

《台日漁業協議》的發展脈絡

呂建良*

源起

台日漁業會談在1996年首度舉行，歷經16次協商，因日方劃定的「中間線」與我方劃定的「暫定執法線」¹之範圍重疊，始終未能獲得成果。2009年2月，台日漁業談判破裂。2012年11月，中斷近4年的台日漁業會談在東京舉行第17次會談的第1次預備會議，2013年3月中旬舉行第2次預備會議，由於雙方獲得相當程度的共識，乃促成第17次漁業會談順利在4月10日召開。當天，亞東關係協會及公益財團法人交流協會於台北賓館召開會談。我方由亞東關係協會會長廖了以擔任團長，外交部、行政院海岸巡防署、行政院農業委員會漁業署相關人員出席；日方由交流協會會長大橋光夫擔任團長，外務省、水產廳、海上保安廳相關人員出席。雙方於會後簽署了《台日漁業協議》。

雙方在會談中同意以我方提出的「經緯度」，取代現行的「暫定執法線」與「中間線」。根據協議，台灣原本劃定的漁民作業海域將可向外再推進約4,000至5,000平方公里的水域，

* 作者為政治大學國際關係研究中心亞洲太平洋研究所博士後研究人員

¹ 我方認為台灣本島面積及人口都比鄰近日本島嶼超出許多，日方堅持以兩國鄰近島嶼的中線來劃界並不公平，因此主張採行「衡平原則」，即依據人口多寡、海岸線長度、島礁分佈狀況作比例分配，並根據這項原則於2003年7月訂定了「第一批專屬經濟海域暫定執法線」（簡稱「暫定執法線」）。

這是台日雙邊漁業談判17年來最重大的突破。這也意味著台灣漁民以往在釣魚台周邊海域作業經常受到日方扣押或驅趕的情況，可望大幅改善。過去台日發生過多次漁業糾紛，這次簽署協議被認為是日本向台灣釋放善意。我國外交部表示，這象徵著台日兩國友好關係樹立新的里程碑，期待今後台日雙方在此良好基礎上，持續加強各層面友好合作關係。

另一方面，中國外交部發言人洪磊在4月10日立刻對台日雙方簽訂漁業協議做出回應，稱中方在台灣的外交問題上保持一貫明確態度，即是要求各國確實恪守一個中國原則。中國對台日有關團體簽署漁業協議表示關注，並要求日方審慎處理涉台問題。同日，國台辦則在例行記者會上表示，釣魚島及其附屬島嶼是中國的固有領土，在捍衛領土主權的基礎上，維護兩岸漁民在這一傳統漁場的漁業權益，是兩岸雙方的責任所在。

《台日漁業協議》的內容

《台日漁業協議》的第一條指出，台、日簽署協議的原因在於「維持東海之和平穩定，推動友好及互惠合作，致力於專屬經濟海域之海洋生物資源養護及合理利用，並維持漁業作業秩序。」以下針對《台日漁業協議》的主要內容進行分析。

