

釣魚台列嶼爭議的形成過程

林泉忠

中央研究院近代史研究所副研究員

釣魚台問題起源於甲午戰爭期間日本帝國的「秘據」過程，其後日本據有從日本列島至琉球群島，再到台灣的「第一島鏈」主要部分，其間中國無力涉足東海。時至二戰結束及兩岸的分治，沉寂多時的釣魚台命運於一九六〇年代末出現轉機。歷經東亞秩序重整的一九七二年後，釣魚台被「擱置爭議」四十載。然而如今在此中日國力逆轉的過渡期，又突然一躍成爲火藥庫。釣魚台風雲詭譎多變兩甲子，本文為您全面解讀。

對東亞近現代史而言，二〇一五年無疑是極具反思意義的重要年份。該年既是二戰結束七十周年，也是日據釣魚台一百二十周年。前者因當年日本帝國的野心，帶來鄰邦民族迄今仍揮之不去的歷史傷痛與記憶；後者則因日本乘不義之戰，將釣魚台秘密「編入」而成爲其後領土紛爭並衝擊今日東亞區域秩序的問題起源。值得強調的是，前者與後者並非各自完全獨立的事件，由兩者直接與兩場「中日戰爭」連接亦可窺知，彼此之間實具有先後呼應的「歷史連續性」。

本文聚焦釣魚台爭議兩甲子的軌跡，嘗試透過釐清爭端的來龍去脈及對歷史的反思，冀望對重新思索構築二十一世紀的東海乃至東亞區域的和平有所裨益。

一、日本帝國崛起前之東海

一八七〇年代以前的東海大致風平浪靜，台灣為大清版圖內之台灣府，釣魚台列嶼為台灣噶瑪蘭廳（今宜蘭縣）之衝要（陳壽祺，《重纂福建通志》之「卷八十六·海防·各縣衝要」），琉球則為中華世界體系（華夷秩序）下之外藩。在長達五個世紀的中琉關係史中，作爲中國至琉球航路的主要航標，釣魚台早在十四世紀已成爲中琉友好往

來及維繫東海和平的象徵。其間，中琉之間以釣魚台以東的「黑水溝」為「中外之界」，雙方從未發生任何領土糾紛。不僅如此，鴉片戰爭後，歐美船隻頻頻到訪琉球，導致一八五〇年代琉球與美、法、蘭先後簽訂了三份修好條約，然此舉亦未引發領土紛爭。

一八六八年明治維新啓動，日本帝國開始對東海虎視眈眈，從此東海不再平靜。一八七四年，日本藉三年前琉民漂流至台灣恆春半島遇害，出兵台灣；一八七九年明治政府武力強行併吞琉球，奔走中國的琉球菁英向清朝求援，掀起長達四分之一世紀的復國運動；一八九五年日本帝國政府乘自己發動的甲午戰事勝利在望而於一八九五年一月十四日透過內閣決議，秘據釣魚台，在行政上將之納入被其改爲「沖繩縣」的琉球。日本訴諸武力，單方面併吞琉球本身缺乏正當性，更遑論在此基礎上秘密據有的釣魚台列嶼。

二、日本秘勘「台灣屬島」與《申報》

審視日本秘據釣魚台之過程，與後來日本政府於一九七二年之後有關「日本政府透過沖繩縣政府等途徑再三對尖閣諸島進行實地調查，慎重確認尖閣諸島非僅爲無人島，且亦未受到清朝統治之痕迹」之說出入頗多。

除了「再三」與事實不符外，最大的矛盾在於經過「慎重確認」釣魚台三島「未受到清朝統治之痕迹」。

事實上，一八八五年七月十五日日本內務卿山縣有朋喚來沖繩大書記官森長義傳達調查大東二島及釣魚台三島以設立「國標」之密令，九月二十二日縣令西村捨三以密函回報稱：此等島嶼係經清國命名，且使用多年，載之史冊，如在勘查後即樹立「國標」，恐未妥善，建議暫緩。

山縣有朋乃徵詢外務卿井上馨之意見。十月二十日，井上馨在答覆山縣有朋的極密函件「親展第三十八號」中，指出「清國對各島已有命名」，且日本政府亦察「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之傳聞」，故決定「當以俟諸他日為宜」。

