

第六章 結 論

日本對東海的政策，已歷經數十年的發展。早在二次大戰爆發前，日本即對東海有所構想，不過須注意的是，日本的構想並非完全針對東海，也擴展到環太平洋。

一九四二年一月二十一日，日本首相東條英機向國會演說，闡明有關「東亞建設大綱」的要旨。他說：「大東亞建設的根本方針，實際乃淵自開國的大精神。大東亞各個國家及各國民族，以帝國(按：指日本)為核心，確立基於道義之上的共存共榮的秩序。」根據東條的理論，所謂的「大東亞共榮圈」指的是以亞洲民族自立的倫理為基礎，建立超越民族國家之上的組織。亞洲民族國家必須「共主體地」與「共責任地」成為全體共榮圈中的一員，而日本則成為「大東亞共榮圈」的核心。¹

當年的「大東亞共榮圈」是日本南進政策之下的一種國際體系的構想。日本以軍事為後盾，配合其侵略東亞諸國，企圖重新分配東亞地區的經濟資源。²

一九六〇年代中期，日本一橋大學經濟學教授小島清提倡設立一個「太平洋自由貿易區」，其目的在推動太平洋貿易、資本計畫、投資和發展，成員包括美、加、日、澳、紐。小島認為這個機構可以擴大已開發國家從官方援助和私人投資兩方面，來支援東南亞和東亞的開發中國家。10年後，他建議成立「太平洋貿易開發機構」、「太平洋通貨地區」、「太平洋儲備暨開發銀行」。然而，小島的建

¹ 廣瀨淨慧，*大東亞經國誌*，東京：日本出版社，1943年，頁3至6。轉引自陳鴻瑜，「『太平洋盆地共同體』構想之研析」，*問題與研究*，第20卷第7期，1981年，頁67。

² 陳鴻瑜，前引文，頁70。

議並未引起廣泛的迴響。³

一九六六年，聯合國亞洲暨遠東經濟委員會成立了「亞洲海域礦產資源聯合探測委員會」，以協助探勘亞洲東部海岸海底的礦物。一九六八年，在該委員會的贊助下，以艾默利為首的台、美、日、韓 4 國的 12 位地質學家，在東海與黃海進行了 6 週的勘探。勘探報告由 12 位地質學家共同完成，一般簡稱為「艾默利報告」。該報告的結論指出：本地區最有希望儲藏油氣的部分，就是台灣東北一片 20 萬平方公里的海域。台灣與日本之間的大陸礁層，極可能是世界藏油最豐富的地區之一，這也是全世界少數幾處尚未進行鑽探的廣大礁層之一。「艾默利報告」在石油資源嚴重短缺的東北亞沿海國家造成極大震撼，也使得釣魚台列嶼的主權歸屬成為各方爭論的焦點。

正當台、中、日之間因為釣魚台主權問題發生爭議時，台、日、韓 3 國的民間團體為了有效開發東海石油，乃於一九七〇年十一月共同成立了一個海洋開發研究聯合委員會，以推進開發海洋的研究、調查與發展工作，並促使各該國政府有關單位，積極支持此一工作。3 國代表在協商中一致認為，倘此一努力幸而有成，則不獨對台、日、韓的經濟發展有利，對整個亞洲地區的經濟繁榮也有極大幫助。唯聯合委員會討論的議題並未涉及釣魚台列嶼問題，因為 3 國代表共同認為：主權問題，屬於政府間交涉事項，故未涉及；同時，會中所指海洋資源，也不僅是石油一項，乃廣泛指海洋中的所有資源，包括漁業、科學研究，乃至公害防止。⁴不過，這個構想終因中國的強烈抗議而告終止。

到了一九七九年，日本首相大平正芳提出「環太平洋連帶構想」的觀念，企圖統合環繞太平洋周圍的國家，組成一個國際經濟合作的團體。大平的私人諮詢機構「環太平洋連帶研究小組」所提出的期中報告，闡明了日本政府對太平洋盆地合作的理念，即太平洋諸國為了人類社會全體的福祉與繁榮，必要實現：①相

