

焦點評析

從東海和平倡議到台日漁業協議： 一個「國際法—國際關係」的觀點

From East China Sea Peace Initiative to Taiwan-Japan Fisheries Agreement: From the Perspective of International Law-International Relations

蔡季廷 *Chi-Ting Tsai*
台灣大學政治學系助理教授
*Assistant Professor of Department of Political Science
National Taiwan University*

一、前言

在歷經了十七年的漁業談判後，我國確定於今年四月十日，與日本政府簽訂「台日漁業協議」（下稱「漁業協議」），也為近半年來台日釣魚台的衝突，建立了一個新的里程碑。從目前各界的評論內容來看，筆者約略將其大致上分為兩種：國家主權中心論與多元功能中心論。「國家主權中心論」的評論以為，漁業協議未成功讓我國漁民，得以進入釣魚台十二海浬內的領海範圍進行捕魚作業，可能構成默認釣魚台主權屬於日本，並可能削弱未來東海海域權益的聲索正當性。「多元功能中心論」的評論則認為，台日僅針對專屬經濟區的漁業資源達成部分協議，並不影響我國一貫的釣魚台主權以及其他台日重疊專屬經濟區的主張。

以上兩種類型的評論，究竟哪一種主張在國際法上比較有根據呢？又，哪一種評論，比較有可能符合未來台日關係的後續發展方向呢？兩種類型的評論，似乎都忽略了漁業協議的本身，會受到跨國民間保釣運動的互動所影響。尤其不能忽略者，漁業協議的簽訂，不只是與釣魚台衝突有關聯，更與我國的東亞戰略佈局有密切關聯。筆者曾經在他處指出，若「東海和平倡議」及其後續的實踐，可遵循著「議題漸進」、「制度疊加」、與「價值進步」等三原則，則我國在東海與他國，似得以有更制度性的互動。據此，台日漁業協議的簽訂，似有可能同時兼容前述「國家主權中心論」與「多元功能中心論」之立場。以下即從東海和平倡議所提出之原則，與東亞的整體戰略佈局，分析台日漁業協議之國際法與國際關係意涵。

二、東海和平倡議之國際法原則與戰略

很明顯地，東海和平倡議提出的背景，主要是因應日本前首相野田加彥，將釣魚台國有化後，所引發的一連串台、中、日之間政府或民間的爭端。但是，較少為人所討論者，則是該倡議本身，是以哪些具體的國際法原則，作為化解東海爭端的法律基礎；以下即分別從說明之。

（一）東海和平倡議與國際法原則

在東海和平倡議中，馬英九總統所具體提出的「五個應該」，均有其相應的國際法原則，以下即簡單說明之。

1. 相關各方應該自我控制，不升高對立行動

由於國際法有關領土主權的歸屬，是以「有效控制」作為主要的判斷原則，因此，各方才會在釣魚台附近海域，有不同的對峙行動。此原則即是在認知各國以行動表示對釣魚台的「有效控制」原則下，進一步強調應自我控制。所謂自我控制，即至少與國際法上的比例原則相呼應。亦即，各方在透過不同的行動方式，聲索釣魚台的主權與相關的主權權利時，應採取合於比例之合理手段，以避免發生進一步的衝突。

2. 相關各方應該擱置爭議，不放棄對話溝通

除了消極地認知各方在釣魚台聲索主權與主權權利外，此主張更積極呼籲日方，應先承認釣魚台主權爭議的存在，並進一步地擱置該爭議。依據聯合國海洋法公約的規定，若無法在合理期間，對於主權權利的劃分達成協議時，各方應該盡一切努力，達成過渡期間內的臨時安排協議。又，本項主張與海洋法公約中的誠信原則相呼應。具體而言，各國以不同的行動聲索釣魚台的主權時，應認知在採取行動的同時，至少不應妨礙臨時安排協議的達成。換言之，本於誠信原則已盡力達成臨時安排協議，構成了約束各國聲索行動的外部界線。

3. 相關各方應遵守國際法，以和平方式處理爭端

此原則與聯合國憲章所強調的禁止使用武力，以及海洋法公約中的和平解決爭端相呼應。其中，海洋法公約不僅希望爭端各方，以政治協商方式達成臨時或最終協議外，亦希望各方可藉由海洋法中的準司法或司法程序解決爭端。又，當初海洋法公約規定了如此多元（各類政治談判或法律程序）的爭端解決程序，隱含了一種規範性的價值：讓爭端國在法制的基礎上，自治選擇多元功能的互動程序，有更多達到彼此溝通以釐清利益的機會。

