

臺日建構「海洋事務合作對話」 機制的動機

林賢參*

2016年5月23日，行政院發言人童振源發布新聞表示，將在7月底正式成立「臺日海洋事務合作對話」機制，並且召開第一次會議，討論今後臺日雙方在各項海洋事務上的合作。不過，由於我方以準備不及為由，而將會議延期至10月31日在東京召開。本文將探討此一對話機制成立的背景與動機，並提出政策建議。

釣魚臺爭議催生《臺日漁業協議》

馬英九總統於2008年5月就任不久之後，提出「親美、友日、和中」政策，在國家安全會議主導下，提出「臺日特別夥伴關係」論述，將2009年訂為「臺日特別夥伴關係促進年」，推動臺日間的經貿、文化、青少年、觀光、對話等五個層面交集。雖然「臺日特別夥伴關係」是我國單方面提出的概念與文件，但獲得日方正面回應，並提出今後加強臺日雙方交流合作項目，經雙方協議後，於2010年4月30日簽署《加強臺日交流合作備忘錄》。其中，備忘錄第4項表明：雙

* 作者為國立臺灣師範大學東亞學系副教授。

airiti

方將致力於維護海上安全與秩序的交流合作。¹ 其後，臺日雙方陸續簽訂如《投資保障協定》等多項協定，馬英九總統還自詡其任內的臺日關係史上最佳。

2012年9月11日，日本民主黨野田佳彥內閣將釣魚臺「國有化」，引發臺海兩岸的強烈抗議，中共更派遣公務船進入釣魚臺領海內宣示主權，挑戰日本的管轄權。《解放軍報》甚至發表專文警告，稱此舉是日本自二戰結束以來對中國主權最為赤裸裸的挑戰，要求日本「不要玩火」。有鑑於中共升高對抗力道，野田內閣即主動向我國釋出善意，表明希望召開第17次臺日漁業會談。其後，由於民主黨在2012年12月眾議院選舉敗選，由自民黨安倍晉三組閣，並且廢續野田內閣的對臺方針，與我國進行漁業協議，於2013年4月簽署《臺日漁業協議》，開啟臺日兩國在東海周邊的漁業合作。不可否認的是，日本政府高層積極主導臺日漁業會談，並且對臺灣作出「讓步」，主要是為避免臺海兩岸在釣魚臺議題上聯手抗日的策略考量。²

¹ 「財団法人交流協会と亜東関係協会との間の2010年における日台双方の交流と協力の強化に関する覚書」、2010年4月30日、交流協会、[https://www.koryu.or.jp/ez3_contents.nsf/15aef977a6d6761f49256de4002084ae/1c11e1537f7f22e949257715000a735c/\\$FILE/20100430.pdf](https://www.koryu.or.jp/ez3_contents.nsf/15aef977a6d6761f49256de4002084ae/1c11e1537f7f22e949257715000a735c/$FILE/20100430.pdf)。

² 「日台漁業協定、中台の連携阻止が狙い 首相が説明」、2013年4月23日、日本經濟新聞、http://www.nikkei.com/article/DGX-NASFS23011_T20C13A4EB1000/。

馬政府高調抗議日本逮捕我漁民意外促成對話機制的成立

但是，馬政府「友日」政策的真心，卻換來日本非法扣押我漁民的絕情。我國屏東籍漁船「東聖吉 16 號」於 2016 年 4 月 24 日晚間，在距離沖之鳥礁約 105 海里公海作業，日本海上保安廳公務船卻以該海域係日本專屬經濟海域為由，於翌日早上扣押人船，並要求支付 600 萬日圓保證金，才能釋放人、船。

對此，馬總統於 4 月 27 日召開國安高層會議，在會後發表以下三點聲明：

第一、捍衛公海捕魚自由

根據《聯合國海洋法公約》第 121 條對於島嶼的定義，日本「沖之鳥」是「礁」不是「島」，絕非「適於人居與本身經濟生活」的島嶼，不能主張 200 海里專屬經濟海域與大陸礁層權益，我國堅決捍衛我國漁民擁有公海捕魚自由。

第二、反對日本違法擴權

日本逕自定義「沖之鳥礁」為「沖之鳥島」，違反《聯合國海洋法公約》第 121 條規定，我國不予承認。而日本在公海扣捕我國漁船並強索保證金之行為，係侵犯我國漁民依據該《公約》第 87 條第 1 項第 5 款，有關公海捕魚之自由。

