

# 主權之爭？抑或漁權之爭？

## ——論東海漁業爭端之本質

王冠雄\*

### 背景

多年以來，我國漁民無法進入釣魚台周圍 12 海浬範圍內進行海域作業，內心已經積壓許多怨氣。日前，多艘我國漁船在台灣東北方海域作業時，被日方艦艇驅離，終至爆發積壓已久之情緒，漁民集結抗議，迫使我國政府不得不正視此一問題，海巡署因此擴大巡弋範圍，國防部海軍也加入護漁行動。然則，此一議題之本質究竟為何？是主權之爭？抑或漁權之爭？

日本長期以來即以多種作法來鞏固其對於釣魚台列嶼的主權，具體作為包括了：建造並維修燈塔、測量釣魚台土地、測量釣魚台周圍海域的水文資料、禁止外國人員登島、驅離於列嶼周圍 12 海浬領海內進行漁捕作業之外國漁民、向日本國民租借釣魚台、以及透過各種國際學術研討機會展示釣魚台列嶼海域生態等。這些作為無非在向國際社會傳達並建構一個訊息——「釣魚台主權屬於日本」。而佔據了釣魚台列嶼之後，可以讓日本名正言順地跨足東亞大陸礁層，進而對於其中可能蘊藏的資源獲得主控的權利，至於釣魚台列嶼在戰略地位上的意義，則更是另一層次

的考量。

### 國際法對於島嶼主權歸屬的判斷基礎——有效原則

依據國際法的要求，一個以先佔領作為取得領土的行爲必須是「有效的 (effective)」，為能證明此一行爲有效，兩項條件必不可少：

- 一、國家除了要有宣告佔有的行爲之外，國家還必須要有對領土佔有的明確意圖，亦即明確地展現其對該領土的支配意願。就一般情形而論，此種意願的展現在明確的行動上，通常為建立殖民區域或是可以居留的區域。佔領意圖之展現必須是國家的行爲，且此種行爲必須在國家的意志之下行使。
- 二、在以實際行爲佔領了一塊無主地之後，國家需將此一領土置於相當程度的行政管理之下，以展現該國真正地統治該土地。換句話說，也就是要有明確的行政行爲產生，並且能夠和平與持續的表現國家權力。如果在佔領土地後，卻未在適當的時間內建立此種行政行爲，則有效的佔領將無法發生。

\*作者現職為國立台灣海洋大學海洋法律研究所副教授

但是，若僅是單純地以語言或文字宣示主權，未以實際的行動明確表達對於特定領土的佔有，則仍然缺乏足夠的國際法效力。除以上所述之外，吾人由過去的諸多案例中，亦歸納出有效佔領的內涵。以常設仲裁法院1928年對於帕爾瑪斯島(Palmas Island)的判決為例，仲裁法院認為持續且平穩地行使主權是取得領土主權的最重要因素。而此種行使主權，除了宣告之外，還包括了採取立法、行政和司法措施、駐軍、升旗和劃界等作為。

國際法院成立之後更以實際的案例判決，說明了有效佔領或有效管轄的內涵為何。1953年關於英法海峽群島案對於Minquiers和Ecrehos兩群小島的歸屬爭執，法院認為不動產的登記和繳稅、設立海關檢查站、警察和檢察官對於案件的調查等，均可以作為確定主權歸屬的重要依據。

在較近的一個案例中，國際法院2002年時做出關於馬來西亞與印尼對Ligitan與Sipadan二島歸屬的判決，國際法院認為馬來西亞政府在爭端島嶼開放其人民登島捕捉海龜和撿拾海龜蛋的規範、對在島嶼周圍水域捕魚之船舶設立證照登記制度；在兩座島嶼之上設立燈塔；觀光活動開發，並且在觀光人數過多時進行管制；在爭議島嶼附近海面置放燈號，便利船舶航行等作法，均為馬來西亞在實際上和平展現國家權力的作為。

因此，所謂「有效原則」的內涵即在展現一國透過實際的行為，對其領土實施具體的行政、立法與司法管轄權。然而，我國在針對釣魚台列嶼主權的爭端上，究竟做了些甚麼？還有哪些部分可以再予強

化？

## 對政策之建議

### 一、我國海域之宣布

我國雖然並未簽署1982年《聯合國海洋法公約》，但是該公約的規範目的係將若干國際社會的普遍實踐予以「條文化」，同時經過多年的實踐之後，若干條文也已經成為國際社會普遍實踐的規範。因此我國於1998年1月21日公布的《中華民國領海及鄰接區法》和《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》係為我國對於管轄海域的主要法律依據。

次年，行政院於1999年2月公布我國第一批的領海基點與基線，其內容涵蓋了台灣本島及其附屬島嶼（釣魚台列嶼等），以及南海諸島中的東沙群島、中沙群島與南沙群島。凡此作為，皆為我國在周圍海域空間的利用上踏出重要的一步。

2004年，行政院頒佈由海巡署執行的《暫定執法線》，以之做為我國海洋巡護及資源管理的暫定界線。但筆者在此指出，必須注意此一界線的「暫時」性質，以及不可影響到未來台日之間進行劃界的終局結果。

