

## 焦點評析

# 東海的海洋秩序與中日關係

---

## Maritime Order in East China Sea and Sino-Japanese Relations

加茂具樹 *Tomoki Kamo*  
日本慶應義塾大學總合政策學部副教授  
*Associate Professor of Faculty of Policy Management*  
*Keio University*

### 一、建構海洋秩序所面臨的挑戰

我們該如何在東海建構一個穩定的海洋秩序呢？對於保障東北亞安全環境穩定與維持良好的區域經濟活動而言，前述疑問有著重要的意義。

近期以來，位於東海上的尖閣諸島（釣魚台列嶼）主權問題，使得北京和東京關係陷入了緊張狀態，雙方的海事執法艦艇正在這個海域上對峙著。由於兩方軍隊在信任建立措施（CBMs）方面十分不足，這也讓我們對無法預測的未來懷著恐懼，因為擦槍走火是很可能發生的。進一步來說，東京和北京在東海的島嶼主權爭議也引發國際社會的高度興趣。尤其若關注中國的行動，那麼隨之出現的最主要問題將是：一個挑戰既有秩序的新興大國與接受挑戰的國家之間，將如何共組目前的區域秩序內涵；其中，新興大國指的就是中國，至於既存的秩序維護者則是美國、日本、韓國以及台灣。

本文目的是從日本的觀點，檢討既存秩序形塑者之一的台北在 2012 年 8 月 5 日和 9 月 7 日所提倡之「東海和平倡議」（以下簡稱「倡議」）與

「東海和平倡議推廣平台」(以下簡稱「推廣平台」)的前景和展望。本文將以「倡議」和「推廣平台」為基礎，針對 2013 年 4 月 10 日，由亞東關係協會和公益財團法人交流協會所簽署的，關於建構日本與台灣之間漁業秩序的「公益財團法人交流協會和亞東關係協會之間的漁業秩序協議」(以下簡稱「台日漁業協議」)，進行一個嘗試性的評估。

## 二、東北亞地區的秩序結構

在檢討「倡議」和「推廣平台」的意義之前，首先，簡單確認今日東北亞區域秩序結構是相當必要的。根據白石隆先生的觀點，目前東北亞區域秩序存在著雙重結構：一個是以安全為重點的區域秩序，另一個則是以經濟為中心的區域秩序，而這兩個並存的結構正是造成東北亞秩序不安定的原因。前者主要藉由安全保障條約和基礎協定，來約束美日、美韓、美菲及美泰之間的合作，進而形成一個以美國為中心的樞紐和對話系統；當然，台灣也包含在這個系統裡面。這個系統雖在冷戰期間形成，但在冷戰結束後依然持續運作著。

至於另一個以經濟作為重點的區域秩序，在冷戰結束前後則發生了相當大的變化。冷戰結束前，對東北亞區域經濟秩序來說，東北亞的自由主義國家和美國之間的互動著眼於貿易關係；然而，冷戰結束之後，該地區的社會主義國家開始發揮作用，逐步扮演起區域經濟發展領導人角色，從而使東北亞貿易系統和以安全為重心的區域秩序之間，形成難以跨越的「隔閡」，結果導致冷戰過後的東北亞地區，安全和經濟兩個區域秩序既已經呈現出一致性，兩個結構之間的緊張關係亦屢屢上演。

儘管如此，即便二十年過去了，為什麼前述地區秩序並沒有崩潰呢？關於這點疑問，白石隆簡單地提出兩個主要原因：第一，中國領導者為了維持自身政治體制，選擇了以經濟成長為首要目標的政策，例如鄧小平提出的「韜光養晦、有所作為」，就揭示了中國的對外政策基本方針。第二，無論日本或美國，無論考量到中國的東亞政策對世界經濟發展之影響，或