第三、強力維護漁民權益

政府基於維護我國漁民於公海捕魚自由，不予承認日本在「沖之鳥礁」之違法擴權主張，未來政府將在該處公海強力

護漁，以維護我國漁民應有權益。

其次，馬總統在會中裁示，要求外交部向日方表明嚴正立場，並強力交涉。同時，要求海巡署與漁業署派遣公務船赴該海域進行護漁。因此，外交部長林永樂於2016年4月29日召見日本駐臺代表沼田幹夫，向日方表達強烈抗議，表明不承認日本在沖之鳥礁附近海域享有200海里專屬經濟海域權利，我漁民享有在該處公海捕魚權利，希望雙方能夠和平協商，建立通報機制。其後，海巡署「巡護九號船」及漁業署「漁訓貳號船」共同前往該處海域執行護漁任務。

另一方面，民進黨籍立法院院長蘇嘉全表示，「我們支持馬總統的作法」，要求馬政府儘速跟日本協商釋放我方漁船。同樣是民進黨籍副院長蔡其昌也批評日本的行為極為不合理。他認為，如果日本擅自將沖之鳥礁定位為島，並享有200海里經濟海域，臺灣漁民一出門就會碰到日本的經濟海域，根本不用捕魚；蔡其昌認為，政府應與日方進行更多溝通，保障我國漁民。由於政黨輪替在即，馬政府對此事件的主張，以及要求召開有別於《臺日漁業協議》的合作架構、建構在東海以外的海洋事務協議機制，即成為民進黨蔡英文新政府成立後的優先課題。

日本同意召開海洋合作對話的動機

蔡英文政府就任後的2016年5月23日，行政院發言人童振源表示，臺日雙方針對「東聖吉16號」漁船事件進行磋商後達成共識，將成立臺日海洋事務合作對話機制，以促進

各項海洋事務的合作。童振源進一步解釋稱：³

- 一、針對「東聖吉 16 號」漁船事件，新政府對於漁權議題所持立場，就是在「聯合國大陸礁層界限委員會」(CLCS) 決定未出爐前，針對沖之鳥是「礁」或「島」，「我們在法律上沒有特定的立場」，應該透過協商方式解決爭議。
- 二、維繫臺日友好關係對臺灣整體對外關係相當重要，臺日之間不應對彼此採取任何會增加緊張局勢的行動，而應積極展開並累積在海洋事務上的建設性對話與合作。
- 三、基於維繫臺日友好關係的共同認知，雙方決定在亞東關係協會與交流協會架構下，啟動海洋事務合作對話機制。

童振源補充表示，臺日雙方同意在 7 月底前正式成立海洋事務對話機制。並隨即召開第一次對話，除了漁業合作外，也將包括環保、科研、海上緊急救難等合作事項，都將是雙方討論的議題。

日本政府同意與民進黨新政府建構海洋對話機制，乃是其來有自。安倍晉三在蔡英文競選總統期間，即高規格接待蔡英文訪日，不但由其弟岸信夫代表安倍在其家鄉山口縣接待，並且在東京與蔡英文進行秘密會晤。在蔡英文當選後，外務大臣岸田文雄史無前例地發表談話，向蔡英文表達祝賀之意，並且表明：「對日本而言，臺灣是與日本共有基本價值觀，以及雙方擁有緊密的經濟關係與人員往來的重要夥伴、

³ 「政院：臺日宣布將成立海洋事務合作對話機制 促進海洋事務合作」，105 年 5 月 23 日，行政院新聞傳播處，http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=0A3150804AF44EF7。

友人」，期待今後能夠深化臺日關係。⁴ 其後，日相安倍與內閣官房長官菅義偉也相繼表達同樣看法。

日本為化解臺海兩岸在釣魚臺議題上聯手抗日，甚至為聯合臺灣以平衡中共的軍事威脅，放棄十餘年來不讓步的立場，與我國簽署漁業協議。安倍在第二次執政後，提出連結與美國、澳洲、印度等海洋國家，建構確保太平洋連結印度洋海域運輸線（SLOCs）航行自由與安全的「亞洲民主安全之鑽」構想，以阻止中共將南海變成「北京之湖」、創造中共支配東海的既成事實。位於第一島鏈樞軸的臺灣，當然是安倍構想不可或缺的一環。因此，日本基於拆解「東聖吉 16 號」漁船事件引發我輿論之不滿情緒，以及建構與我國在海洋安全議題的對話機制，趁勢回應馬政府要求召開海洋事務協議，乃屬必然。

