

“多元視野下的釣魚臺問題新論”國際學術研討會

2014年4月17-18日

中央研究院近代史研究所

從國際法看釣魚臺列嶼的領域主權歸屬問題

傅崐成

釣魚臺主權與海洋權益： 如何尋求一個改變現狀與維持現狀的平衡點？

(評論稿)

宋燕輝

中央研究院歐美研究所 研究員 (2014年4月18日)

上週，在海南所召開的博敖亞洲論壇 2014 年年會，其中有一場分組會議，主要是討論中國大陸與美國的雙邊關係。這一場分組會議是由中國大陸前外交部部長李肇星主持，美國新任駐華大使包可士也出席。在會中，另一位美國前任駐馬來西亞大使 James R. Keith 在發言中指出，美國的政策是支持改變朝鮮半島的現狀，但反對改變東海與南海的現狀。但就中國大陸而言，北京的政策是維持朝鮮半島的現狀，但要改變目前東海與南海的現狀。

今年二月，美國知名地緣戰略學者 Robert D. Kaplan 在 Stratfor Global Intelligence (地緣政治資訊公司) 的網站發表題為「亞洲的現狀」(The Asian Status Quo) 的報告。在報告中，他引用美國芝加哥大學教授摩根索 (Hans J. Morgenthau) 於 1948 年所出版的經點著作 Powers Among Nations: The Struggle for Power and Peace 就「現況」(status quo) 所下的定義，那就是：「存在於歷史某一定時刻，有關權利分配的維持」(the maintenance of the distribution of power that exists at a particular moment in history)。

Kaplan 指出，雖然有時後，改變現狀的作法在道德上是屬於正義的作為，但此一權利分配的改變，也就時改變現狀，只是為地緣政治平衡上引進一個不穩定的措施。(For a change in the distribution of power, while at times just in a moral sense, simply introduces a measure of instability into the geopolitical equation.)

Kaplan 指出，儘管北京認為日本的作為是具侵略性 (aggressive)，但主要是中國大陸在試圖改變東海的現狀，尤其是有關日本在釣魚台列嶼的行政管理現狀。本月 17 日，安倍首相在經濟學人所主辦的 2014 日本峰會研討會上發表主題演講當中，批評中國大陸試圖以武力改變有關釣魚台海洋爭議的現狀。

其實日本也想要改變現狀，此包括與俄國有領土和海洋爭議的北方四島，以及與韓國有關竹島或稱獨島的領土和海洋爭議。但日本在東海釣魚台是要維持現狀。但中國大陸認為是日本在改變釣魚島的現狀，因為 2012 年 9 月日本不顧中國大陸與臺灣的反對，國有化釣魚島、南小島和北小島的動作。如果這個作為不是改變現狀，那麼這是什麼？

誠如一開始我引述美國前駐馬來西亞大使 James Keith 的說法，美國是要維持東亞與太平洋地區的現狀，因為，Kaplan 指出，二戰之後，太平洋地區實質上變成美國海軍的湖泊 (a virtual American naval lake)。美國的策略是維持亞太地區的現狀，不支持日本衝過頭，與中國大陸爆發言嚴重武裝衝突，進而威脅到美國的利益。

同樣的，美國反對中國大陸試圖改變東海與南海的現狀。此乃為何自去年 12 月美國副總統拜登訪問日本的時候表示「美國高度關切中國試圖片面改變東海現狀」的作法。最近幾個月來，美國國務院與國防部高層官員也相繼發表同樣論調，反對中國大陸以武力威嚇方式試圖改變東海與南海的現狀。

因此，一個超強是要維持現狀，另一個崛起中的大國試圖要改變現狀，此種衝突與矛盾將會是美國與中國大陸建構新型大國關係的一個極大的挑戰，也會影響未來東海和南海島嶼主權欲海洋爭議的處理和發展。

就釣魚島列嶼主權而言，日本認為沒有爭議，是屬於日本的領土。但因為 1971 年美國與日本簽定《琉球歸還條約》，將釣魚島行政權歸還日本，而不是島嶼主權。因此，日本要維持的現狀是對釣

魚島的實際控制和行政管理。但目前日本面臨一個極大的挑戰。日本並未在釣魚島上面真正實施如日本境內的有效行政管理，因為此將踩到或跨越中國大陸與臺灣的紅線。另一方面，日本對釣魚台四周海域的有效行政管理也因為2010年之後，尤其2012年9月之後，中國大陸所通過公布的法律，以及所採取的行政和維權措施在逐漸弱化中。這些措施包括基點基線的宣布和領海範圍的劃定、海上與空中的定期巡航、防空識別區的宣布、台日漁業協議的簽訂等。

