

維護釣魚台主權之理論與實踐

文／王冠雄

前言

由於釣魚台列嶼周遭海域中蘊藏豐富的自然資源，同時釣魚台列嶼也扮演者控制台灣海峽東北方面向太平洋出口的重要戰略地位，這些誘因使得釣魚台列嶼成爲中日三方之間的爭奪目標。本文之討論重點由國際法中領土取得方式切入，實務性檢討釣魚台列嶼的主權爭端議題。至於中日三方對於釣魚台的歷史性爭論，因爲已有多位學者曾經爲文探討，故本文暫不以此爲討論重心。

釣魚台列嶼之地理環境特徵

釣魚台列嶼散佈的範圍在北緯二十六度至二十五度四十分、東經一百二十三度二十五分至一百二十四度四十分之間，也就是距離臺灣東北方約一百哩，琉球群島主島沖繩島的西南方，先島諸島、宮古列島、八重山群島的北方處。整個列嶼係由釣魚台、飛瀨島、北小島、南小島、沖北島、沖南岩、黃尾嶼、赤尾嶼等島嶼所組成，均爲無人居住的小島，其總陸地面積約有六點三平方公里。釣魚台列嶼中之各島嶼介紹如下：【註1】

一、**釣魚台**：爲此列嶼中之主島，又稱花島山、釣魚島、釣魚嶼、和平山、尖角、無人島，



日人稱爲釣魚島。此島略作半圓形，弧形海岸在北面，面積約爲4.319平方公里。島上擁有可供人飲用的水井。雖島之東側北部有海岸缺口，可由此泊船上陸，然由於沿岸多礁石，僅能以小艇登陸。

二、**黃尾嶼**：又名黃尾山、黃毛嶼、黃尾礁，日人稱之爲久場島，是該列嶼之第二大島，距釣魚台東北方三十四公里處，位置孤立，爲一熄火山，面積約爲1.08平方公里。該島因受黑潮之影響，氣候相當溫暖。



三、赤尾嶼：又稱赤嶼、赤尾礁、赤尾山，日人稱之為久赤島或大正島。該島由玄武熔岩構成，四周斷崖峭峻，攀登困難。面積約為0.154平方公里。

四、南小島：又名蛇島，位於釣魚台東南方五千三百公尺處，兩端皆有山，整體形狀如同元寶。

五、北小島：呈橢圓形，略小於南小島，周圍全為斷崖峭壁，突起成尖塔似伸出海面之筆架山。

六、沖北岩：又名大北小島，位於釣魚台東南五千七百公尺，包含東西兩個礁嶼。

七、沖南岩：又名大南小島，位於釣魚台東北東方七千四百公尺。

八、飛瀨島：位於釣魚台東北東一千六百公尺的小岩塊，日人曾經稱之為永康礁，晚近則又稱飛瀨岩。

這一群島嶼面積雖然極其微小，但是在安全及經濟的考量因素上，卻具有極為重要的地位。以安全的因素而論，如果中方擁有釣魚台列嶼的主權，在對海洋權利的擁有上，如能有效證明釣魚台可以維持人類居住或其本身的經濟生活，則可以釣魚台本身劃出兩百海里的經濟海域，即使無法證明，也可擁有十二海里的領海【註2】，無論在戰略上或是經濟資源的掌控上均有極為顯著的意義。這對中方來說，是向太平洋擴張影響力的重要戰略據點。反之，若由日本取得對釣魚台的領土主權，在其對周遭海域的管轄劃分下，則有可能封鎖了中方在海洋上向太平洋發展的出路。

而就經濟的因素來說，釣魚台列嶼周圍海域

長期以來就是中方東南沿海漁民的重要漁場，台灣漁民更有長期在此一海域作業的歷史。除此之外，在聯合國亞洲與遠東經濟委員會(United Nations Economic Commission for Asia and the Far East, ECAFE)於一九六〇年代末期所提出的地質研究報告中更指出釣魚台列嶼所在的位置有蘊藏豐富石油及天然氣的高度可能性【註3】。特別是在七〇年代經歷兩次石油危機之後，各國在需求能源來源亟亟的盼望下，使得釣魚台列嶼成為中日間爭執的焦點。