如何連結世界與東北亞之間的穩定戰略，中國都是核心所在。正因如此，美國與日本針對安保條約的再定義，目的也是面對中國崛起的正面衝擊。不過，東北亞既存秩序近年來確實出現動搖跡象，而這個發展也與中國的變化息息相關。更甚者，在中國對東海和南海行動轉趨積極之前，中國對周邊區域的外交態度已經有相當明顯的不同。正如眾所周知，中國對東海及南海的行動近年來突然變得愈發積極，若追溯其根源，可以這麼說，其國內法早在二十年前就已經開始發展了。

根據筑波大學毛利亞樹教授的研究來看，根據 1992 年制定的「中國人民共和國領海和鄰接區法」（以下簡稱「領海法」），北京方面已將台灣、尖閣諸島（釣魚台列嶼）、西沙群島以及南沙群島等與他國有主權爭議的島嶼，主動列入中國領土範圍內。除此之外，根據前述法律，中國在其主張有權力的鄰接區內，亦給予其軍隊及海洋法執行機關的艦艇及航空器必要之權限，可以在進入他國領海之前，對於違反中國法律的外國船舶進行緊追權。其中，臨接區是在沿海國領海外側所設置，為防止或處罰他國違反沿海國關稅、財政、移民或衛生而設置的一個水域，但中國的「領海法」還追加了包含「違反安全」的特點。其後，北京又陸續制定了 1998 年「中華人民共和國專屬經濟區和大陸棚法」與 2010 年的「海島保護法」等。中國藉由這兩項國內性的海洋法，更進一步決定了自身的權利與他國的義務。

近年來，中國在東海和南海採取武斷作為，針對具爭議之領土、領海、專屬經濟區及大陸棚等，進行保護海洋權益行為之目的，或許不過來自於執行前述中國內法的結果，然而從東北亞既存秩序行為者角度來看，這卻也呈現出一個新興大國對於既存秩序的挑戰。由此來說，中國和既存秩序維持者（例如美國、日本、韓國以及台灣）之間的建構對話平台，對於維持該地區秩序穩定而言，將具有十分重要的意義。

### 三、朝向建立一個穩定的秩序邁進

馬英九總統所提倡的「倡議」和「推廣平台」，以及為建構台日民間海洋秩序所通過的「台日漁業協議」，可作為前述所謂平台的一個範例。

針對東海問題的「倡議」，固然聚焦於在最前線的東北亞既存秩序維護者與新興大國間發生的摩擦，但與此同時，在這個海域中的東北亞的區域行為者，不僅包括了東京、首爾、台北，還有北京，它們也共同擁有著海洋資源（包括了海底能源及水產資源）並共享空間。從這個意義上來說，日中、日韓，再加上為了日台之間「關於東海的和平及維持穩定，促進互利合作及友誼」（台日漁業協議第一條），還有以「對專屬經濟區的海洋生物資源的保護及合理利用並行秩序的維持」（台日漁業協議第一條）為目的所簽署的協議而言，有著重大意義。對台北來說，「台日漁業協議」不啻是「倡議」和「推廣平台」的具體成果，至於對東京而言，漁業協議則是日本作為維持東北亞既存秩序的行為者，與台灣進行具體合作的說明。進一步來說，「台日漁業協議」一方面會擴大東海的海洋資源議題對話框架，並為台日合作成功範例揭開序幕，同時對東北亞區域秩序的雙重結構而言，也有著承上啟下的作用。

值得注意的是，單單簽署前述協議，並不能達成承上啟下的目標，通往最終目的地還有一條漫長崎嶇的道路正等著我們，至於在「台日漁業委員會」下實施方法的協議，更具有重要意義（台日漁業協議第三條）。在民主國家中，對外政策的決定成本，對決定政策的人而言是個令人頭痛的問題；因此，台北和東京都必須要慎重考慮國內輿論對「台日漁業協議」的反應。若將落實「倡議」和「推廣平台」視為「台日漁業協議」可能的後續發展的話，「台日漁業協議」的協議前景確實引人注目。不過，「倡議」的「推廣平台」的前景仍與國內政治問題直接相關，這也是相關各方（無論是中日雙方或台灣）無法迴避的挑戰。