上述言及之「清國報紙」之一，包括一八八五年九月六日的上海《申報》中的「台島警信」，該則報導指出：「《文匯報》登有高麗傳來信息，謂臺灣東北邊之海島，近有日本人懸日旗於其上，大有佔踞之勢，未悉是何意見，姑錄之，以俟後聞」。日方當時的調查計畫包括大東島及釣魚台三島，由於大東島不在台灣東北邊，而且隔著琉球本島，「台島警信」中的「台灣東北邊之海島」指的即釣魚台列嶼。《申報》該報導

所彰顯之意義在於：一、當時中國社會對釣魚台列島嶼的認知是「台灣屬島」；二、留意到日本正在覬覦台灣東北海島，且對此「佔據之勢」發出警示。

為免「招致清國猜疑」，井上馨要求勘查之事「均不必在官報及報紙刊登」，繼續保密。由於日本此舉並未引發領土爭議，清朝亦無與日交涉之必要。惟由隨後李鴻章進京晉見慈禧太后，獲得台灣建省及中央總理海軍事務衙門之承諾可知，此事影響重大。

三、甲午戰爭與釣魚台問題之關係

甲午戰爭的爆發，提供了日本佔據釣魚台不可多得的契機。一八九四年九月日本陸軍攻克平壤，海軍聯合艦隊迎擊北洋艦隊；十月日本乘勝攻進中國境內，取九連城陷安東，進而攻入遼東腹地及半島；十一月攻陷大連旅順，十二月後則欲取山東，並伺機企圖攻下威海衛、潰滅北洋艦隊。眼見勝利在望，一時東之高閣的佔據釣魚台計劃死灰復燃。

十二月十五日，沖繩縣知事奈良繁以取締釣魚台附近海域為由，向內務大臣野村靖提交「至久場島魚釣島建設管轄標杭之事簽呈」，信中重提舊事，強調「當時之情勢與今日大異」。十二月二十七日，野村靖遂向內閣會議提交了如上之報告。而在此之前，他還特地就此案與外務大臣陸奧宗光商議，信中也言及「今日與當時事勢相異」。兩封信所言之物，正是指戰爭之推移已至日本勝券在握之局面。由此可知，日本政府聲稱日本據有釣魚台與甲午戰爭無關，並非事實。

一八九五年一月十四日，未等簽署《馬關條約》，日本內閣總理大臣就釣魚台設國標案舉行內閣會議，並作出對「建設標杭之事」……，「給予許可」的決議。後來在行政劃分上，日本政府將釣魚台劃歸沖繩縣石垣市管轄。此為「日本竊據釣魚台」之過程。順便一提，沖繩縣當時亦未設立「國標」，直到一九六八年相關爭端發生後才匆忙設立。

四、日易釣魚台為「尖閣列島」之影響

日本秘據釣魚台一事，戰爭中的清朝並不知情亦無暇顧及，隨後日本與清朝談判割讓台灣，由於釣魚台並非清朝不同意的割讓範圍，清朝在與日商議割讓事宜時，自然不會著眼於台灣東北各島包括釣魚台，而是將重點放在避免澎湖以西靠近福建的島嶼。

四月十七日清朝與日本簽署《馬關條約》，「台灣全島及所有附屬各島嶼」被割讓給日本，造成釣魚台各島此後數十年未再進入中國人的視野。尤其是日本於甲午戰爭勝利五年後的一九〇〇年將釣魚台各島易名為「尖閣列島」，而一九一二年立國的中華民國因統治範圍不及台灣，故對二十世紀伊始日本一直沿用的「尖閣列島」並不費心。

一九四五年日本於第二次世界大戰中戰敗，《馬關條約》隨之失效，日本除撤出琉球，也撤出台灣。盟軍（美國）根據日本所提交的「沖繩縣」之行政管轄範圍接收琉球，其中就包括了「尖閣列島」。雖然美國將「沖繩縣」改回「琉球」，但是並無意識到「尖閣列島」中的島嶼即十八世紀以來歐美傳教士、航海家、海軍所繪中國與附近地圖中以閩南語表記的台灣屬島Tiaoyusu及Hoapinsu，因而繼續使用源自日文發音的Uotsuri-jima（「魚釣島」）等島名。