³ 同上註，頁 63 至 64。

⁴ 中國國民黨中央委員會第四組編印，釣魚台列嶼問題資料彙編，台北：中國國民黨中央委員會，1972 年，頁 12 至 17。

互理解的增進；②海洋資源開發的合作；③產業調整的推進；④經濟合作的充實與對外投資的促進；⑤通貨問題的檢討與金融市場的改善等 5 項課題。⁵

「環太平洋連帶研究小組」的這項研究報告，偏重於經濟層面的合作，企圖建立以「太平洋經濟委員會」、「太平洋貿易開發會議」、「亞洲議員聯合會」為基礎的一個環太平洋經濟圈。⁶

然而，一九八二年通過的聯合國海洋法公約將舊有的國際海洋秩序作了劇烈之調整。按照公約第三〇八條的規定，公約應自第 60 份批准書或加入書交存之日後的 12 個月生效。到了一九九四年十一月十六日，海洋法公約終於生效。此公約是全球今後各國海洋執法的規則，和處理一切海洋事務必須遵守的規範，可視為一部「海洋憲法」。公約之生效勢必影響世界各國有關海洋之活動，各國之海洋政策以及與海洋相關之國內立法也都將依此公約予以適度的調整、擬訂，或修訂。

過去，日本充分享受傳統的「海洋自由」所帶來的利益，一向主張「廣大公海、狹小領海」，不僅長期將本國領海維持在 3 海里，也沒有實施直線基線、鄰接區等制度。在第三次聯合國海洋法會議上，日本一開始亦反對沿岸國擴大其管轄權，不過到了一九七七年，日本擴大領海並設立 200 海里漁業水域，遂改變對海洋法的基本立場。聯合國海洋法公約生效之後，成為締約國的日本乃於一九九六年修改領海法，採用直線基線，確定新的領海範圍，並於同年制定專屬經濟海域及大陸礁層法，全面設定 200 海里專屬經濟海域。

根據海洋法公約，島嶼可享有領海、鄰接區、專屬經濟海域，以及大陸礁層等權利，因此釣魚台列嶼雖是彈丸之地，但對於台、中、日的海域劃界範圍，卻有相當大的影響。

一九七一年六月十一日，台灣外交部首先正式發表對釣魚台擁有領土主權的

⁵ 「協力關係促進に五つの課題 環太平洋連帶研の中間報告(全文)」，世界週報，1979 年 12 月 4 日，頁 22 至 27。

⁶ 陳鴻瑜，前引文，頁 62 至 63。

聲明；接著，中國外交部亦於同年十二月三十日發表聲明，主張釣魚台係中國的領土；日本外務省則於一九七二年三月八日對此發表統一見解，主張尖閣列島(釣魚台列嶼)為日本的領土。

釣魚台周圍海域豐富的油氣能源是造成爭端國各方爭執的根本原因。由於前述「艾默利報告」的結論引起了東海周圍沿海國家的振奮，沿岸各國乃競相投入海域探勘活動。自一九七四年開始，中國在東海海域展開了以石油、天然氣為主的海洋地質普查勘探。一九八八至一九八九年，平湖四井鑽探成功，成為當時中國海域測試產量最高的一口井。平湖油氣田的成功，使東海成為中國最重要的海域油氣生產基地之一。自平湖四井後，中國又陸續開發春曉等油氣田。

二〇〇四年五月，日本主要媒體對中國在東海開採油氣田的情形作大篇幅的報導，並抗議中國開採油氣田會像吸管一樣吸走原屬日本的油氣資源，且均要求政府採取斷然措施，捍衛日本權益。對於中國開發東海油氣田，日本政府在感到事態嚴重後，開始採取一系列作為。

日本的東海政策發展至目前的情況，可以歸納為國際因素與國內因素：

在國際因素方面，首先、新海洋法的生效：前述聯合國海洋法公約的制定是人類文明史上一項重大的成就。它不僅賦予世界各國在海洋上的權利與義務，亦規範了人類在海洋上的各項活動。然而，由於公約允許沿海國向海洋作相當的權利擴張，致使日本與周圍國家的海域主張出現重疊，對海域劃界的爭執也一再發生。