面臨這個不利的情勢發展，顯然日本政府是尋求美國的支持，尤其透過安保條約的強化或再確認以因應中國大陸改變現況的挑戰。但此一作法究竟是上策？還是會升高美國與中國大陸的對抗，持續緊張升高的東海情勢，不符合日本維持釣魚台現況狀的立場和努力？

依此而論，日本政府是否可以思考承認釣魚島主權是有爭議，因此要求與中國大陸簽署特別協定將爭端送交國際法院尋求解決？同樣的，中國大陸是否也可能思考此一法律解決途徑？理論上，將釣魚島爭端提送國際法院打官司都是改變現狀的作法，也符合國際法，尤其是聯合國憲章第二條與三十三條的規定。

就中國大陸與日本而言，國際法院一但作出判決，不論誰輸誰贏，結果都構成現狀的改變。但此改變是國際法所允許的和平方式。世界各國也都支持此種作法。

如果國際法院將釣魚島主權判給日本，那麼日本就能改變目前只能行使行政管轄權的現況。如果法院判給中國大陸，日本也可說獲勝，因為中國大陸與日本不需要再為釣魚台島嶼主權發生磨擦、發生武裝衝突，進而全面、持久發展中日友好、經貿關係，將東海真正轉變為一個和平、友好、合作之海。這是一個雙贏或多贏的策略思考，也符合美國和臺灣的利益。

2012年9月24日，日本前外務大臣玄葉光一郎在聯合國大會上說，應更多利用聯合國海牙國際法院和平化解領土爭端。去年10月，日本外相岸田文雄（Fumio Kishida）也表示，日本將依據聯合國海洋法公約、國際法和平解決爭端，尤其是利用國際法院。

2010年5月，澳洲向國際法院提告，指控日本用科學名義，掩蓋商業捕鯨行為。國際法院於今年3月31日裁定日本敗訴，指日本

在南極的捕鯨行動違反 1946 年簽訂的《國際捕鯨管制公約》，日本必須暫時停止，並收回日本所有南極捕鯨的許可證及執照。日本外相 Fumio Kishida 表示，對國際法院所作的判決「感到遺憾和失望」，但作為一個高度重視國際法律秩序和法治的國家，日本將遵從判決。

在國際爭端的司法解決實踐上，日本的确主動或被動打了幾次官司。日本與俄國就北方四島有爭議專屬經濟海域所發生的漁業糾紛，曾經在國際海洋法法庭打過官司，日本是勝訴。同樣，日本與澳洲和紐西蘭有關南方黑鮪爭議所送交國際海洋法法庭，以及依據《聯合國海洋法公約》附件七所成立仲裁法庭所打的官司，日本也是獲勝。當然這一次日本與澳洲在國際法院所打有關南極捕鯨的官司，日本是敗訴。值得一提的是，日本向韓國提出將竹島或獨島的領土主權爭端送交國際法院解決，但韓國認為沒有爭議，不接受日本的要求。

美國是支持中國與日本將爭端送交國際法院解決。但目前似乎中國不太可能考慮與日本簽署特別協定，將釣魚台爭端送交國際法院。儘管日本於 2007 年 7 月 9 日依照《國際法院規約》第三十六條第 2 和第 5 項作出有保留的聲明，承認國際法院的強制管轄權，但中國大陸並未做此聲明。此外，中國政府一貫主張是採取透過協商和談判的方式解決有關島礁和海洋權益的國際爭端。

1976 年在第三屆聯合國海洋法會議討論通過《聯合國海洋法公約》的時候，中國政府代表在討論爭端解決機制此議題時就一再表示應在立足平等與相互尊重主權與領土完整的基礎下，通過磋商和協商去解決爭端。中國代表也指出，雖然國家可以自由選擇其他和平解決爭端的方法，但是要要求一個國家無條件接受一個國際司法機構的強制管轄權的話，此等同於將此組織放在主權國家之上，此違反國家主權的原則。

2012 年 12 月 11 日，中國政府代表李保康在聯合國大會第 67 屆會議針對島嶼主權與海洋權益爭端之解決發言時再度重申中國的立場。他說：「中國一貫奉行獨立自主的和平外交政策，奉行“與鄰為善、以鄰為伴”的睦鄰友好政策。對於海島爭議、海礁爭議、以及海洋權益等國際爭端，中國歷來主張由直接有關的當事國根據國際法，包括《聯合國海洋法公約》，通過友好協商和談判解決。」此乃為何中國大陸反對菲律賓所提出的南海仲裁案，一再強調要透過友好協商或談判解決南海爭端。

儘管目前中國大陸與日本不太可能以法律途徑解決釣魚島爭端，但國際情勢常常出現巨大、意外改變。誰都沒有意料前蘇聯的解體、柏林圍牆的拆除、911 事件、印尼海嘯、福島海嘯與核災、馬航 37 墜機失蹤，以及前天韓國發生的郵輪翻覆事件。