4. 相關各方應尋求共識，研訂東海行為準則

從規範性的角度來說，共識的建立，是以要求各方擁有平等的話語權為前提。換言之，馬總統此一主張的背後，隱含著東海爭議的解決，必須與國際法上的主權平等原則相符。又，從國際法上通常的用語來說，「準則」是不具有形式法律拘束力的「軟法」。通常，在形式上採取軟法的目的，是為了使各方較容易達成一定的諒解，以漸進式地達成後續的協商。因此，此主張背後也隱含了一種漸進式途徑的國際衝突解決精神。

5. 相關各方應建立機制，合作開發東海資源

從海洋法公約的角度來說，此一主張與該公約第 74 與 83 條，建立臨

時安排機制規定相呼應。質言之，既然東海海域資源是各方衝突的主要根源，若能依據海洋法公約強調在不影響爭議各方的法律立場上，共同在爭議海域合作，對各方之經濟發展與衝突的管理，均屬有利的安排。從爭端解決的角度來說，臨時安排機制的精神，是在強調透過「議題連結」的方式，以預防衝突的升高。換言之，海洋法公約預期，當爭端各方可以有更多元的合作管道，以和平與制度性的方式，解決衝突的機率也就越高。

（二）東海和平倡議與東亞戰略格局

從國際法的角度分析後可發現，東海和平倡議的「五個應該」，至少具有多邊協商、多元議題以及多元程序等三大特徵。但這種帶有高度自由制度主義的倡議精神，是否與目前整個東亞動態的戰略格局相符呢？這樣的倡議是否屬於一種理性的戰略選擇呢？以下即簡單從美國的亞洲再平衡戰略，以及中共近年來的海洋戰略特色兩個角度說明之。

1. 美國的亞洲再平衡戰略

部分國家或觀察家認為，歐巴馬政府提出「重返亞洲」到「亞洲再平衡」的政策脈絡，是以「圍堵中國」作為其核心政策。也因此，許多人認為，菲律賓在南海民主礁（黃岩島）與中共的對峙事件中，就是在「圍堵中國」脈絡下的舉動。然而，類此冷戰時期的思維，其實是誤解了當代的美、中關係。簡單地說，美、中在今日高度經貿互賴的狀況下，實不能與冷戰時期的美、蘇關係相比擬。因此，若要更妥切地理解美國「亞洲再平衡」的戰略布局，應該是透過制度化的合作為中心，與中共進行更深入的交往。

2. 中國式的門羅主義？

近年來，西方國家面對「中國崛起」現象時，認為中共目前的作為，是要在西太平洋地區，成為一個排他性的區域霸權，因而將中共的外交政策，稱為「中國式的門羅主義」。但是，筆者以為即便中共有此戰略意圖，在短、中期的實踐上，並沒有如美國十九世紀末到二十世紀初，實現「門

羅主義」的實力。簡單地說，當年美國「門羅主義」外交政策成功的條件，在於其已經成為西半球最大的區域強國。但是，當中共在西太平洋地區，尚未超越美、日在此區域的實力時，似乎很難在短、中期內，就實踐「中國式門羅主義」的外交戰略。換言之，中共在東亞的戰略布局，仍應從合作大於孤立或排他的角度加以看待。

綜上所述，東海和平倡議也就是在美、中均有合作意圖的戰略格局下，所採取的理性戰略。此訊息釋出的不僅是一個要與日本和中共，進行制度化的合作訊息。更重要者，其實也是回應美國當前的「亞洲再平衡」戰略，希望與美國能有更進一步的合作機會。換言之，吾人不僅僅將東海和平倡議，理解為釋出台、中、日有關東海方面的合作問題，更包含了要在其他議題領域，與利害相關國家的合作訊息。

三、東海和平倡議與台日漁業協議

從前述東海和平倡議的「五個應該」中，所具有的多元程序與制度合作特性來看，似乎與現行的東亞戰略格局遙相呼應。那麼，我國與日本所簽訂的漁業協議，究竟是採取前述「國家主權中心論」，抑或是「多元功能中心論」的思想？或者，這兩種論述可以在漁業協議中，獲得一定程度的調和呢？以下即從部分漁業協議的條款，扼要分析之。

