

## 釣魚台問題簡析

馬英九\*

第二屆釣魚臺列嶼學術研討會專題演講

二 三年九月二十七日

劉校長、各位貴賓、女士、先生大家好：

今天很榮幸能夠來參加第二屆釣魚台列嶼學術研討會。自從參加一九九七年東吳大學舉辦的第一屆會議後，至今已有六年。這些年來，釣魚台這個問題之所以一直在大家的心中翻騰，應該跟三十多年前的保釣運動有非常重要的關係。而三十多年前的保釣運動，其根源則是一百多年前的日本竊佔釣魚台的後續發展。所以我想藉著這個機會，對這個問題作一個回顧。在座諸位都是釣魚台方面的專家，早已充分了解相關事實，但我希望以下所提供的資料和見解，能夠對於比較不熟悉此一領域的人士有所幫助。

### 壹、 釣魚臺風雲再起

釣魚台問題最近又開始引人注目。首先是日本政府向民間租用釣魚台三島。至於美國，有一位大陸的學者報導說美國跟日本要合作駐軍釣魚台，但此說未被證實。中華民國方面，內政部表示要用衛星測量釣魚台，並且再度宣告主權。事實上各位都知道，政府早在一九七一年就已經把釣魚台劃入宜蘭縣頭城鎮大溪里管轄，只是因為沒有住人，所以還沒有編第幾鄰。所以過去日本右翼人士在釣魚台修築燈塔時，宜蘭縣縣議員還要求縣長派人到釣魚台去「拆除違建」。那麼中

---

\* 中國國際法學會理事長 (2000-); 台北市市長; 美國哈佛大學法學博士。關於釣魚台問題著有 *Legal Problems of Seabed Boundary Delimitation in the East China Sea* (1984), 《從新海洋法論釣魚台列嶼與東海劃界問題》(1986), 《釣魚台列嶼主權爭議回顧與展望》(1996)。

國大陸呢？據報導七月也開始受理民間人士租用釣魚台。由上述事實看來，相關各方都正積極主張對釣魚台的權利。

## 貳、 背景介紹

### 一、 地理

釣魚台列嶼位於台灣東北方，共有八個島嶼，由五個無人小島及三組岩礁組成。五個小島中最大的島是釣魚島，其他則為黃尾嶼、赤尾嶼、南小島和北小島；另外三個岩礁是飛瀨、沖北岩沖南岩，總面積是六點五平方公里。釣魚島本身有四平方公里，所以不能算太小。它的位置距離基隆市一、二海里，距離那霸是二、三海里，不過這是指兩個大城市，假設以雙方領土的距離來看，我用尺算過，差不多剛剛好是九海里。由於它是南邊的黑潮跟北邊的親潮相會的地方，所以水流非常的湍急，時速達四海里。由於水流快，因此1996年香港保釣人士在此地跳進水裡抗議日本佔據釣魚台，我一看就知道情況不妙。也就因為水流非常急，把養料都翻上來了，使得此地變成一個很大的漁場，盛產鯉魚。這也是為什麼我們蘇澳、基隆漁民經常來此捕魚的原因。記得在七十年代保釣運動的時候，日本的報紙說「台灣海賊」入侵，其實是指我們台灣的漁民，說他們經常上島，有如「日常茶飯事」，「日常茶飯事」就是家常便飯的意思，可見釣魚台列嶼海域是我們漁民經常捕魚的地方。

### 二、 地質：

釣魚台剛好是在東海大陸架（continental shelf）的邊緣上，與台灣東北方三小島（花瓶嶼、棉花嶼、彭佳嶼）一脈相承，均為大屯山、觀音山脈入海而成。它附近的水深都沒有超過二百公尺。可是如果再往東走的話，就會碰到沖繩海槽（Okinawa Trough），沖繩海槽淺

的地方有五百公尺，深的地方可達 2717 公尺，古時候這個海槽被稱為「黑水溝」。據史籍記載，從明朝起中國派冊封使到琉球冊封新王時，琉球人會派人來接引冊封使坐的船。船到達黑水溝的時候，往往風浪大作，此時一定把船上的祭品，通常是活的雞、鴨等，丟到海裡面去祭海，希望能風平浪靜。過了黑水溝後，就會看到琉球的古米山，船上的琉球人就會歡呼，因為家到了！整個過程可以參考明朝冊封使陳侃寫的「使琉球錄」，非常有趣。