對專攻國際法與歷史研究的學者而言，有關釣魚台的歷史證據、地圖、外交文書、政府官方聲明、國家實踐、法院判例等都十分重要。因為，如果那一天中國大陸和日本都領悟到最好的解決釣魚台爭端除了擱置爭議，共同開發外，就是送交國際司法機構解決的話，在座各位與會學者的學術研究就有可能發揮作用，這也是作為學術研究工作者對國家所能做的最重要貢獻。

這次中研院近史所舉辦研討會的主要目的是以多元視野去探討釣魚台問題。因此，如果純由國際法的角度去評論，我是期望由傅崑成教授的大作讀到一些比較不同觀點、比較新、或比較少人探討的國際法問題，其中包括與釣魚台的主權歸屬相關的關鍵日期、地圖之證據效力、改變現狀、國際法持續抗議、誠信與禁反言原則之適用、美日安保條約之修訂、東海釣魚台基點基線之公布、釣魚台領海範圍之劃定等，但傅崑成教授選擇深入探討傳統國際法上領土取得的方法。

傅教授在他的論文說明日本與中國大陸可能提出的法律爭點、列舉了重要的國際法案例、分析中國大陸對於釣魚島先占取得領域主權的歷史依據、以及批判美國和日本對於琉球與釣魚島的處置違反了國際法的規定。

傅教授把中國大陸的立場說明的非常清楚，特別是引用相當多中國大陸國務院新聞辦公室所發佈的《釣魚島是中國的固有領土》白皮書裡面有關歷史證據的論述。就理解中國的立場和中國大陸有關釣魚台主權的論述，這篇論文有相當多值得參考的地方。我個人對傅教授的論文與他討論的重點給以高度尊重，也感謝主辦單位給我事先閱讀和做評論的機會。

最後，因為我個人對國際海洋法的研究興趣，假如那一天我被邀請來寫一篇有關國際法與釣魚台島嶼主權與海洋權益爭端的論文，我會怎麼著手去寫？

我想，基於陸地控制海洋的原則，我當然必須先討論島嶼主權問題，以及各當事各方所提出的主張和政策作為。我也會儘量去蒐集

中國大陸以外的臺灣、日本、美國、或歐洲的重要、權威學者的論述，進行比較分析。接下來，我會深入探討以下幾個與釣魚台相關的重要國際海洋法問題：

1. 釣魚台列嶼的法律地位問題，尤其涉及《聯合國海洋法公約》第 121 條的解釋與適用。究竟釣魚台列嶼可不可以主張 200 海里專屬經濟區和大陸礁層？中國大陸、日本、以及臺灣之事實或法律主張與作為為何？沖之鳥礁只有約一張特大號床大小的面積，但日本主張 200 海里的專屬經濟區與大陸礁層；南海南沙太平島面積約 0.485 平方千米，但菲律賓認為不可以主張 200 海里的專屬經濟區與大陸礁層；釣魚台列嶼中最大島釣魚島面積是 3.91 平方千米，第二大島黃尾嶼是 0.91 平方千米，都比沖之鳥礁和太平島大許多，究竟釣魚台列嶼可不可以主張 200 海里的專屬經濟區與大陸礁層？為何中國大陸與臺灣的政府沒有明示主張？
2. 釣魚台列嶼的基點與基線畫法和領海範圍問題，究竟中國大陸與日本所採取的基線畫法與《聯合國海洋法公約》有沒有相抵觸？
3. 國際司法判例有關島嶼在沿海國專屬經濟區或大陸礁層內、外所衍生的劃界效力問題為何？半效果？無效果？還是部分效果？如果釣魚島和黃尾嶼可以主張 200 海里的專屬經濟區與大陸礁層，此對東海之海洋劃界會造成何種影響？
4. 中國大陸與韓國在東海外大陸礁層劃界申請案與日本的主張所發生的衝突應如何處理？聯合國大陸礁層界線委員會應該或會如合作出劃界建議？
5. 韓國、日本、中國大陸、以及台灣如何依據《聯合國海洋法公約》第 122 條與 123 條在東海進行雙邊或多變合作的義務，以及履行此公約義務該如何著手建構東海的海洋合作與環境保護建制？
6. 最後，韓國、日本、中國大陸、以及台灣如何個別落實或共同整合朴槿惠所提出的《東北亞和平與合作倡議》、馬英九所提出的《東海和平倡議》、以及中國大陸和日本國家領導人在 2006 年至 2012 年所提出將東海變為「和平之海、合作之海、友誼之海」的和平與合作倡議？東海周邊國家應如何共同努力為東亞與太平洋地區的和平、安全、以及穩定作出貢獻？

以上是我個人的評論，不足之處，還請各位學者專家指正。

謝謝！