不過，原定 2016 年 7 月 28 日召開會議，卻傳出因為我方準備不及而延期。10 月 6 日，蔡英文接受日本《讀賣新聞》專訪時表示，希望在近期內能夠召開「臺日海洋事務合作對話」，表明希望把沖之鳥議題納入討論。《讀賣新聞》分析指出，臺灣方面希望獲得沖之鳥周邊漁權，並與日本商討漁業資源逐漸減少的對策、漁船緊急救助機制等問題，並且認為蔡總統將在實質上「擱置」沖之鳥地位問題，以追求實質的利益。10 月 31 日，首次「臺日海洋事務合作對話」在東京召開，我方代表團由亞東關係協會會長邱義仁領軍主談，凸顯蔡政府對此一對話機制的重視。不過，有趣的是，「東聖吉 16 號」漁船事件發生後，揭露了邱義仁於 2002 年擔任陳水扁

⁴ 「台湾総統選挙の結果について（外務大臣談話）」、平成 28（2016）年 1 月 16 日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page3_001538.html。

政府國安會秘書長期間，與日本政府達成默契的秘密：臺灣漁船可以到沖之鳥海域捕魚，日本公務船到達該海域時，日方會通知我國漁業署，由漁業署下令我國漁民駛離該海域。⁵事過境遷，日方打破默契扣押我漁船，引發我輿論沸騰。不過，在此次對話過程中，日方不理會我方主張我國漁船有權在沖之鳥海域作業等訴求，並重申日本擁有專屬經濟海域的立場，導致雙方各說各話，除了達成每年舉辦海洋對話、成立工作小組的共識外，沒有任何具體成果。

政策建議

日本主張沖之鳥是「島」，除了藉此獲取約40萬平方海里專屬經濟海域之外，也有安全保障上考量。近年來，中共海軍艦艇多次穿越宮古海峽，遠赴沖之鳥礁附近海域實施潛艇作戰不可或缺的海底地形與水溫調查、並實施作戰演訓。由於該海域位於第一島鏈與第二島鏈的中間位置，不難推測是中共阻止關島美軍往西太平洋投射的「反介入/區域阻絕」(A2/AD)戰場。如果日本掌控沖之鳥礁海域，將可牽制中共的戰場建構，確保美軍兵力投射的安全，並嚇阻中共在西太平洋輕啟戰端或施加軍事壓力。

基於此一考量，臺日雙方應該透過海洋對話機制，探討如何在保障我漁民捕撈作業權益的前提下，讓沖之鳥礁爭議能夠取得雙贏的結果。為此，本文提出以下幾點建議：

一、此次對話延期的表面理由是我方準備不及，但實際上應

⁵ 「【重磅快評】漁權換福島食品解禁 是進還是退？」，2016年10月31日，聯合報，<http://udn.com/news/story/1/2058425>。

該是日方不滿意事前與我方討價還價的結果，而日本輻射食品進口解禁，應該是日方討價還價的主要標的。對此，蔡政府必須讓日本政府理解我輿論強烈質疑輻射食品安全的實際狀況，如果企圖以海洋對話換取解禁，可能嚴重傷害國人對日感情。

- 二、蔡政府不應該在未獲得多數民意支持前就貿然解禁，其決策過程也應該透明化，才不至於引發民眾的強烈反彈，並且遷怒於日本政府，將不利臺日友好關係的持續發展。
- 三、臺日雙方應該分別從海洋權益與安全保障兩個層面，共同思考雙方在沖之鳥礁附近海域漁權爭議的解決之道。由於不存在島嶼主權爭議，其解決難度不高，《臺日漁業協議》的模式值得參考。
- 四、由近期中共空軍兩度穿越宮古海峽繞行臺灣一周可知，面對中共軍事崛起的威脅，臺日雙方形同命運共同體，必須緊密合作共同因應。因此，臺日雙方今後應思考如何善用海洋對話機制，以進行有關海洋軍事安全的情報交換等防衛合作。