### 二、漁業資源利用與礦物資源探勘

釣魚台列嶼位於台灣東北方約100海浬，釣魚台附近不只有漁業資源，還有其他的自然資源，例如石油及天然氣。由於釣魚台的主權爭議，1992年中國大陸宣佈釣魚台12海浬為禁漁區，禁止漁民前往作業，歷次中日漁業會談，日方表示該國漁船亦沒有在釣魚台12海浬內作業，

我漁船亦同樣不進入12海浬內。

行政院曾於1997年5月發佈釣魚台列嶼問題說帖，表示「在尋求解決主權問題同時，優先考慮漁民的安全和權益」，此一基本立場也持續地展現在近日政府的發言內容中。這種作法極有「臨時安排」的味道，但是要確定的是日方必須也有相同的態度與作為，方能有效解決漁權的紛爭，也才能維護我國漁民的作業利益，否則我方單方面的認定解決漁權問題，而日方依舊持續地管轄釣魚台列嶼，則換來的將是永遠的島嶼主權權利喪失。

為能達到上述目標，必須做到我方漁民和日方漁民均不可進入釣魚台列嶼領海範圍內作業。若日方驅離或逮捕我國漁船，則我國亦應驅離或逮捕日方漁船，使雙方在談判的地位上能夠相等。否則單方的擱置主權，所換來的將是無止盡的權利受損，甚至漁權亦會不保。

至於礦物資源部分，我國早已劃出石油探勘的五個礦區。建議我國持續推動此五個礦區的探勘作業，無論是與本國石油公司或是與他國公司合作皆可。同時，外交部門也應對於損及我國權益的外國探勘作業提出抗議，保持我國在主張管轄海域內的地位與權利。

### 三、海域調查

1982年《聯合國海洋法公約》附件二第4條規定：

擬按照第76條劃定其200海浬以外大陸礁層外部界限的沿海國，應將這種界限的詳情連同支持這種界限的科學和技術資料，提交委員會，而且無論如何應於本公約對該國生效後10年內提出。

中國全國人大於1996年5月15日批准《聯合國海洋法公約》，這應可解釋為中國海洋調查船近年來在我國海域活動頻繁的法理基礎。但是在臆測中國作法動機之時，我國亦應進行對於海域範圍的調查與確定，以確保我國權利之行使。依據報載，我國目前係採用航照的方式對釣魚台列嶼進行測量。但是，如何向國際社會公告我國海域調查的結果，則成為一個棘手的難題。

### 四、地籍登記

宜蘭縣政府根據內政部指示，辦理釣魚台列嶼的地籍登記。2004年3月間把釣魚台及鄰近四個島嶼的土地所有權，登記在「中華民國」名下，面積約612公頃。我國除了過去發行郵票、標定郵遞區號等作為之外，上述地籍登記的作法在行政管轄權的行使及主張上具有相當重要的意義。建議政府應當進一步將登記後的地籍資料加以利用，規劃使用區分，且若能進一步將釣魚台附近海域規劃成海洋公園或生態保育區，則更能強調我國對於海域部分的合理利用。

### 五、執法

行政院已經公布了海巡署在海上巡弋範圍之《暫定執法線》，建議應當嚴格執法驅離或扣捕進入我國專屬經濟海域或大陸礁層作業的外國船舶及人員，以明確展示我國維護管轄海域內相關權益的決心。而且透過累積執法案例的方式，重複彰顯我國對於相關海域的管轄權。同時，執法船隻亦應定期或不定期地至《暫定執法線》以外巡弋，原因在於此一執法線之外

的海域，仍有部分屬於我國專屬經濟區的範圍，《暫定執法線》為我國在海域空間的使用上相當自制的作法，不過自然仍需要觀察日方是否有善意回應而做出調整，同時也避免此一《暫定執法線》在未來的劃界談判中成為我國權利主張的障礙。

此外，海巡署與國防部之間的聯繫與互助應當再予強化，使巡弋任務能夠順利執行。

## 六、外交單位的涉入

目前我國與日方已經進行過 14 次的漁權談判，我方主要係由漁業單位為主要談判者。但是在涉及主權的議題上，外交單位的談判專長與判斷應當在過程中扮演重要的地位，給予適當的協助。即使退一步思考，台日間談判的重點在於漁權，外交單位的談判專長也可發揮效力。

## 結論

自 1970 年代始，兩岸與日本之間對於釣魚台列嶼主權的歸屬即有著極端的對立主張，國際輿論界甚至將釣魚台的主權歸屬之爭稱為是東亞地區局勢的引燃點 (flashpoint)。

我國政府長期以來將釣魚台列嶼及其海域之爭端界定為「漁權之爭」。但是對海域的主張必先來自對陸地主權的擁有，此即海洋法的一項基礎原則——「海洋附屬於陸地」。在不具對於釣魚台主權主張的基礎上，周圍海域的漁權如何能確保？

或許基於外交政策的原因，政府目前對於釣魚台列嶼主權噤不作聲，甚至有漠視或消極的表現，目的僅在暫時解決漁民

作業的需求，但是就長期發展觀之，此種作法將會使我國在東北方海域的發展空間與權益大受影響，甚至會讓外國的力量侵入我國的近海，屆時我國欲透過海洋向外聯繫的管道將會受到限制。

如此，台日之間這段時間以來，對於釣魚台列嶼及其附近海域爭執之本質，究係「漁權之爭」抑或「主權之爭」，其答案應很明顯。