國際法中國家取得領土的方式

國家領土的範圍往往會隨著某種特定事件的發生或是自然的原因，而產生變化。換言之，國家在其發展演進的過程之中，可以透過特定的原因而取得領土或喪失領土。依照國際法學家的普遍見解，國家取得領土的方式有以下五種：割讓(cession)、先佔(occupation)、征服(subjugation)、添附(accretion)、及時效(prescription)【註4】。

一國企圖將不屬於任何國家主權下的土地(即所謂的「無主地(res nullius)」【註5】)，透過該國的國家行為之行使，將該土地置於其主權之下的行為，稱為先佔。在此情形之下，先佔被視為是國家取得領土的原始方式【註6】。因此，先佔的行為必須是國家的行為，且必須由國家行使或是國家的事後追認，並為國際社會所認知。

依據國際法的要求，一個以先佔作為取得領土的行為必須是「有效的(effective)」【註7】，為能證明此一行為有效，兩項條件必不可



少【註8】：

一、國家除了要有宣告佔有的行為之外【註9】，國家還必須要有對領土佔有的明確意圖，亦即明確地展現其對該領土的支配意願。就一般情形而論，此種意願的展現在明確的行動上通常為建立殖民區域或是可以供民眾居留的區域。在Clipperton Island 仲裁案中，仲裁裁決指出除了佔領意圖(animus occupandi)之外，實際的佔有是佔領的必要條件。此種佔有包括了佔領國藉以將爭議中之土地納入本國，並在該地採取步驟以行使排他性權力的某種行為或一系列之行為。而案中法國軍官將其於一七五八年在該島的巡弋調查記錄報告法國住檀香山的領事館，領事館不僅通知了夏威夷政府，並在檀香山當地的報紙上發佈了法國對該島的主權聲明。同時自此之後，法國即持續地透過實際行動和政府聲明對於該島之主權提出主張的作法，更是加強了此種佔領的意圖【註10】。

二、在以實際行為佔領了一塊無主地之後，國家需將此一領土置於其相當程度的行政管理之下，以展現該國真正地統治該土地。換句話說，也就是要有明確的行政行為產生，並且能夠和平與繼續的表現國家權力。如果在佔領土地後，卻未在適當的時間內建立此種行政行為，則有效的佔領將無法發生。在Palmas Island 仲裁案中，海牙常設仲裁法庭即表示單純的發現僅能產生初始的權利(inchoate title)，尚須在合理的時間階段中完成對該發現土地的有效佔領【註11】。此外，在Minquiers and Ecrehos 案中，國際法院認為，此案具有決定性意義的部分不在於

存在的中世紀文獻，而是直接與佔有Minquiers and Ecrehos 兩群小島有關的證據上，這些包括了在島上所行使的司法管轄權、徵稅權、立法權、捕魚權、和旅遊觀光權等，而對這些權利的行使，都說明了英國擁有對這些島嶼的領土主權之事實【註12】。

至於割讓則是依據條約之規定，一國將其領土的一部份轉移給另一個國家的行為。產生割讓的原因有許多，在歷史上以戰敗割地較為常見，此種情形亦被稱為強制性割讓。相對地，割讓會有非強制性的情形，此是指有關國家在自願的基礎上締結條約，轉移部分領土的行為，其形式則有買賣、交換或贈與。但無論為強制性抑或非強制性割讓，重要的決定因素在於國家確有轉移領土的意圖(intention)【註13】。同時，由於河流或是領海等部分之領域，由於其為領土不可分割的附屬部分，亦即為不可脫離領土部分而獨立存在，因此無法被單獨割讓【註14】。