由於沖繩海槽劃開了釣魚台跟琉球，所以它到底在地質上有什麼樣的意義

呢？我曾經請教過一九六八年帶領聯合國團隊，在釣魚台列嶼附近從事地球物理探勘的專家愛默利（K. O. Emery）。愛默利因為從事前述研究並對東海石油蘊藏發表樂觀看法，因而全球知名。我特別問他，到底這個沖繩海槽在地質上是屬於「海洋塊」（oceanic crust）？還是大陸塊（continental crust）？這個問題在過去是決定誰擁有大陸架的重要因素。愛默利當時是認為沖繩海槽是一個「傾向往海洋塊發展的海洋盆地（oceanic basin）」。如此一來，琉球根本就不是東海大陸架的一部分。換句話說，釣魚台列嶼與琉球群島的地質分屬大陸塊與海洋塊，具有顯著差異。

雖然一九八二年「聯合國海洋法公約」規定任何國家都可以有兩百海里的大陸架，因此使得地質因素變得相對的不重要。不過我們還是要了解，釣魚台基本上是衝破第三紀岩層的一個火山島，它是我們大屯山、觀音山入海之後所形成的，它與琉球群島之地質分屬大陸塊與海洋塊而顯著不同。容我講一句開玩笑的話：如果你縱走大屯山、觀音山，最後一定會走到釣魚台，只是要經過海底就是了。所以地質上的一脈相承是釣魚台跟整個東亞大陸有關的一個重要的證據。

### 三、 歷史：

中國人最早於一三七二年（明洪武五年）發現釣魚台列嶼並命名，由於釣魚島上面的山海拔有三八三公尺，非常的高，所以在歷史上，它一直是從福州或是泉洲出航到琉球中間航道上的一個地標。而且就是因為有這麼高的山，所以英國船長經過的時候就稱它做 Pinnacle Island，Pinnacle 就是教堂的尖塔，而日本人再把 Pinnacle Islands 翻成「尖閣」(尖閣群島 Senkaku Guntou)。所以釣魚台是中國人取的名字，而且早在明朝就已如此命名。

在國際法上具有重要意義的不僅是命名，還有有效控制。大概一五六一年（明嘉靖四十年），鄭若曾寫的《萬里海防圖》就已經把釣魚台列嶼三個島納入。更有名的就是一五六二年明朝抗倭寇最高統帥胡宗憲，他的《籌海圖編》裡面有一幅《沿海山沙圖》，也將釣魚台列入。我拿這個圖給日本學者看，他們回應說這個是倭寇入侵的路線，不代表明朝的海防。我說當然是海防，明朝採取的兵制是衛所制，很清楚的是列入海防。我們再看清朝的歷史更清楚，清朝康熙六十一年（1722年），御史黃淑璈巡視台灣（各位都知道清朝的御史，一定是一個是漢人一個是滿人，這一位是漢人），他寫的《台灣使槎錄》裡面，卷二「武備」就提到釣魚台。書上說「山后大洋北，有山名釣魚台，可泊大船十餘」。換句話說，那個時候台灣的水師（就是現在的海軍），就經常派船去巡邏釣魚台了，而且記載得非常清楚。這項資料一直被後世海防的文獻轉錄，是我認為我方最有說服力的證據之一。因為如果不是領土，怎麼會長期納入海防巡邏點呢？

清朝末年，國勢積弱不振，雖然日本拿了琉球，但清廷基本上並不太注意釣魚台。那時琉球石垣島有一個人叫做古賀辰四郎，他向沖繩縣令(知事)申請開發釣魚台列嶼。當時日本的內務大臣山縣有朋，是一個軍國主義者，他密令沖繩的縣令(知事)西村捨三到釣魚台勘查並設置國標。但西村捨三看了之後發現，這三個島早已都有中文名稱，而且在琉球有名的史書《中山傳信錄》裡面寫得清清楚楚，是中國人命名的。所以他回報山縣有朋，說明狀況，建議暫緩。山縣有朋因此徵詢外務卿井上馨的意見，井上馨倒是非常了解中國的情況，他

