

台日沖之鳥海域爭議事件剖析

王文岳*

2016年4月24日屏東琉球籍漁船「東聖吉16號」於沖之鳥礁東南東方150浬海域作業時，遭日本海上保安廳公務船以侵入日本「專屬經濟海域」(Exclusive Economic Zone，簡稱EEZ)為由進行追趕，隨後並遭日本公務船登檢及扣捕。經過持續交涉以後，5月14日，日本表示願意在收取600萬日幣的保證金後，釋放船長及船員。5月16日，東聖吉16號的船長及船於橫濱獲釋以後，全國各縣市漁會總幹事對日本處理方式表達不滿，前往日本交流協會抗議。

東聖吉16號作業水域在我方認知係屬公海，然而日方主張東聖吉16號位於聯合國准許向外畫設的200浬專屬經濟海域；但由於沖之鳥礁礁石泰半位於水面以下，而且不能供人居住生活，我方認定日本不能以沖之鳥礁畫設專屬經濟海域範圍，因此東聖吉16號被捕水域存在高度爭議。

我國政府事後責成漁業署及外交部與日方交涉，並同時在台北及東京提出嚴正交涉，對於日方主張的200浬專屬經濟海域，外交部認為存有國際爭議，認為聯合國「大陸礁層界限委員會」(Commission on the Limits of the Continental Shelf)的審查結果未完全確定，日本應尊重我國及其他國家在該海域航行及捕魚等權益。

* 作者為國立中央大學通識教育中心兼任助理教授。

airiti

此後，為了進一步表達政府對於東聖吉 16 號遭扣捕一事的抗議，自 5 月起責成海巡署進行護漁任務。「巡護九號船」與「漁訓二號船」即以 1 個月為期，在沖之鳥礁附近公海進行巡護，防止日本船艦對台灣漁船的任何干擾，包括廣播、噴水、造浪等行動。海巡署長王崇儀強勢宣示：「漁民在哪裡，海巡就在哪裡」。台灣的護漁之舉引來日本外務大臣岸田文雄的抗議，兩國歧見持續升高，5 月 7 日在沖之鳥礁南南西方 140 浬附近海域的巡護任務中，巡護九號與漁訓二號遇到日本海上保安廳的 4 艘船艦，雙方互相克制之下，並未造成衝突。

沖之鳥礁爭議：結構與法理

沖之鳥礁是由東露岩、北露岩與人工施作的南礁石所組成，其自然地理只有 9 平方公尺大，約 3 塊榻榻米。早在 1988 年 1 月 21 日美國《紐約時報》的一篇文章中，夏威夷大學教授戴克 (John M. Dyke) 即認為日本不能根據沖之鳥礁而宣稱擁有專屬經濟海域。日本國土交通省為了要擴大沖之鳥礁的面積，2016 年 2 月起，斥資 130 億日元於礁上建設 3 層樓的鋼筋建築物，專責監視周邊海域及氣象觀測，預計 2020 年竣工，此舉被認為是在加強管理，並取得大於日本國土面積約 40 萬平方公里的專屬經濟海域。

沖之鳥礁在地理位置上距離東京 1700 多公里，是日本最南端的島礁。沖之鳥礁的主權歸屬為日本，但依 1982 年的《聯合國海洋法公約》121 條第 1 項規定，所謂的「島」是四面環海並在漲潮時高於水面的自然形成陸地。第 3 項記載，不能維持人類居住或其他經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟

海域或大陸礁層。日本為了防止沖之鳥礁東露岩、北露岩遭風化、海蝕，甚至在滿潮時淹沒於海面下，而於1987年以後建設鑄鐵製的消波塊防波堤，並持續擴大。此一作法是否享有200浬專屬經濟海域及大陸礁層則存有很大爭議。

沖之鳥礁扼守東海進入太平洋的主要航道，靠近關島、塞班島、菲律賓和台灣，處於亞太地區第一島鏈和第二島鏈之間，日本將沖之鳥礁打造成人工島，具有成為連接第一島鏈和第二島鏈的戰略價值。正因如此，日本政府建設沖之鳥礁的人工施作，屢屢不絕。2005年3月，日本政府在礁上設置門牌號碼，編入東京都小笠原村，郵政編碼為100-2100，架設燈塔以及氣象觀測設備，派人長期駐守。2005年5月20日，東京都知事石原慎太郎抵達沖之鳥礁進行視察，聲稱沖之鳥礁是「島嶼」。