征服是指一國以武力佔領他國的領土（無論為全部或一部份），並在戰後經過兼併的過程取得該領土的主權【註15】。而添附則是指透過自然的作用或是人為的措施，而使得一國的領土獲得擴大的結果，例如河口三角洲的堆積、海中島嶼的形成、或是築堤等【註16】。

至於國際法中對領土取得的另一方式是時效原則，此一原則基本上是由國內法民法上的時效原則所類推適用而來。但是，國際法學者對於時效能否被列為領土取得的方式之一仍有爭論，而且到目前為止，要有多長久的時間才足以構成時效取得的結果亦未明確地出現在任何判決中。然



而，不可忽略的重點在於，國際法學家在討論或引用時效原則時，對於「不受干擾、持續地擁有」的重視程度，反倒成為另一重要的判斷標準。換言之，「不受干擾、持續地擁有」成為判斷「時效取得」的重要參考因素。若將釣魚台列嶼所發生的領土爭端加以分析，綜合前述關於國家取得領土主權的方式，中日三方之間在對於釣魚台列嶼主權的爭奪理由上，相關爭端各方的法律依據主要涵蓋了前述的割讓、先占及所謂的時效。值得討論的部分可以集中在先佔與時效兩個方面，但是要想證明這兩種取得領土的方式，「有效原則」則成為不可避免的檢驗標準。國家除了要有宣告佔有的行為之外，還必須要有對該片領土實施佔有的明確意圖，亦即明確地展現其對該領土的支配意願。還要加上明確的行政行為，並且能夠和平與繼續的表現國家權力。

日方多年來的諸般作為即在加強此種支配意願及行政行為，由一九九〇年代中期時，日本右派社團「日本青年社」在釣魚台設立燈塔【註17】並進行維修【註18】，到二〇〇二年十月間日本政府和釣魚台的「地主」訂約，以每年二千二百萬日圓（約台幣六百五十萬元）租用釣魚台列嶼的三個小島，以便強化「領土管理」【註19】的種種作法，都在強調此種擁有主權的意願及行為。

相對的，兩岸三地自一九九〇年代中期再度出現的多次保釣運動，雖然出現過一九九六年十月七日台港人士登陸釣魚台插旗【註20】，一九九六年九月二十七日香港保釣人士陳毓祥因參與保釣行動殉難【註21】，今年三月二十四日七名中國大陸的保釣人士登上釣魚台島【註22】等凸顯事件，但是

就實際的法律效果觀之，缺乏了兩岸公權力的介入，使得保釣活動被壓縮在民間的層級，不僅無法有效彰顯兩岸政府對於釣魚台列嶼主張主權的意圖，更是缺乏了有效的行政行為，遑論有效原則的主張基礎。

檢討

對於釣魚台列嶼的主權歸屬爭端，我國曾經表示過立場為：堅持主張擁有釣魚台列嶼主權；以和平理性方式處理；不考慮與中共合作解決；在尋求解決主權問題的同時，優先考量漁民權益【註23】。然而在實務的操作上卻顯出猶疑的態勢，近年來幾次保釣事件的處理，使我國在面對鄰國覬覦領土的情形上出現弱點，值得我國行政當局縝密深思，以避免未來出現無可彌補的後果。

自內政部於民國八十一年提出「中華民國領海及鄰接區法」草案，經過五年餘的時間，終於在民國八十七年元月二日三讀通過此一法案，並於同年元月二十一日公布施行，為我國在海域立法上踏出重要的一步。對於這一重要的海域立法通過後，其意義及未來發展應有：

一、政府於民國六十八年以總統令宣布擴張領海為十二海里，並設置二百海里專屬經濟海域後，即未再就海域立法事務上出現任何作為。對於民眾來說，只見海域糾紛不斷，舉其大者，有與日本的釣魚台主權爭端、有與菲律賓的漁業糾紛，至於南海地區的島礁糾紛更是層出不窮，而與大陸之間的漁事及海盜事件，更是屢見不鮮。凡此種種，政府的反應幾乎都歸咎於國內欠缺一套適當的海域立法，而使相關官員在執法時「無