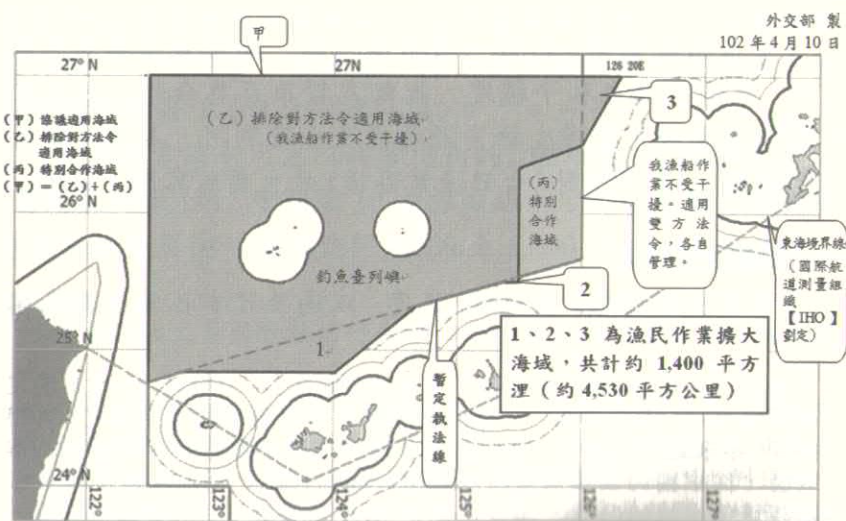
一、協議適用海域

《台日漁業協議》在北緯27度²以南及日本八重山群島與

中國與日本曾於1997年簽署《中日漁業協定》，以北緯27度為協定適用海域的「南側界線」。過去中國與日本締結的舊漁業協定（1975年），亦未處理北緯27度以南的水域，因為中國將台灣周邊視為作戰區，從中國的立場來看該水域屬於國內問題，所以中國不願與日本談這個水域的問題。三好正弘，「日中漁業問題」，水上千之編，《現代の海洋法》（東京：有信堂高文社，2003年），頁241~242。

宮古群島以北之間海域，劃設大範圍的「協議適用海域」，分為兩大部分：「排除對方法令適用海域」與「特別合作海域」。其中「排除對方法令適用海域」，台日雙方法令均不會干涉對方漁船作業，範圍超出我方原本之「暫定執法線」，作業面積增加約 1,400 平方海里（約 4,530 平方公里），雙方漁民均可自由作業，不受對方公務船干擾。此一區域極少有日本漁船進入，尤其向南方延伸擴大的作業區域更是魚種最豐富之漁場，對台灣漁民作業權益有非常正面之效益。

至於「特別合作海域」，是指除了不適用相關漁業法令外，對於雙方漁船的作業以最大限度的尊重行事。此一海域台灣漁船作業也不會受到任何干擾，但差別在於此一海域靠近沖繩，較常出現日方的漁船，因此雙方同意劃出「特別合作海域」，依據兩國各自法令自主管理；若出現爭端，則由雙方成立的「台日漁業委員會」協商處理。



「臺日漁業協議」適用海域

過去，日方主張的「中間線」與台方主張的「暫定執法線」之重疊水域，因為雙方沒有達成協議，台灣漁船的作業常常被干擾。簽署協議後，重疊水域內 90% 以上的地點已經在協議適用範圍之內，我國漁船在該海域內的作業權益也獲得確保。按《聯合國海洋法公約》第 74 條第 3 款之規定，對於雙方仍存有主權爭議及重疊水域劃界仍存有歧見之水域，可導入「暫定水域」之臨時性安排。在《台日漁業協議》中，台、日雙方即擱置釣魚台問題，而對於台、日間專屬經濟海域的重疊部分，設置暫定水域，共同開發。換言之，目前的《台日漁業協議》即為雙方在東海海域劃界尚未完成的情況下，所訂定的漁業管理方式。

二、對釣魚台的處置

過去我國與日本雖經過多次漁業談判，均無法就劃界或臨時安排達成協議，導致此一區域的漁事糾紛不斷。而從以往的談判經驗可以看出，如果一定要將釣魚台主權與漁權問題綁在一起談，談判再多次也不會有結果，因此最好的解決方式應是想辦法將主權與漁權區隔，雙方先務實地解決漁權問題。這次會談雙方即明顯地擱置了主權問題，因此釣魚台列嶼周邊 12 海里的領海，並不包括在協議適用海域之內。雙方政府在協議內容列入「免責條款」，確認協議各項規定不損及雙方原本各自主權及海域主張等相關國際法各項問題之立場與見解。這也讓我國在釣魚台列嶼的主權，能繼續保持原有主張，即「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」。

三、台日漁業委員會

雙方設置「台日漁業委員會」，就雙方其他關切問題進行

制度化協商。委員會設置委員4人，我方由外交部和漁業署代表，日方則是外務省和水產廳。原則上每年開一次會，在台北和東京輪流舉行，必要時隨時可開臨時會。委員會所做決定，需經全體委員一致同意。

《台日漁業協議》簽訂的意涵

一、日本意在分離兩岸的合作

2009年台日雙方因糾紛中斷了漁業談判，2010年中國漁船與日本巡邏艦在釣魚台海域發生撞船事件後，兩岸與日本爭奪釣魚台主權的糾紛逐漸出現了合作的徵兆，再加上2012年日本政府購買釣魚台的動作引發中國強烈的反彈，為了分化兩岸可能聯合保釣的形勢，日本遂對台灣釋放善意，表示希望早日重啟漁業談判。