同年6月17日，日本政府在礁上安裝了高1公尺，寬1.5公尺的鈦製地址標示，上書「日本國最南端的島」字樣。同時，日本更將沖之鳥礁的珊瑚樣品帶回本島實驗室培植，希望透過大量繁殖珊瑚，擴大島的面積。2008年，日本政府撥款750餘萬美元將5萬隻珊瑚分期移植到沖之鳥礁。2009年，日本向聯合國大陸礁層界限委員會提出了南太平洋大陸礁層延伸申請，其依據就是沖之鳥礁。申請獲准後，日本可獲得周邊74萬平方公里的海底大陸礁層，以及超過40萬平方公里的海洋專屬經濟區，享有海洋資源開採權。

2010年，日本內閣會議上通過保護及促進利用專屬經濟區的新法案，其中，沖之鳥礁就被視為日本最南端而作為專屬經濟區的基點。2012年4月27日，日本外務省確認延伸大陸礁層的申請獲得聯合國批准，包括太平洋4個海域，其中，沖之鳥礁也被列為劃定大陸礁層的定點之一。使得日本

大陸礁層總面積擴大了約 436 萬平方公里，包括沖之鳥礁以北約 17 萬平方公里的四國海盆海域。翌年，日本政府公佈了《海洋基本計畫》，作為未來 5 年的海洋政策方針，明確提出要在沖之鳥礁設立補給站，為海洋調查提供後勤保障。然而，由於國際對於沖之鳥的認知有所歧義，相關水域的職權行使，勢必成為國際爭端的起源。

四國爭海：沖之鳥礁周邊海域與國際角力

日本欲藉沖之鳥礁人工施作的方式來擴張經濟海域的做法不難理解，在 2012 年日本向聯合國的提案中，「四國海盆海域」及「小笠原海台海域」、「沖大東海嶺南方海域」、「南硫磺島海域」等 4 處大陸礁層已經獲得聯合國認可。日本據此擴張解釋聯合國大陸礁層界限委員會肯定沖之鳥礁可以據以主張 200 浬專屬經濟海域之舉動，受到沒有重疊海域的中國大陸與韓國的強烈反對。至於直接具有海域重疊的美國、帛琉，反而不置可否。國際對於沖之鳥礁爭議之回應方式，顯然應該由安全觀點切入較為妥適。

在海牙國際常設仲裁法院對菲律賓提出的南海案做出判決的前夕，日本刻意在國境最南端的沖之鳥礁周邊公海的執法作為，除了延伸安倍晉三內閣在 2016 年的《外交藍皮書》內的海洋觀點，重視日本在東海與南海地區的利益，同時亦有以美日安保架構為基礎，抗衡中國大陸，聲援菲律賓的作用。站在此一立場上，扣押我國漁船具有宣示作用，亦較易於控管風險，多少有「柿子挑軟的吃」的意味。是以，日本外務大臣岸田文雄立場說帖早已完備，一待前總統馬英九提出「沖之鳥是岩礁，不是島」的主張，立即回應。即使岸田的立

據在於聯合國大陸礁層界限委員會的建議內容中，承認沖之鳥礁以北之太平洋四海域是日本外大陸礁層，但沖之鳥礁以南之海域，則須關照周邊國家以獲得解決，目前中韓都不承認沖之鳥礁產生的專屬經濟海域，易言之，日本對於沖之鳥礁的見解存有爭議，而我國漁船係在公海作業，享有海洋法主張的公海自由，我國政府可以此法理上的立場據理力爭。

沖之鳥礁周邊海域為我國漁民傳統的作業漁場之一，即使沖之鳥礁距離台灣達 1500 公里以上，我國政府仍不能承認日本對沖之鳥礁的主張，以維持漁民的權益。事實上，2005 年台灣南方澳籍漁船「榮龍二號」與 2012 年的「金得成號」都曾在沖之鳥周邊 200 浬內作業而遭到日本逮捕，但在雙方的默契下，彼此相安無事，避免了漁權的爭議。

