問題。

在漁業合作協定中，政府除了確認我國漁船作業水域外，也必須和其他國家建立避免使用武力的共識，同時設立跨國執法行動通報機制，並且磋商漁民遭到逮捕後的迅速釋放程序。台灣若能和更多國家洽簽漁業合作協定，將可為漁民提供更安全的作業環境，也能降低漁事紛爭一再發生、甚至失控的可能性。

長期來看，台灣可以考慮推動海洋政策法案的立法工作，提升國內對海洋政策的重視。相較於政府所提出的海洋政策或海洋戰略，海洋政策法案具有延續性，不會因為政黨輪替而有所變動。未來立法院若能推動
海洋政策立法，或有機會在立法過程中，慢慢形成產、官、學界及各政黨對國家海洋政策的共識。即便是敏感的東海和南海問題，包括處理相關爭議的基本政策立場，都可納入討論。

日本在2007年通過《海洋基本法》
便是個很好的例子。日本透過立法程序，提升社會各界對海洋事務及海洋議題的關注，這部法案不僅為日本
長期海洋政策發展奠定了法律基礎，也為日本的海洋政策及海洋戰略提供清楚的方向。當然，台灣若想推動海洋政策法案的立法，會是個漫長的過程，卻是邁向真正海洋國家可以嘗試跨出的一步。

---

[1]
根據日本眾議院外交委員會委員長岸信夫的說法，針對「沖之鳥」爭議，日方已和台灣政府達成共識。此一說法引發國民黨發言人針對岸信夫與蔡英文之間是否達成「黑箱協議」的批評，蔡英文總統府發言人則否認台、日雙方已有密約
的說法。參見〈台日將協商海洋事務，總統府：樂見期待〉，中央社，2016年5月24日。

Phoca PDF