其次、中國的威脅：冷戰結束以來，中國將自己的定位調整為瀕海大國，地緣戰略勢必將往海洋方向發展，這必然會與海權國家日本產生摩擦，東海首當其衝。中國不但要在東海上開發和利用海洋資源，她也想掌握海權，企圖通過宮古海峽將勢力擴張到太平洋上。因此，如果中國能控制此一海域，將在東北亞地區佔據戰略上的優勢地位，對維護中國在東北亞地區的戰略利益，擴大在該地區的影響力都有重要意義。

中國政府多次聲明，根據大陸礁層是大陸領土自然延伸的原則，中國對整個

東海大陸礁層擁有不容侵犯的主權權利。一九九二年二月，第七屆全國人民代表大會通過了中華人民共和國領海及毗連區法，首次以法律條文明示對釣魚台列嶼擁有主權。

對中國而言，東海是其經略海洋的重點之一，近年來中國的海洋探勘船已在這個海域開發許多油井，且企圖朝向日本劃定的兩國中線右側移動。日本方面針對中國的立場與活動都認為是越界侵權行爲，不斷向中國提出抗議。

第三、美國亞太戰略的調整：美國出於控制歐亞大陸、確立全球霸權的戰略考慮，持續保持她在東海海域的存在，並不斷加強以美日同盟爲核心的雙邊軍事同盟體系。近年來，隨著中國國力的增強，美國更加大了對中國的遏制，透過不斷強化與日本之間的同盟關係來牽制中國的發展，防止中國勢力進入西太平洋，威脅美國在這一地區的戰略利益。

過去，美國一直堅持美日安保條約的適用範圍不包括釣魚台。但是，美國總統小布希上台後，副國務卿阿米塔吉曾暗示，美國爲了防衛釣魚台列嶼可能與日本合作。國務院副發言人厄立更進一步表示，一九七二年美國將琉球交還給日本時，就把釣魚台置於日本的行政管理下，美日安保條約適用範圍是日本施政下的所有領域，當然包括釣魚台。顯然，美國有意利用中、日在釣魚台領有權的爭議，擺出牽制中國的態勢。由於美國亞太戰略的調整，加上美日安保同盟「周邊事態」的概念，從而增加了東海爭端的複雜性。

在國內因素方面，首先、確保海上運輸線：東海海域是西太平洋地區許多重要海空航線的必經之地，也是世界海空交通的重要樞紐之一。它不僅爲周邊各國特別是東北亞國家與東南亞國家之間的相互往來提供了便捷的通道，同時它也是許多東亞國家與世界各地開展海上經貿往來的必經之地。

日本是世界第二大經濟強國，每年需要進口的物資超過 6 億噸，其中 99.5% 依靠海運。而且，日本所需要的石油 99% 倚賴進口，天然氣的進口量佔 96%，這些進口石油和天然氣，至少有 75% 是從中東裝運進口，而這中間之運送過程須經過麻六甲海峽、南海、台灣海峽與東海，這是日本海上運輸生命線。一旦這條航

線被切斷，東北亞各國，特別是日本將受到致命威脅。因此，東海海域平時影響到日本經濟的繁榮和發展，戰時關係到國家的勝敗和安危。正是基於這一點，日本政府十分重視此一海域的暢通和安全。

東海海域還擁有豐富的生物、礦產，和海洋空間資源，是其周邊各國的資源寶庫。豐富的資源引起了周邊國家的高度關注，日本出於自身國家利益的需要，亦加強對此一海域的開發和利用。