1. 主權爭議承認條款

事實上，從去年釣魚台問題衝突升高之後，我國的主要政策目標，是以否定釣魚台現狀為日本所控制，以及促使日本承認釣魚台的主權有爭議為中心。雖然在漁業協議中規定，有關該協議的適用範圍，不包含釣魚台島嶼 12 海浬以內的水域，但同時在第四條規定：「本協議之所有事項或為實施而採取之措施，均不得認為影響雙方具權限之主管機關有關海洋法諸問題之相關立場。」據此，該協議的簽訂，等於日本默示承認我國有關釣

魚台島嶼的主權主張，而非我國默示承認釣魚台主權歸屬於日本。本條的規定，也與海洋法公約第 74 條規定，臨時安排的協議，不妨礙最後界線之劃定相符。

2. 管轄權排除條款

原本依據海洋法公約的規定，沿岸國對於專屬經濟區的海洋生物資源之利用，具有排他性的管轄權限。換言之，即便允許他國在沿岸國的專屬經濟區內，利用其生物資源，若有違反沿岸國有關專屬經濟區之法令行為時，仍是由沿岸國加以管轄。然而，在此次的漁業協議中，台日雙方則約定：「對於台日雙方漁業從業人員，為使己方之漁業相關法令不適用於對方。」亦即，彼此有關該專屬經濟區之法令，不能管轄到對方的船隻上。據此，這種排除對方管轄權規定，也就等於改變了過去，只有日本的專屬經濟區法令，可以適用到此區的情況，並讓日本明示承認我國在此區的管轄權。

3. 台日漁業委員會條款

在本次的漁業協議中，台日雙方約定成立台日漁業委員會，並在必要時，邀請雙方的民間漁業團體共同與會。事實上，此約定與海洋法公約中規定爭端各方具有交換意見的義務相符。從消極面來說，考量到釣魚台島嶼的領土主權爭議仍然存在，雙方對於漁業協議的解釋與適用，發生衝突的機率仍然很高。透過定期的對話之程序性機制，確實有降低衝突升高的機率。更積極地來說，台日漁業委員會納入民間團體的機制，亦能在國際談判的場域中，凸顯我國國內漁業團體的意見，有機會增加後續談判時的籌碼。

4. 小結：超越「國家主權中心」與「多元功能中心」

事實上，後冷戰時期的國際法思維，更朝向一種多元主體之基調，以因應利益高度分化的現象。據此，當利益衝突無法在短時間內解決時，透過其他功能性議題以管理衝突，並建立多元的衝突預防程序，成為國際法消極擱置爭議之外的一種重要機制。筆者以為，從台日漁業協議的內容來

看，就是在一種「制度—程序」的思維脈絡下所簽訂。透過「制度—程序」的機制，讓雙方可以就有關領土主權的實體爭議，有平等表述的機會。同時，透過更多的功能合作機制，讓雙方有降低衝突的誘因。因此，台日漁業協議實已同時調和「國家主權中心論」與「多元功能中心論」主張；甚至，我國反而因為有更多直接與日本對話溝通的場域，使我國有更多主權與主權權利的聲索機會。換言之，因為「制度—程序」的合作機制，使我國的主體性更能獲得彰顯。

四、結語

從上述說明可知，不管東海和平倡議或台日漁業協議，絕對不能理解為單純的「主權中心論」或「功能中心論」的二擇一關係。筆者以為，東海和平倡議的提出，是我國釋出欲與目前東亞整體傾向「合作」，而非「對抗」戰略格局接軌的一種訊息。更重要者，我國與日本在兩年前所簽訂的「台日投資保障協議」，已經看到了初步的「制度—程序」機制。此次所簽訂的台日漁業協議，似亦可理解為該投資保障協議的「制度—程序」合作的延續，同時調和「主權中心論」與「功能中心論」的主張。據此，台日漁業協議的簽訂，只能被當成是台日雙方在釣魚台，以至於整個東海問題上的開端而非結束。而在這些多元的「制度—程序」中，才是我國要謹慎維護主權或主權權利的重要場域。

