

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。

馬政府的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「聯合國大陸架界限委員會」(CLCS)申告「沖之鳥」大

陸架層之延伸，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

「聯合國大陸架界限委員會」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。

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。

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

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「聯合國大陸架層界線委員會」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。

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。