說一方面釣魚台有中國的名字，二方面最近中國的報紙有談到這個事情。這一點非常有趣，那是在一八八五年九月六號的上海申報，有一則大概不到五十字的消息「台島警訊」，上面寫著日本覬覦台灣東北的三個小島。這個消息大概是有史以來，媒體發揮最大作用的一個報導，因為日本外務卿井上馨看到這個消息，立刻就跟山內務卿縣有朋講，建立國標的事「當以俟諸他日為宜」。此份公文上面寫著「親展第三十八號」，是明治十八年的日本外交文書，現在都解密了。它的意思就是「for your eyes only」、「top secret」。而且公文上面寫著：這個消息請不要刊登公報，更不要公諸新聞紙。所以當時日本外務省很清楚地阻止了內務省竊佔釣魚台，這是一八八五年的事情。釣魚台易手的時機，也因此遲了十年。

其實日本人並未放棄，只是在等候。到了一八九四年甲午戰爭爆發，時候到了。當年十月，中國的軍隊在海上陸上都已大敗。第二年(1895年)一月十四號，日本內閣開會，古賀辰四郎租用釣魚台的建議又經過沖繩轉到了內務省，此時內閣就決定通過兼併釣魚台了。但是通過之後，卻沒有發消息，這是非常奇怪的事情。因為日本人兼併領土的時候，按規定都是要天皇發布敕令，周知全世界，但這一次卻沒有任何公開的動作。四月，李鴻章跟日本首相伊藤博文在春帆樓簽定了馬關條約割讓台灣。六月，由李鴻章的兒子李經方跟當時日本的海軍大將，也是台灣第一任總督的樺山資紀在淡水外海日本軍艦上辦移交，在移交的時候，也非常意外的沒有用經緯度畫出台灣澎湖的範圍，其目的自然是隱含釣魚台在內。但一直到那個時候，樺山資紀竟然都還不知道日本內閣已經決定要在釣魚台設立國標，可見內閣決定保密的程度。等到到了一九二二年的時候，日本才以天皇敕令把釣魚台列嶼正式併入日本領土。所以由釣魚台兼併的過程來看，指稱日本「竊佔」釣魚台列嶼是一點也不冤枉它。

一九四三年開羅宣言中，盟國決定「日本竊自中國的一切領土，例如東北四省、台灣、澎湖群島等，應歸還中華民國」，一九四五年七月波茨坦公告中明定「開羅宣言的條件必須實施」，同年八月日本

投降，九月二日天皇簽署的降伏文書（Instrument of Surrender）中宣示接受波茨坦公告。雖然有人主張開羅宣言只是一個戰時的政策性聲明，不是一個條約。但從國際法來看，一個聲明也可以是一個條約，關鍵在於承諾的時候，當事國是否有使之成為條約拘束各方的意圖。而且就算開羅宣言不是一個條約，但是經過波茨坦公告跟日本降伏文書納入後，開羅宣言的內容已經成為具有拘束力的文件，當然也必須實施。因此臺灣歸還中華民國應該很清楚。一九五一年一月五日美國國務卿艾契遜就表示，美國和盟國對臺灣變成中國的一省並無任何法律人的疑問（lawyer's question）。

但是一九五一年六月二十五號韓戰爆發，杜魯門政府在六月二十七號宣布第七艦隊協防台灣，並且說台灣的地位，要等到周邊情勢安定，以及盟國跟聯合國的處理之後，才能決定。一九五一年的對日舊金山和約，台灣跟大陸都沒有受邀參加，由於美國不希望日本在舊金山和約中把台灣的地位說得太清楚，希望為整個太平洋防共陣線留一點空間，因此日本只說放棄台灣的領土主權，但是沒有明文說給誰，造成所謂「台灣地位未定說」的說法。到了一九五二年四月二十八號，中日在台北簽和約，日本當然不願意做出比舊金山和約更多的承諾。即使如此，日本與中華民國政府在台北簽和約，放棄包括台灣在內的領土主權，簽約的地方就在台北市。根據國際法上的領土「保持佔有主義」，台灣應該是給中華民國沒有問題。因此，在國際法上來講，釣魚台既然是臺灣的屬島，當然應該是隨著戰後日本放棄的領土一起回歸中華民國。