所適從」。現在相繼通過了「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」與「中華民國領海與鄰接區法」之後，這種現象應可獲得解除。所以，我國目前即應準備在擁有國內海域立法之基礎上，與鄰國進行海域劃界談判的工作。如此，將可使我政府正視並面對海域劃界的問題，是具有積極與正面的意義。至於鄰國是否接受我國兩項海域立法的法律效力，這已不是立法的問題，而是政治外交應進行的層面。

二、通過的兩項海域立法，係屬於母法的性質，仍需藉許多的下游功能性立法加以補充後，方能構成完整的海域立法體制。這些功能性立法包括了諸如外國核動力船舶、載運核物質或有毒物質通過我國領海時之許可與監管、海下歷史考古文物之管轄、海洋科學研究之許可、海洋污染之防治等。這些配套性的立法措施，如能架構完整，並且能夠完整執法，則展現在外的將是一個主權國家所應該具有的完整管轄權，與鄰國間的領土主權糾紛或是漁事糾紛也可導向正常化與制

度化的法律層面，其效果是不言可喻的。

此外，民間人士多次組成保釣船隊前往釣魚台企圖登陸並宣示主權，然而保釣活動在與日本海上保安廳艦艇發生追逐、碰撞後結束了。我政府的反應僅止於口惠而實不至的宣示，其效果已在社會中有所評價。亦因此之故，民間保釣人士憑藉熱情，繼續籌劃下一波

的行動。相較於我國官方與民間的表現，日本多次以其優勢的海上執法武力，輔以政府高層人士的強硬發言，吾人極不願陳述，但是事實上明確體現日本領有釣魚台的事實。

幾次保釣事件的發生，其立即的結果是日本宣稱已成功地驅離了台港保釣人士，使其可向國際社會傳達日本有效管轄釣魚台的事實。即使保釣人士再一次成功地登陸，並且在其上插上國旗，但是顯而易見的，日本也會將其拔除，並再度展現其有效控制釣魚台的態勢。這樣的發展結果，我們真的達到了「中斷日方佔領時效」嗎？更有甚者，強調日方的時效，豈不過度彰顯日方現在有效佔領的事實？

我國既已宣布了以釣魚台列嶼為中心的領海基點與基線，依據一九八二年聯合國海洋法公約第十九條關於無害通過領海之規定，日本公船舶出現於我釣魚台領海海域之執法作為事實已構成「非無害通過」，我方自可予以驅離，但基於和平解決爭端之原則，我方在釣魚台爭端上已表現出



高度自制，盼日方能予善意回應，退出釣魚台海域，免致爭端持續擴大。

吾人固不欲求戰，但若我方公船舶能「擇機」前往釣魚台列嶼海域巡弋，甚至招來日本抗議，如此不僅可消極地中斷日本「和平、持續管轄」的國際法上效力，更可積極地宣示我政府對此領土的態度。

結語

於民國八十九年元月二十八日成立的「海岸巡防署」，無論在其組織、法定職權、抑或組織的執法意向上，均可承擔維護釣魚台列嶼主權的任務。

依據「海岸巡防法」第四條的規定，巡防機關掌理的事項有「海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項」【註24】；「海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項」【註25】。以及巡防機關的執行事項有：「海上交通秩序之管制及維護事項；海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項；漁業巡護及漁業資源之維護事項；海洋環境保護及保育事項」【註26】。

以上所引關於海岸巡防署的掌理及執行事項均提供了海巡署在執行釣魚台列嶼主權維護行動時的法律基礎，睽諸國際法中對於領土主權的主張及維護的「有效原則」，執行適當的執法行動顯再主張主權的意圖及行為上具有重要的意義。

