

釣魚臺主權歸屬爭端之國際法觀點分析

An International Law Analysis of the Sovereignty Disputes over the Diaoyutai Islands

王冠雄 (Wang, Kuan-Hsiung)

國立臺灣師範大學政治學研究所教授兼所長

壹、前言

近幾個月以來，日本在釣魚島問題上不斷以「買島」、「登島」、「國有化」等作為，加速對釣魚臺列嶼主權的侵奪。日本政府的此一系列行動，無異主動破壞了臺灣、日本、大陸3方在東海海域數十年來「維持和平、保持穩定」的情勢，當然引發臺灣與中國大陸兩方的反擊。就在9月11日日本完成「釣魚臺國有化」程序當晚，大陸也公布釣魚臺及其附屬島嶼的領海基線，此為國際社會經常操作用以宣示主權和行使管轄權的方式。我國亦有積極作為，除於7月初海巡署出動5艘艦艇保護保釣船舶，而與日方海上保安廳3艘船艦發生對峙之外；並於9月25日，海巡署派出和星艦等12艘艦艇護衛我漁民所組成之保釣船隊，對抗日本海上保安廳的海空夾擊，成功讓我國漁民完成保釣活動並安全返航。

然而，釣魚臺列嶼主權問題以及東海海域資源的爭端，正因為日本的「誤判形勢」而進入高度衝突的態勢，前段所述之幾件最新發展，不僅不是此一爭端的暫告段落，而是新一波爭端的開始。本文認為日本在釣魚臺列嶼主權歸屬的問題上，過度單方且樂觀地認為日本擁有無可爭辯的法理依據。其真實的情形卻正相反，以下將就所涉及之幾點國際法層面觀察加以說明。

貳、先占 (occupation)

國際法上之先占係指國家意圖將一土地置於其主權之下的行為，然先決條件是該土地不屬於任何國家，同時國家除了明確對外表達占有該土地之事實和意願之外，尚須輔以某些內部之行政管理行為，例如土地測量、修建港口等事務皆是。

日本認為經其多次調查後，證實釣魚臺列嶼為無主地 (terra nullius) 後，於 1879 年將其命名為「尖閣群島」，並於地圖上標記為日本版圖。之後又於 1895 年 1 月 14 日基於國際法上之先占原則，透過其內閣秘密決議納入版圖，並劃歸沖繩縣管轄。

然審察日本保存的歷史文檔，顯見日方在運用先占原則的基礎上，實有高度的可質疑之處。1885 年日本內務卿山縣有朋提議勘查釣魚臺列嶼並設立「國標」乙事，同年 10 月 20 日外務卿井上馨在答覆山縣有朋的極密函件「親展第三十八號」中，明白指出「清國對各島已有命名」，又因「近時清國報紙等揭載我國政府欲占據臺灣近傍清國所屬島嶼的傳聞」，乃未敢妄動，因此開拓島嶼、設立「國標」等事「須俟後日，伺機行事」，且為免「招致清國猜疑」，要求勘查之事「均不必在官報及報紙刊登」。

同時，日方令人可議之作為在於 1895 年 1 月 14 日時，日本內閣鑒於中日甲午戰爭必然勝利，乃以「今昔情況已殊」為由，秘密核准沖繩縣於釣魚臺上設立「國標」。不過，日本政府此一作為並未以天皇敕令或以任何官方公告的方式發布，乃致外界對日本此一作為毫無所悉。而且事實上，沖繩縣當時並未設立「國標」，一直到 1968 年在相關爭端發生後才設立。基於日本採取秘密不公開的侵略作為，對日本侵占釣魚臺列嶼的行動稱之為「竊占」，實符事實。由於此種決議為日方內部之意思表示，並未對外公告，則對其他國家並無效力，因此不符合先占的要件。

相較於日本所提「先占」的概念，我國明嘉靖 13 年 (1534 年) 陳侃的《使琉球錄》中即有關於釣魚臺列嶼的記載，且就民間對於釣魚臺列嶼的利用而論，明永樂元年 (1403 年) 的航海海道指引《順風相送》一書中，亦有將釣魚臺列嶼作為航路指標的紀錄。又清朝在康熙 22 年 (1683 年) 正式將臺灣納入版圖時，釣魚臺列嶼亦以臺灣附屬島嶼的身分一併納入。就此來看，釣魚臺列嶼早為我國人利用且登載於官方文書之上，日本所稱對該群列嶼的先占，實無任何基礎。

參、時效 (prescription)

若論時效原則之適用，依據國際法的概念，時效之實踐係指一國在他國領土上和平無爭地展現其主權行為，經過一段相當長的時間後，基於尊重該土地及該區域之和平狀態，該行為國即可取得該土地之主權。唯需留意者在於時效原則所需具備的時間概念，係指一段長的時間，但國際社會的實踐經驗顯示，此段時間並無法以確定的長度作為標準。

日本認為自 1895 年甲午戰爭期間之內閣決議始，至 1972 年 5 月 25 日美國將釣魚臺列嶼隨同琉球群島之行政管理權歸還日本期間，並未有任何其他國家對於日本統治釣魚臺列嶼一事提出反對；同時，在日本由美國取得行政管理權之後即持續地對於釣魚臺列嶼實施管轄，因此依據國際法之時效原則，日本已經取得釣魚臺列嶼的主權。