近年來，中國大陸在南海填海造島，並據以主張海域權利的舉動，已使南海緊張持續上升，日本也大力支持東南亞各國的抗議，然而，日本在沖之鳥礁人工造島的舉動，雖不符合《國際海洋法公約》，但亦不宜將之與中國大陸在南海之作為類比。其因乃在於沖之鳥礁在漲潮時仍有露岩存在海面上，日本政府作為乃是保護自然原生部分的人為工事，避免海水進一步侵蝕，防止海平面上升造成的自然形成陸地區塊消失，與中國大陸直接在礁盤上擴大，甚至可能破壞自然形成的陸地區塊，性質上完全是人工島。由此一立場，中國大陸外長王毅自認「在南海的權益主張早已存在」的說法，並不比日方在沖之鳥礁的說法更具法理地位。

鑑於台日已就漁場作業與主權爭議建立外交折衝安排，沖之鳥礁衍生的爭議處理，實存有透過外交管道斡旋的空間。過往雙方存有互相尊重的傳統，一旦日本公務船進入沖之鳥礁 200 浬海域執法，我方公務船即予退離。雙方外交文

書中，對於沖之鳥是「礁」或「島」亦刻意迴避，以擱置主權爭議，謀求共同利益。

2005年10月與2012年6月，我方漁民兩次在此一海域遭到日方扣押，即採此一模式處理，由日方扣押，漁業署協調，外交部出面，日方放人，此一模式行之有年。然而，東聖吉16號漁船案上，我方政府不再循往例處理，理由乃「怕因此造成我方默認日本在沖之鳥礁200浬專屬經濟海域的主張」。案發後，海巡署護漁艦艇率爾出發，在沖之鳥礁前150公里處成一字列陣，宣示主權，似欲打破「戰略模糊」的既行模式，馬英九總統任內，曾在釣魚台案上透過成功的外交策略，提出「東海和平倡議」，取得日本與我簽訂《台日漁業協議》的成就。在沖之鳥礁的爭議上，馬英九總統亦堅持主權立場，有所作為，然由於時機敏感，加以新舊政府交接之際，卸任總統處於看守階段，重大外交問題，實可以徵詢續任總統意見，建立長治久安的政權交替慣例。

結論與建議

第一，就戰略層面而言，沖之鳥礁在《聯合國海洋法公約》是「島」或「礁」雖無明顯認定，但沖之鳥礁的地緣戰略位置險要，為澳洲與上海航運的必經航線，日本控有此礁，未來無論在航線監控與水下作戰上，仍具有絕對優勢。台日過往存有戰略合作關係，對於主權爭議問題亦採溫和立場，率爾更動過往政策是否對我有利，新任政府允宜妥善思考。

第二，就法理層面而言，沖之鳥礁爭議的發生，正值菲律賓政府針對中國大陸提出南海仲裁案之際，菲方為了減損中國大陸掌控島嶼的海洋權利，將「中華民國」亦列為仲裁

標的，指太平島是礁不是島，馬英九總統在沖之鳥礁爭議之後，登上太平島召開記者會，突顯了日本對於沖之鳥宣稱的荒謬之處。然而，正因為國際仲裁極為困難，正如同菲律賓也難以取得中國大陸的合意一樣，我國在沖之鳥礁的爭議上，亦難以取得日本的合意，循國際法理途徑來解決此一爭端，戰略同盟利益與法理主權的平衡對我國均有重要利益，如何妥善調節將關乎未來台灣在美日安保架構中的定位。

第三、就實務面上，鑑於主權問題不同於漁權問題，在以漁民利益為中心的前提下，維護漁民公海捕魚自由仍應是我方政府處理類似爭議的最高指導原則。而站在日方立場，亦不希望兩岸在類似的主權爭議上聯手，惡化台日關係。因此，類似爭議問題，仍應透過外交管道救援，建立標準處理程序，甚至在此敏感時機，進一步要求升高台日外交溝通層級，擴大台日交流項目，促進台灣特定農產品銷日，以維兩國人民利益，化危機為轉機。

第四，就國內政治面而言，鑑於馬總統於新舊政權交接之際，升高護漁態勢，固是著眼於鞏固我國主權，然而，正因台日對於相關事件處理已有默契，驟然升高護漁態勢，對於續任政府而言，可能造成日後處理此一事件困難，更有可能造成新執政黨對於卸任政府在重大外交政策處理上的疑慮。事實上，一待新政府接任之後，將立即改變卸任政府的政策，降低台日雙方的緊張程度。由於此一爭議出現時機敏感，日後出現類似爭端的可能性仍在，似可考慮針對職權交接擬定辦法，日後遭遇相同事件亦足以遵循。