

# 沖之鳥之辨……國家海洋前景何在

胡念祖／中山大學海洋事務研究所所長、海洋政策研究中心主任（高雄市）

沖之鳥是礁是島之辨，有何意義？國會或媒體多聚焦於民進黨新政府與國民黨舊政府間立場之轉變，或新任內政部葉俊榮部長「是礁」之說法與行政院或新任外交部李大維部長較模糊之表態間的「髮夾彎」，而少了一些海洋法政上的論證。單從此一涉外事件即可論斷，台灣要成爲一個真正的海洋國家，恐還有一段路要走，更有一種心態需要調整。

日本作爲一個在海洋上具高度企圖心的國家，會藉國內高成本之作爲，鞏固沖之鳥小岩塊的繼續存在，更自二〇〇五年起，在中西太平洋漁業委員會（WCPFC）中主張該「海洋地貌」二百哩專屬經濟區（EEZ），繼而於二〇〇八年向聯合國海洋法公約（UNCLOS）下所設大陸礁層界限委員會（CLCS）提出以沖之鳥爲依託之二百哩外延伸大陸礁層之主張，期獲得CLCS之採認，當然有其海洋權益與戰略之考量。

日本的主張在三個階層上，侵犯或損及我國、區域乃至全球、全人類之利益，作爲國際社會的一員以及一個海洋國家，我國自然應有一己的獨立判斷與立場。

首先，日本將一個小小的礁岩視爲島嶼，並主張二百哩之EEZ，使得一大片原來法律地位屬公海之海域成爲日本主權權利及管轄權所及之海域，進而使得我國及其他所有遠洋漁捕國家喪失公海捕魚自由。再者，日本在WCPFC中之主張，使得WCPFC所轄之公海海域爲之減少，損及此一區域漁業管理組織之管理內涵，使公海漁業資源養護與管理

措施與國家管轄權範圍下之沿海國養護與管理措施間成爲「相容」的問題（WCPFC公約第八條）。爲此，我國代表團曾於二〇〇五年在WCPFC年會中，就WCPFC秘書處所發出內含沖之鳥二百哩EEZ之地圖正式發言表示關切，要求撤回。第三，在UNCLOS架構下，國家管轄權界限以外之海床、底土及其中礦物資源屬「人類共同遺產」（UNCLOS第一三六條），交由UNCLOS下所設之聯合國海床管理局（ISA）管理（UNCLOS第一三七條）。日本藉沖之鳥主張大陸礁層，向南甚至直達我友邦帛琉二百哩EEZ外界線之北界，實是大幅剝奪屬於全球、全人類之共同遺產。

在政策層面上，馬政府在二〇〇八年時，怯於及時就此三層次的權益受損，向日本提出抗議。未能充分鋪陳國家國際法立場於先，以至於在執政末期出動海巡乃至海軍艦艇「護漁」，就變得似乎「過度強硬」，或落入捍衛一己漁權的小格局內。

小英政府爲鞏固台日友誼，派出兩位黨內大老重臣主持對日外交。但若台日之間確實存在一定情誼與互信，則在處理此種海洋權益衝突的議題上，理應較爲順手。兩國間之利害，少有不爲爲了一些利益衝突，就魚死網破或百般屈意奉承。美、加兄弟鄰邦，一九九〇年代期間，爲了北太平洋鮭魚的合作養護與管理，還彼此鬥爭了將近十年，才簽下新的續約。新政府宜以此爲鏡，挺起腰桿，有膽識地表達國家的立場，並在台日友好下，就此爭議達成雙方互利之解決。