但實際的情形卻非如此。二次大戰後，羅斯福跟史達林想把琉球交給中國，但是中國覺得琉球當年是日本占領的，所以希望琉球獨立。結果是先由美軍先託管，以後再說。美軍託管琉球時發布的第一號命令，就是劃出托管區，而公布的託管區經緯度地圖包含釣魚台列嶼，但是當時中華民國政府卻沒有反應。為何會如此？有人立委質詢過後來的外交部政務次長沈劍虹先生，他說是為了區域的安全，所以沒有表示意見。

那麼爭議從何而來呢？一九六八年聯合國遠東經濟委員會在中國東海及黃海探勘，發現釣魚台周圍海域可能蘊藏大量石油，這個消息出來之後各方都非常震驚，中華民國政府很快的就跟美國的一些石油公司簽約合作探勘。一九七一年八月，日本外相在國會答詢的時候，表示這是日本的領土，並向我們抗議，爭端遂起，美國、中共與琉球均因此涉入。

到了一九七一年的時候，美國人突然提出一個理論，說日本對琉球還有「剩餘主權」( residual sovereignty )，此一理論為美國人首創，以前沒有人聽過，也沒有任何聯合國的託管國提出過。美國決定要把琉球群島歸還給日本是佐藤榮作政府非常重要的政績。而且日本拿回了琉球，當然也因此取得釣魚台的管轄權。因為對美國而言，當初托管什麼就歸還什麼。中華民國因此抗議，一九七一年十一月的美國東西兩岸的中國留學生也因此發起第一次保釣運動，迅速延伸到全美國、歐洲、日本、香港以及台灣。我發現第一次保釣運動雖然並未爭回釣魚台主權，但有一個重要的成果，那就是美國因此在這個事情上比較趨於中立，美國聲明，釣魚台部分僅交還「行政權」，主權爭議由當事國自行解決。而日本原打算要在島上建氣象台，也是因為我方朝野及中共強烈的抗議而作罷。

#### 四、 使用：

日本竊占釣魚台之後，古賀辰四郎終於申請到釣魚台的租借權，他在島上收集信天翁的羽毛來作填充玩具，也開設鯉魚工廠，修築鐵道，甚至於想引進農耕，並安排季節性的農民來耕種，繼續經營了十多年。他病死之後，兒子古賀善次繼續經營，直到太平洋戰爭爆發的時候才結束。戰爭期間這個地方事實上是沒有人的，而在以後美國託管三十多年間，日本人當然沒有辦法使用。至於美軍呢？主要是打靶，尤其是赤尾嶼，常常拿來作海軍艦砲試射打靶之用，並沒有作其他用途。

台灣相關人士卻常常使用釣魚台，譬如說各位都曾聽說，慈禧太后傳說曾以詔書將釣魚台賜給太常寺卿盛宣懷，我們姑且不論詔書真假問題。但盛宣懷家族經營的廣仁堂藥局確實經常來此採藥，因為釣魚台附近礁石上面有一種叫海芙蓉的草藥可以治風濕跟關節炎。他的子孫有一位藥師叫盛承楠，盛先生來到台灣之後還常去釣魚台採集。我國也有一個龍門實業公司，曾經在釣魚台打撈沉船。此外，民國四十一、二年間國軍從大陳島撤退的時候，曾在釣魚台上短暫駐軍。至於漁民到釣魚台打魚，那更是家常便飯。釣魚臺周圍為臺灣東北區漁民之傳統作業漁區，每年漁貨量達五、六萬噸，佔台灣沿岸魚產四分之一左右。

## 五、 國際法

中華民國主張的主要國際法論點有二：第一、釣魚台列嶼為我國固有領土，由中國人發現、命名、先占，明清兩朝近六百年有效統治，納入海防，歷史證據充分；第二、釣魚台列嶼併入日本領土，係中日甲午戰爭臺澎割讓日本後之結果。因此當戰後日本歸還台灣給中華民國之後，釣魚台自應一併歸還。

日本在國際法上有不同的主張，他們認為釣魚台在甲午戰爭之前是無主土地（terra nullius），換句話說，日本可以透過先占而取得主權；而且日本不但主張「先占」（occupation），也主張「時效」（prescription）。認為無論釣魚台之地位如何，日本自一九〇二年就開始有效行使主權，迄爭議發生時（一九六八）已近七十年，迄今（二〇