所幸海巡署在執行法定職權時所抱持的意願極為正面且積極，在論及海巡署對「內水」、「大陸礁層」、「公海」管轄權的意見時，海巡署明白

表示「依中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法、海岸巡防法等相關法令，賦予海岸巡防機關執法之規定及權責明確，執行應無疑義」。且「本署成立之宗旨，即為統一岸、海事權，多數民眾均認為有關查緝水上之任何不法情事，均由本署掌理。海岸巡防法中雖未賦予本署有關內水之執法權責，但綜觀政府所屬各機關（除海軍外），目前僅本署具有執行海域及海岸巡防之能力，故實無法置身事外。」【註27】對於此種正向的執法態度，筆者極表欽佩。亦盼在未來的海上執法行動中，能夠累積我方擁有釣魚台主權的案例及作為，不僅落實我國的立場與主張，也彰顯我國有效管轄的事實。

（作者任職於中國文化大學政治系副教授）

【註釋】

1. 參考自丘宏達，現代國際法，台北：三民書局，民國84年，頁535-537；馬英九，從新海洋法論釣魚台列嶼與東海劃界問題，台北：正中書局，民國75年，頁23-26；鄭海麟，釣魚台：列嶼之歷史與法理研究，香港：明報出版社，1998年。
2. 一九八二年聯合國海洋法公約，第121條。
3. 一九八二年聯合國海洋法公約，第121條。
4. Robert Jennings and Arthur Watts, eds., *Oppenheim's International Law*, 9th ed. (London: Longman, 1996), p679. 亦有學者將發現(discovery)列入國家取得領土的方式之一，並謂直至十九世紀，單純地以「發現」就可成立取得領土的法律效果，但之後此一行為漸漸式微，並



且需要附加有效的佔領，方得以取得法律上的效力。見Gerhard von Glahn, *Law Among Nations: An Introduction to Public International Law*, 7th ed. (London: Allyn and Bacon, 1995), p. 297.

5. 對於所謂「無主地」的認知，無論其有無人類居住，或雖有人居住但該居民之社群並不被認為是國家，或是一度屬於某國所有，但後來又遭該國放棄(abandon)者。此種放棄不僅包括了無法對該領土行使主權，也包含了國家明確顯示放棄的意圖。見Supra note 4, p686-687; Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th ed., London and New York: Routledge, 1997, p148..

6. Supra note 4, p686.

7. 關於本節中所探討到的先佔與時效之「有效性」，亦可見Case concerning Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia); 王冠雄，「印尼與馬來西亞對於Ligitan-Sipadan 兩島之主權爭端與解決」，*海華與東南亞研究*，第4卷第1期(2004年1月)，頁1-17。

8. Supra note 4, p689.

9. 此種宣告的意思表示通常的方式有：發表聲明、宣言或通告，以之向他國表明佔領的意圖。

10. Malanczuk, supra note 5, pp. 53-54.

11. *Palmas Island Arbitration*, 1949, 見Rudolf Bernhardt, ed., *Decisions of International Courts and Tribunals and International Arbitrations*, *Encyclopedia of Public Inter-*

national Law, Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1981, pp. 223-224.

12. *Judgement of Minquiers and Ecrehos Case*, 17 November 1953, <http://www.icj-cij.org/iccjwww/idecisions/isummaries/ifuksummary531117.htm>, 上網檢視日期：2004年5月1日。

13. Supra note 4, p680.

14. Ibid.

15. Supra note 4, p698.

16. Supra note 4, pp. 696-697.

17. 聯合報，1996年7月19日，第2版。

18. 聯合報，1997年6月14日，第9版；2003年8月26日，第A11版。

19. 聯合報，2003年1月2日，第13版。

20. 民生報，1996年10月08日，第20版。

21. 聯合報，1996年9月27日，第3版。

22. 聯合報，2004年3月25日，第A13版。

23. 聯合報，1996年9月13日，第2版。

24. 海岸巡防法，第4條第1項第3款。

25. 海岸巡防法，第4條第1項第4款。

26. 海岸巡防法，第4條第1項第7款。

27. 行政院海岸巡防署，「行政院海岸巡防署對『內水』、『大陸礁層』、『公海』管轄權研析意見」，(89)署巡海字第0890008500號，民國89年9月25日。