其次，右翼勢力的興起：過去，因為歷史問題，日本一直未在東海問題上採取主動。但是，近年來日本右翼勢力不斷擴張，尤其，二〇〇一年四月小泉內閣上台以來，日本右翼在政府的影響力快速上升，這可以由幾方面看出：①日本在爭議海域頻頻挑起事端，接二連三地向中國、韓國和俄羅斯的海上島嶼提出主權要求。②隨著日本經濟情況逐漸好轉，日本非常期待由經濟巨人躋身為政治巨人，積極「入常」的作為可為佐證。③日本全力掙脫非戰憲法的束縛，欲成為「正常國家」，致力於擴軍、修憲，並參與國際軍事活動。⁷

二〇〇四年六月十日，日本執政的自民黨提出維護海洋權益報告書，建議日本政府設置以首相為首的「海洋權益相關閣僚會議」，制訂綜合海洋權益保護措施，儘早在東海海域中線日本一側展開海洋資源調查，並允許民營企業在這片海域開採石油氣等資源。政界甚至出現了要以艦艇為日本的探測船護航，乃至不惜對中國船隻動武的主張。次日，日相小泉親自領導成立了「海洋權益相關閣僚會議」，由首相和相關省廳的大臣等官員構成，以有效保護國家海洋權益。

二〇〇七年四月，日本國會眾、參兩院先後通過海洋基本法，並於七月生效。根據這項法律，日本除新設海洋政策大臣外，還將設置以首相為本部長的綜合海洋政策本部，負責制定日本政府的中長期海洋政策方針，並協調與海洋有關的行政事務。⁸海洋基本法生效後，不但首相安倍晉三親自擔任本部長，⁹內閣官房長

⁷ 張麟徵，「維護主權要有行動 談釣魚台糾紛之解決」，海峽評論，第 175 期，2005 年，頁 38。

⁸ 「安倍任命日本首位海洋政策擔當大臣」，2007 年 7 月 3 日，新浪網：

官和新增設的海洋政策大臣擔任副本部長，其餘內閣大臣也全部為成員。僅從成員設置，就可見日本政府對海洋權益的重視。¹⁰

此前，對於涉及海洋領域的事務，日本政府內部一直是多頭管理，涉及 8 個省廳。日本國內因此有批評稱，發生涉及海洋事務的問題時，日本各省廳之間進行協調花費時間過多，反應遲緩。如今，日本增設海洋政策大臣，將整合其政府內部涉及海洋事務的各方面實力，在應對日常事務時提高反應敏捷度，在國際談判時也可能會提高談判籌碼。¹¹日本媒體指出，海洋基本法主要是針對東海資源爭端問題而提出，目的之一是要牽制中國在東海開發油田。

儘管日本政壇總體右翼傾向的發展，但就目前跡象來看，日本在強硬化的道路上尚未走到不惜與中國對抗，乃至破裂的地步。而是試圖在不斷做出戰略試探中逐漸修正中日關係框架，以期達到佔領戰略制高點和獲取實際利益之目的。¹²

第三、民意與媒體的訴求：隨著中國經濟的迅速發展，日本對中國的看法在急劇變化。對日本而言，中國的崛起乃自明治維新以來，首次面對一個蒸蒸日上、國力迅速增強的東亞強權，因此自上層當權者到一般百姓普遍懷著不安與恐懼感，保守派開始倡議「中國威脅論」，促使日本對中國的政策裡，增添防範與牽制中國成分。¹³

加上近十幾年來對中日關係史缺乏認識的「戰後新生代」開始掌握日本各界的領導權，在此背景下，否認侵略歷史、主張遏制中國、擺脫「歷史贖罪意識」的右傾勢力逐漸佔據社會主流。日本的大眾媒體和社會輿論也在總體上向右翼傾斜，主張政府要對中國態度強硬。

<http://news.sina.com/105-000-102-105/2007-07-03/0545397446.html> (2007/11/10)

⁹ 二〇〇七年九月十二日，安倍以失去「凝聚力」及健康因素為由，突然宣佈請辭。九月二十五日，福田康夫獲選為日本新任首相。

¹⁰ 「日本首位海洋大臣生在中國 安倍親掌新建機構」，2007年7月6日，中國經濟網：
http://big5.ce.cn/culture/people/200707/06/t20070706_12082063.shtml (2007/11/10)