三）已逾百年，行使那麼久主權，並沒有受到挑戰。至於美國則是主張美國移交行政權給日本，並非移交主權，主權爭議由當事各方自行解決。中國大陸關於主權立場大致與中華民國相同，但一九七二年與日本建交時，為免影響建交，政策上即決定擱置此一爭端，迄今似未改變。

### 參、爭議涉及的實質利益問題

相關各方為什麼會去爭釣魚台？除了領土主權以外，最主要的就是漁權跟礦權。主權方面，目前國際法院有關島嶼的案例一共只有五個，但是它們對解決釣魚台問題沒有什麼太大的幫助。再加上一九八二年國際海洋法公約生效之後，島嶼雖然可以有領海（12海里），鄰接區（24海里），經濟區（200海里）和大陸架（至少200海里）。但是公約第一二一條規定，如果是一個非常荒涼的岩礁，本身無法支持獨立的經濟生活，就只能有十二海里的領海。釣魚台到底是不是屬於第一二一條的範圍？將來也會有爭論。

漁權方面，我們現在還在跟日本人談判，希望將來能有好的進展，因為釣魚台附近為我國蘇澳、基隆漁民的主要漁場，相當重要。礦權方面，大家看到就是石油。不過依據我個人的研究，從一九六八年到現在，三十多年來，大部分的研究都說確有大量石油蘊藏，但也有一種說法，認為其實天然氣比石油多。此外，開採釣魚台石油並不是那麼容易，水深將近有兩百公尺，儘管由開採英國北海石油的經驗顯示，海上採油技術上已經非常的成熟，不過相對來講成本還是比較高；此外，自從兩次石油危機之後，全世界節約能源非常成功，成功到石油的價格始終無法攀高。所以我在二十多年前寫論文的時候，美國的石油界就預測，除非是一桶原油的價格竄到了六十美元，否則沒有人想去開發像釣魚台這樣的地方，因為條件實在是非常險惡：風浪很大，水很深，再加上還有政治的爭議，不如先開發沒有爭議的地方。

### 肆、爭端解決之道

我們現在來談怎麼樣解決這個爭端？當然有很多方式，戰爭就是一種，但我們不會去走打仗的路線，因為一方面不符合國際法非戰的原則與中華民國立國精神，二方面也不見得能解決問題。

如果要走和平途徑的話，當然第一步就是談判，不過日本認為釣

魚台是領土，不可以談判，所以我們蘇澳基隆的漁民，到那邊去打漁，要靠近釣魚台，都會被他們驅趕。談判不行，有沒有辦法由第三方調解呢？到目前為止，也沒有第三國有這樣的興趣出來做調解的工作，仲裁當然更談不上，那麼能不能打官司呢？

國家通常不願意以司法途徑解決重大領土爭端，故自一九二八年迄今，國際法院（International Court of Justice），含常設國際法院（Permanent Court of International Justice），或一般國際仲裁法庭（International Arbitral Tribunal）所解決的島嶼主權爭端案件只有五件。而且中華民國已失去了聯合國代表權，所以沒有辦法在國際法院提出以中華民國為原告的訴訟。中共到目前為止從來沒有表示過要以司法的途徑解決，而且中共在一九七二年跟日本建交的時候，也表示要擱置此一爭議。我記得很清楚，當時中共還說這只是地圖上幾個小點而已，不要因此而影響到雙方建交。而中共跟日本在一九七八年定的「中日友好和平條約」，也沒有對釣魚台有任何的交代。雖然這中間發生了好幾次的衝突，後來都沒有具體的結果，中共大概也不會走國際法院這條路。日本的態度非常有趣，跟蘇聯爭北方四島，跟韓國爭獨島，日本都願意採取司法途徑，唯獨對釣魚台不採。因為前面兩個島日本都沒有實際控制，但對釣魚台卻不然，所以在立場上也是雙重標準。

看來要走國際法院的路機會不大。三十年來我一直有一個夢想，期望有一天能到國際法院，代表中華民國參加這個訴訟，捍衛釣魚台主權，這個夢想一直到現在都還沒有實現，也許以後也沒有這個機會，但是我們還是要做好這個準備，法律的、歷史的、地理的、地質的資料通通要做好準備。