關於日本 1895 年之內閣決議，已如前述，其在事實上係為一內部會議之決議，且由於日方當時刻意不對外公開，除顯示出該決議在法律程序上不完備的缺陷之外，又採取秘密不公開的方式奪取他國的土地，係為竊占。這即是 1943 年「開羅宣言」(Cairo Declaration) 中明定，「日本竊取於中國之一切領土，例如東北四省、臺灣、澎湖群島等，應歸還中華民國；其他日本以武力或貪慾所攫取之土地，亦務將日本驅逐出境」之因。

此外，在取得「時效」的過程中，「和平且無爭」係為基本的條件，然睽諸歷史，自 1945 年二次世界大戰後至 1972 年美軍託管期間，釣魚臺列嶼並不在日本管轄之下。我國人民，尤其是漁民，即經常使用該島，並未受到干擾。直到 1968 年釣魚臺主權問題出現，臺灣漁民才受到琉球砲艇驅離。而從 1968 年至今，釣魚臺列嶼問題已具爭議性，中華民國政府與民間也一再向日本表達正式抗議，使得此一議題不存在「和平且無爭」的基礎，也使得日方所主張的「時效」占有成為不確實的想像。

肆、美國歸還剩餘主權 (residual sovereignty)

日本認為，依據 1971 年沖繩歸還條約 (The Okinawa Reversion Treaty) 之規定，美國決定將琉球群島之剩餘主權歸還日本，而在琉球群島之行政權及於釣魚

臺列嶼的情形下，歸還琉球群島亦即一併歸還釣魚臺列嶼主權予日本。

日方此論點顯然悖離當時的實際情況，蓋除前述「開羅宣言」的內容之外，1945 年「波茨坦公告」(Potsdam Declaration) 第 8 條確定「開羅宣言之條件，必須實施。而日本之主權，必將限於本州、北海道、九州、四國及吾人所決定其他小島之內。」美國歸還日本琉球群島行政權之舉並未取得二次世界大戰同盟國之同意；另琉球群島等位於北緯 29 度以南之西南群島既已依「舊金山和約」第 3 條規定，送交聯合國託管，並由美國擔任管理當局，依「聯合國憲章」第 76 條規定，託管之目的，在領導託管地趨向自治或獨立。故依前述法律文件，美國無權片面決定琉球與釣魚臺列嶼的主權歸屬。

另 1953 年 8 月，美國決定將琉球群島北部的奄美大島交還日本時，中華民國外交部在當年 11 月 24 日，曾向美國駐華大使遞交備忘錄，首度表示對於琉球的最後處置，中華民國有發表其意見之權利與責任。美國於後續的處理中對其作為亦有明確說明，例如美方於 1971 年 5 月 26 日正式照會我國表示，美國將行政權交還日本一事，並未損害中華民國有關主權之主張。美國參議院後來於 1971 年 11 月 2 日通過「沖繩歸還條約」時附加說明，表示僅將行政權交還日本，並不構成主權之移交。由這些相關的外交文件來看，美國移交行政權並不等於確認日本擁有主權。而美方也多次重申美國對釣魚臺列嶼主權問題採中立立場，認為應由相關各方協商解決，迄今未曾改變。因此可見日方的立場，也未被當時轉移行政權的行為者美國所接受。

基於前述數點，可以理解到日本持續堅稱擁有釣魚臺列嶼的主權，實為透過曲解國際法的方式，希冀達到非法占有的目的。

伍、結論：擱置爭議、共同開發

由於日本政府近期來的舉動，造成東海局勢的緊張和難解。為能有效防止此一情勢朝向不理性發展，「擱置爭議、共同開發」應是符合國際法規範及有利區域穩定的一個選項。依據許多的國際實踐，以及 1982 年「聯合國海洋法公約」的規定，一國在其領土和領海中所行使的權利為「主權」(sovereignty)，而在其專屬經濟海域中和大陸礁層上則係行使「主權權利」(sovereign rights)。主權之行使是基於國家實踐排他性職權的結果，具有絕對的效力；然而主權權利在海洋

法領域中之內涵係指在專屬經濟海域內或大陸礁層上，針對自然資源（生物與非生物資源）和相關開發行為所進行之管轄和管理，所以經濟性利用的考量較重，也因此具備共同開發的基礎。

本文認為爭端相關各方首應承認並接受爭端的存在事實，接著在合作項目內導入功能性的選項，並且選擇簡單、不複雜、較具可行性、且有急迫性的項目，再逐步擴大合作之效應。同時為解決詭譎多變的東海爭端議題，共同開發或共同合作的過程將會極端冗長與複雜，這是可以預見的發展，因此，各國在過程中應當持有自制、互信、行為透明化的態度。

馬總統於8月5日提出「東海和平倡議」的主張，亦即呼籲相關各方自我克制、擱置爭議、和平處理爭端、研訂東海行為準則、建立合作開發機制。可以見到馬總統在「東海和平倡議」的思維具有以上所述國際法的內涵，並在強調我國擁有釣魚臺列嶼主權的主張未有絲毫的改變。同時為了避免未來發生衝突的可能性，建立合作開發資源的機制，應是當前最務實的考慮。此亦就是「國家主權無法分割，但天然資源可以分享」的含意所在。本文認為，在共同開發及合作上，東海爭端各國間的開發、管理及合作不只是目的，也是過程，參與各方透過此一過程，建立彼此間的互信，透過相關項目的共同開發與共同合作，創造進一步合作的氣氛。