日本多家媒體亦披露，日本之所以與台灣達成協議，是為了阻止兩岸合作與日本爭奪釣魚台主權，拉攏台灣來牽制中國。例如日本共同通信社的分析報導指出，鑒於中國同樣主張對釣魚台及周邊海域擁有主權，日本此舉意在向台灣方面做出讓步，以防止兩岸聯手在領土問題上對抗日本。朝日新聞則在台日簽署漁業協議後指出，中國大陸不斷呼籲台灣，在釣魚台主權問題上要聯手對抗日本，日本政府為了防止兩岸聯手保釣，便在漁權問題上積極對台灣讓步，以共同牽制主張擁有釣魚台主權的中國。

過去，日本實質佔領釣魚台，並不急於解決台日漁權問題，不過近來釣魚台局勢出現重大的變化，日本安倍政府希望儘早讓釣魚台風暴降溫，並孤立中國大陸。台灣巧妙掌握住這個機會，為漁民爭取到實質的利益，的確是一次成功的

策略運用。對漁民來說，這樣的成果，才是最實際的。

二、台灣暫時緩和主權爭議而獲得漁權

馬英九總統在國民黨中常會指出，「我們在主權上沒有任何讓步，但在漁權上有相當程度的增加」，這代表台灣與日本的關係進入一個新的階段，更顯示出中華民國一方面在主權問題上寸步不讓，另一方面也能夠用和平方式解決爭端，符合國際法和國際政治實務。多年來台日漁權談判一再中斷，主要是因為雙方都堅持擁有釣魚台主權，這次能出現重大突破，是因為雙方終於建立共識，同意暫時擱置主權爭議，將議題轉移到單純的水域捕撈等漁權問題上。

我國過去雖主張釣魚台主權，但僅止於自我宣示，日本並未理會。而《台日漁業協議》第2條第1項所規定的「協議適用海域」範圍之數個頂點，均已超過從台灣本島或彭佳嶼起算200海里外，惟有從釣魚台起算，我國始能將專屬經濟海域擴張至這些海域。由此觀察，法律上或許可以解釋成：日本已在雙方協議中「默認」台灣是釣魚台主權爭端方。

《台日漁業協議》簽訂，漁民終於盼到雙方白紙黑字的協議，每年漁季都會發生的驅離、扣船事件可望避免。「協議適用水域」讓台灣漁民作業範圍擴大約4,530平方公里，區內主要漁獲為鯖、黑鮪、鰹、鯊、旗魚、鬼頭刀、鎖管和鯛魚，近3年每年平均有800艘以上漁船作業，漁獲量推估超過4萬噸。漁業署署長沙志一表示，這些魚類的撈捕量未來將可顯著提升，預估區域內的漁獲撈捕量應可提高一成左右。

三、體現「東海和平倡議」的精神

為增進台日友好關係、區域和平穩定及永續發展，馬英

九總統於2012年8月5日提出「東海和平倡議」，³表明主權不能分割或退讓，但資源可以分享，期盼透過相關各方共同努力，使東海成為「和平與合作之海」。台日雙方在此次的漁業會談即以這些理念為協商基礎，朝「擱置爭議，共同開發」的目標邁進，使得久懸17年的台日漁業問題終於獲得具體的成果。

未來我國政府應持續落實「東海和平倡議」的精神，依據「東海和平倡議推動綱領」的主張，推動一軌與二軌對話管道之建立。而為持續有效推動「東海和平倡議」，重點可能應擺在二軌或一軌半的非正式外交對話機制，可由政府參與、民間推動，例如舉辦「東海和平倡議」相關的學術研討會，透過學術研討，集思廣益找出可被各方接受的東海潛在爭端合作方案。再者，既然是由台灣發起，應由台灣主動開始分別邀中國大陸及日本對話。未來進展到三方協商時，應再加入美國，以稀釋日本對兩岸聯手的疑慮。