## 伍、結論：

最後我要做個結論。首先，不論是從歷史的、事實或是從地理、地質、法律各方面來看，釣魚台是中國固有的領土，證據應該非常充

分。中日甲午戰爭之前，它並不是無主土地，明清兩朝官與民經常使用而且納入海防，納入海防不能說不是領土了，史跡斑斑可考。一八九五年釣魚台隨著台灣澎湖一起割讓給日本，但日本卻利用中國已經實質失敗，但還沒有簽和約的情況下先行竊佔，所以釣魚台跟甲午戰爭與馬關條約具有不可分割的關係。由於一八九五年後釣魚台已是割讓的領土，所以日本在島上怎麼用，中國也無從干涉。只是一九四五年台灣回歸中華民國的時候，釣魚台應該一起歸還，最遲在法理上到一九五二年中日和約簽訂時也應該歸還。

其次我要強調，在場的許多「老保釣」都有三四十年的保釣經歷，但是我們發現有的時候人家會把統獨的因素拉進來，這點是錯誤的，也是非常不幸的。為什麼呢？熟悉釣魚台歷史的都知道，釣魚台從一開始就是台灣的屬島。明朝奉使日本的鄭舜功，他的著作《日本一鑿》寫的很清楚，「釣魚嶼，小東小嶼也」。「小東」是當初台灣的稱呼，不知道為什麼叫小東，也許歷史學家可以告訴我們。小東小嶼也，也就是說這是小東的小嶼，它是台灣的屬島。我們把它劃歸宜蘭縣頭城鎮大溪里，是非常符合古人的認知的。所以不管你是統獨哪一邊都沒有關係，因為這是台灣的，你一定要爭到底。

最後則是有人常常問，你們這些老保釣保了三十年也沒保住釣魚台，還在這兒保，要保多久啊？說來慚愧，我們保釣無成，早生華髮，但是我在這裡要提醒各位一個歷史插曲。一八九五年簽馬關條約割讓台灣時，北京滿朝文武都為之譁然，台灣志士更是群起抗日，成立「台灣民主國」，年號「永清」，和日本人打了好幾個月，日本連率領近衛師團登陸的北白川宮能久親王都在這陣亡，戰況可以說非常慘烈，最後黑旗軍還是戰敗了。當年參加反抗的丘逢甲沒有辦法，只好內渡大陸。那時候日本人宣布，台灣的人有兩年的時間，可以選擇要做日本人還是要做中國人，因此有幾千人離開，包括丘逢甲是逃走的。各位知道，他走的時候寫了一首非常著名的《離臺詩》，其中開頭的兩句是：「宰相有權能割地，孤臣無力可回天」。我們百年之後看到這樣的句子，還是會感到一種椎心之痛。可是各位有沒有想到，丘逢甲當年

作夢都不會料到講這話的五十年後，台灣就回到中華民國的懷抱了，所以說世事難料。歷史條件成熟的話，很多事情就會發生；歷史條件不成熟的話，你再保，再怎麼作，用處都有限。所以這樣的努力並不是沒有價值的，重要的就是在國際法上我們必須 keep the issue alive，要讓這個議題保持爭議狀態，我們交涉才有空間。將來我們去爭的時候，不光是漁權，主權也要爭取。我們國力雖然不如人，keep the issue alive，保留我們的權利，等到時機成熟的時候，再來解決。

我要再強調一遍，這個島是台灣的，這個島是台灣的屬島，所以釣魚台跟台灣的命運是一起的。我開始參加保釣運動是一九七一年，到現在已經是三十二年了，以前也為了保釣上街遊行，還因此被納入黑名單，跟調查局打過交道。但是我無怨無悔。我後來的研究，在哈佛寫的博士論文都跟釣魚台有關，我也會一直關心下去。最令人感到欣慰的是，我們這一代雖然不能說垂垂老矣，身體也還算不錯，但是已經可以看到新一代起來了。邵玉銘先生的公子邵漢儀年紀輕輕二十多歲，已經開始研究釣魚台，可謂後繼有人。一個保釣運動真正的意義，就是讓下一代也關心這個問題，這個問題才有一天會朝我們希望的方向解決。

祝福大家，謝謝各位！