¹¹ 同上註。

¹² 金熙德，前引文，頁 44。

¹³ 趙建民、何思慎，前引文，頁 88。

二〇〇四年五月以來的春曉油氣田糾紛，即是由產經新聞、每日新聞、朝日新聞、讀賣新聞等日本有影響力的媒體首先發難。它們無一例外地援引聯合國海洋法公約指責中國，甚至把東海爭端上升到兩國根本利益衝突的層次，要求政府捍衛日本權益。隨後，東海油氣田爭端開始提升到官方層面。

中、日雙方在東海問題上的爭執不斷昇溫，亦與近年來兩國民族主義上昇和雙方國民感情的對立不斷加劇有關。在此情況下，面對出現的摩擦，雙方輿論及民意都作出強烈反應，對摩擦推波助瀾。

綜合言之，日本的東海政策具有下列幾項特點，分析如下：

第一、中線原則劃界：在二次大戰爆發前，日本主張建立「大東亞共榮圈」，企圖將東亞的天然資源、生產能力做適當的調配，互通經濟資源之有無。一九七〇年代，日本為與中國實現邦交正常化和簽署日中和平友好條約，遂擱置了釣魚台列嶼的主權爭議；為避免中、日間的紛爭，日本並停止在東海探採石油。隨著新海洋法的發展，日本主張大陸礁層與專屬經濟海域兩種制度均以 200 海里為界線，與中國、台灣發生重疊的東海海域依照中線原則劃界。

第二、談判解決紛爭：從歷史上看，解決類似東海的糾紛不外乎 3 種方式：武力、國際仲裁，以及和平談判。首先，武力是最不可行的方式，過去日本即為建立「大東亞共榮圈」，造成生靈塗炭。其次，日本並不願將釣魚台領土問題提到國際法院解決，因為日本實際上已控制釣魚台，送請國際裁判反而有風險。最後，就只剩下談判一途。在實際磋商方面，日本與中國在海域劃界尚未完成的情況下簽署了漁業協定，雙方還就海洋調查問題建立了通報機制。目前，日本與中國就共同開採東海油氣田展開了協商，並與台灣進行漁業談判。

第三、堅持釣島主權：自釣魚台列嶼的主權出現爭議以來，日本始終堅稱釣魚台為其領土。其主因在於，如果釣魚台歸屬日本，日本將可光明正大地跨越沖繩海槽，在東海大陸礁層上合法主張更大的一塊權利範圍。所以，日本除了不斷利用興建燈塔、承租土地、加強海空巡邏等方式加強對釣魚台的實際控制之外，在中日漁業協定方面，有關規定並不適用釣魚台列嶼周邊水域；在東海油氣田磋商

商方面，日本至今不願將釣魚台周圍海域劃入共同開發的範圍。

第四、冀望美國介入：二次大戰後，日本的外交政策始終受到美國的影響。所以，儘管美國不是東海沿海國家，但美國的角色一直舉足輕重。爲了在東海問題上獲得更多籌碼，日本希望美國進一步介入東海爭端，以便藉美日安保框架爲日本爭取更多利益，包括將釣魚台列嶼納入美、日對中國遏制的大框架下。

第五、加強海域巡邏：釣魚台列嶼周邊海域，常有許多台灣、中國的漁船在此作業，而且兩岸的保釣人士更是前仆後繼前往釣魚台。因此，日本海上保安廳在此部署巡邏船與飛機，進行嚴密監視。二〇〇四年，中國保釣人士成功登上釣魚台後，海上保安廳更進一步加強在釣魚台周邊的巡邏。此外，爲了維護東海的權益，海上保安廳對特定海域進行全天候巡防監視，並逐步更新所有巡邏艦艇和航空偵察機、警戒機。

在整個東亞地區正朝向合作或一體化的背景下，日本的東海政策將遵照聯合國憲章和海洋法公約的相關規定，以及與相關國家簽署的條約或協定，以和平、理性的方式解決爭端。

