

建立三國四方區域漁業共管機制

胡念祖

中共與日本於十一日晚簽署了新的中〈共〉日漁業協定，該協定提供雙方一個處理海域劃界及漁業管理的架構。此一架構基本上顯示：〈一〉中〈共〉日雙方均將依聯合國海洋法公約之精神與文字擁有各自之專屬經濟區，並相互入漁，接受沿岸國之漁獲分配管理及取締非法捕魚之執法管轄；〈二〉在雙方專屬經濟區劃界交涉未達成協議前，在東海海域劃定一「暫定措施水域」，此一水域北邊以北緯三十四度四十分為界，南邊以北緯二十七度線為界，東、西兩側則各以領海基線向海量起五十二海里〈或曰由兩國領海外界線向海量起四十海里〉為界，略呈一平行四邊形，在此水域內採用共同管制措施，至於北緯二十七度以南則基本上維持現有之漁業秩序；〈三〉設置「中〈共〉日漁業共同〈或聯合〉委員會」，就暫定措施水域內之共同管理措施加以研訂，以及暫定措施水域外專屬經濟海域內之漁業作業事項進行協調。

此一架構性協定背後所隱含的意義，可由海洋法與海洋政策兩個層面來加以認識。在海洋法的層面上，中〈共〉日雙方正努力於專屬經濟區之海域劃界工作，但是，中〈共〉日雙方似乎並未「慮及」或「預期」就專屬經濟區之水體部分〈主要涉及漁業資源之利益〉及大陸架之海床、底土部分〈主要涉及石油、天然氣之礦物資源利益〉可分別劃定界線；故而，日本堅持採「中線原則」劃界，中共則堅持採陸地領土「自然延伸原則」，而以沖繩海槽最深處為中國大陸架與海域之外界線；日本希望此一暫定措施水域範圍愈小愈好，中共則希望加大此一水域範圍，並使得沖繩海槽落於此一暫定措施水域偏東一側，以保留未來海域劃界的有利彈性空間。此一協定以北緯二十七度線為界，以南則以「維持現狀」模糊處理，應是有意迴避釣魚台主權爭議與釣魚台週邊水域法律地位未定之棘手問題，而所謂「現有漁業

秩序」即是「沒有法律秩序下的運作」。

北緯二十七度線以南之水域〈指大陸海岸以東包括台灣週邊之水域〉的「法律地位」被中共宣稱為「軍事作戰區」，並勸告日本漁船不要進入該水域及進行漁捕作業，否則自承一切後果。此點宣示出現於一九七五年八月十五日中〈共〉日漁業協定簽署時中共代表陳楚大使致日方代表宮澤喜一外相的信函之中，雖然日方代表在同日之信函中表示「注意到」中共之「勸告」，但亦表示無法承認〈admit〉中共對該水域之立場。事實上，中共在其一九五五年與日本簽定之民間漁業協定中即劃定了三個軍事區，分別是渤海灣之軍事警戒區、錢塘江口之軍事禁航區，及北緯二十九度線以南之軍事活動區。一九五七年七月二十六日中共修正北緯二十九度至二十七度。一九七五年中〈共〉日政府間漁業協定之簽署信函中，中共再度宣示黃海北部近岸水域為軍事警戒區，日本漁船非經中共主管官員允准不得進入，以及日本漁船自承風險之北緯二十七度線以南的軍事作戰區。基本上，在此次新簽定之中〈共〉日漁業協定中，中共似乎仍然維持此一立場，但在實踐中，日本漁船每年十一、二月固定出現於我屏東沿岸水域作業，似乎亦未將此一軍事作戰區的規定與勸告置於腦中。

在海洋及大陸政策層面上觀之，中共對海域劃界問題表現出高度重視與極端謹慎的態度，並將北緯二十七度以南「留白」處理，但對暫定措施水域中或整個東、黃海之漁業資源與作業管理，卻未考慮到台灣之漁業活動與定位。事實上，東、黃海漁場是我國漁船傳統作業水域，特別是對基隆、蘇澳地區之拖網漁業更是重要，涉及作業漁船五、六百艘，漁獲產值四十多億。此一水域中專屬經濟區內之管理制度的協調及暫定措施水域中共管措施之制訂，均有賴中〈共〉日漁業聯合委員會的議定，但中〈共〉日議定之管理措施及管轄權是否可及於懸掛中華民國國旗之我國漁船？若有任何碰撞、絞網等海事或漁事糾紛發生，我政府對我國籍漁船之「專屬管轄權」又豈能受限於中〈共〉與日本的管轄？這些問題或許有賴以更寬廣視野的觀點來加以解決。

台海兩岸關係是否可以「雪化春來」，當有賴兩岸共同開創一些「互利、共利」的議題空間，並在這些空間內攜手建立互信。東、黃海漁業資源既是兩岸共同的作業標的，亦是兩岸共同漁業利益之所繫，在當前國際漁業法律體制重視漁業資源永續養護、要求建立區域共管機制的大趨勢下，我政府決策高層實可主動倡議，聯合中共，邀約日、韓，在「三國四方」的架構下，共同建構東、黃海之區域漁業管理組織或安排，以合作進行漁業資源調查與評估、協調漁業管理法規、並共同行使漁業資源養護之措施與漁撈作業之管理。如此，不僅可以確保中國人在此一區域中之漁業權益，並可為區域中主權主張與劃界爭議創造和緩之氣氛，亦可為兩岸關係開創更有利的政治條件。

〈作者為中山大學海洋政策研究室召集人，中華民國海洋事務與政策協會秘書長〉