四、對兩岸關係的衝擊應在可控制範圍

台灣與日本簽署《台日漁業協議》，雖然對中國大陸的輿論造成一定程度的刺激、對兩岸原本不足的政治互信關係也造成若干傷害，但台灣在領土主權問題上並沒有任何讓步，漁權的取得並不影響台灣對釣魚台主權的主張，因此協議的

³「東海和平倡議」的內容如下：中華民國政府呼籲相關各方：一、應自我克制，不升高對立行動；二、應擱置爭議，不放棄對話溝通；三、應遵守國際法，以和平方式處理爭端；四、應尋求共識，研訂「東海行為準則」；五、應建立機制，合作開發東海資源。中華民國政府深盼相關各方共同努力，俾「東海和平倡議」早日實現，使東海成為「和平與合作之海」。

簽署對兩岸關係的衝擊應該在可控制範圍。維持兩岸和平發展一直是台灣的主流民意，北京無需懷疑馬總統推進兩岸關係的誠意。

「東海和平倡議推動綱領」提到「從三組雙邊對話，到一組三邊協商」，因此包括中國與日本、日本與台灣、台灣與中國的對話。將來中國大陸如果願意跟台灣談漁業協議，台灣當然歡迎。目前，兩岸兩會僅於2009年12月簽署《海峽兩岸漁船船員勞務合作協定》，但並未觸及有關漁權及海洋資源維護等議題，若能儘早就相關議題展開協商，甚至達成具體協定，則可防止、避免雙方不必要的糾紛，更將有助於推進兩岸制度性合作機制的健全。

政策建議

第一、《台日漁業協議》是我國與鄰近國家，就重疊專屬經濟海域及漁船作業議題簽署的第一份協議，也是處理亞太地區海域爭端的一個重要國家實踐，對我方而言，意義甚為重大。未來，台灣應積極尋求與南海其他聲索國就礦業、漁業、海洋科研與環保、海上安全與非傳統安全等議題進行對話的可能性，進而簽署共同合作開發海洋資源的協定。接著，則試圖與中國大陸合作發展「南海和平倡議」，甚至也可以共同推動「台海和平倡議」。

第二、《台日漁業協議》第四條中列有無損我方主權之「維權條款」(disclaimer)，因此我國絕未因簽署該協議而放棄或減損我對釣魚台列嶼主權的主張。漁業署長沙志一在台日簽署漁業協議後的記者會上表示，對台方漁船作業範圍來說，不變的是，釣魚台12海里內、北緯27度以北與日本先島諸

島以南，台方主張暫定執法線以內，漁船可作業，政府會保護漁民。護漁有兩個層面，一是保護我方漁船作業安全，另一則是保育我方海域內的漁業資源。目前國內相關護漁爭議都僅停留在第一個層面，但卻未能針對屬於我國海域的漁業資源進行有效的養育和保護。今後台灣的海巡署應該嚴格執法驅離或拘捕進入釣魚台海域作業的外國船舶及人員，以突顯台灣對於釣魚台的主權與管轄權。

從辜汪會談二十週年歷程 看未來兩岸互動

沈明室*

日前正逢辜汪會談二十週年，台海兩岸分別舉辦相關活動，來紀念這場促成兩岸開啟互動的歷史性會談。兩岸經歷二十年交流的盛況與成果，回顧過去二十年來的兩岸談判與互動時，過去的細節可能會被忽略。毫無疑問的，當時兩岸分別成立海基會及海協會，以扮演白手套的方式，對兩岸互動的事務性問題，進行接洽與談判達成四項協議，對兩岸關係的未來發展，奠定重要基礎。就過去兩岸互動歷程觀察，兩會領導人風格會顯現出不同的互動。

辜振甫與汪道涵的破冰互動

兩岸剛開啟談判時，因各自堅持立場，要達成共識不容易。辜振甫先生以熱心台灣經濟與外交事務企業家的身分，衝命擔任談判代表，雖曾經因為國內批評「賣台家族」而萌生辭意，然其清晰冷靜的判斷，優雅睿智的表達，並受到李登輝前總統等的尊重與充分授權，才能對兩岸關係破冰，確立以協商代替對抗的兩岸互動主軸，建立兩會制度化協商管道，居功厥偉。

汪道涵的最高職務僅僅是上海市市長，但因為受到同樣

* 作者為國防大學戰略研究所副教授