中華民國也根據日本殖民統治台灣期間的台灣總督府轄下的範圍接收台灣，當時並未立刻察覺到不在其中的「尖閣列島」，即為明清時期一直被長期認知的「釣魚嶼」。不過，戰後初期中華民國駐日代表團在一份內部報告書中已開始質疑「尖閣列島」歸屬日本的妥當性；而從一九五〇年代始，中華民國已開始關注大陸礁層（大陸棚/大陸架）的權益，在此過程中「尖閣列島」的歸屬問題也終於被掀開了。

一九六八年二月由中華民國外交部條約司副司長國剛提交的內部報告書指出「我開採海底石油之行動，似不應等待尖閣群島主權問題完全解決後再予進行」，顯示當時外交部不建議將兩者捆綁而同時進行。時至一九六〇年代末「東海大陸礁層油爭」爆發，基於對東海地質地理包括眾多無人島的關注，台灣因而獲得了進一步重新認識「尖閣列島」的機會，學者們查到愈來愈多歷史上釣魚台為台灣屬島的證據。

五、《開羅宣言》《波茨坦公告》《中日和約》之爭議

台灣至今仍為中華民國有效控制之領土。中華民國主張《開羅宣言》、《波茨坦公告》、《日本降書》及《中日和約》是台灣與其附屬各島嶼，包括釣魚台列嶼應於戰後一併歸還中國的國際法依據。在國際社會不明瞭「尖閣列島」即釣魚台列嶼之情形下，美國琉球民政府於一九五三年十二月二十五日公布的《第27號令》因而將釣魚台列嶼隨同琉球置於美國托管之下。

不過，美國於一九七一年回覆中華民國抗議的照會中，明確說明美國將釣魚台列嶼的行政權交予日本，並不構成主權的轉移；主權爭

議應由中華民國與日本協商解決，美國在此主權爭議上保持中立的立場。從中央研究院近代史研究所檔案館及美國國立檔案館所藏已解密的外交檔案所示，美國之所以在釣魚台列嶼主權歸屬問題上選擇「中立」，主要是基於打算與中華民國斷交的愧疚使然。

由於中華民國未受邀出席舊金山和會，未能參與簽署《舊金山和約》，亦失去在和會時表達異議的機會。翌年即一九五二年，中華民國與日本簽署《中日和約》，雖然該合約並無《舊金山和約》第三條之琉球托管規定，然和約第四條規定「中日之間在一九四一年十二月九日以前所締結之一切條約、專約及協定，均因戰爭結果而歸無效」。根據此和約，《馬關條約》已被廢除，中華民國主張釣魚台列嶼應隨同台灣及其他所有附屬島嶼回歸中華民國。不過，日本則堅持「尖閣諸島」與《馬關條約》無關，並強調無論是《開羅宣言》，還是《波茨坦公告》，當中的相關條文無一涉及「尖閣諸島」脫離日本主權。

一九四五年至一九六〇年代末美國統治琉球期間，台灣漁民長期繼續使用釣魚台海域，基本上未受到美國或琉球方面的干擾。

六、東海油爭與釣魚台主權論述之紛呈

一九六八年聯合國「遠東經濟委員會」(ECAFE)的調查及其後的報告，引發各方對東海大陸礁層海底資源之重視，中華民國率先於一九六九年七月十七日正式對外宣佈「我對沿海大陸礁層之天然資源探勘及開發得行使主權上權利聲明」，此為其後台灣進一步正式闡明對釣魚台列嶼主權之基礎。日本、琉球、韓國也相繼規劃探勘，導致圍繞在東海資源的競爭愈演愈烈。一九七〇年十二月二十一日，「中華民國、日本、大韓民國三國委員會」在東京召開「海洋開發研究聯合委員會」，並達成擱置領土主權問題及大陸礁層主權問題、共同開發東海石油資源的共識。

東海油爭最終引發釣魚台主權爭議，在此背景下，各方主權論述相繼出爐。

首先是琉球，其時雖仍置於美國統治之下，然一九六八年後的琉球已獲得相當高的自治權。琉球搶先發表對釣魚台主權立場的官方正式文件主要有兩份。其一，琉球立法院於一九七〇年八月三十一日通過「關於請求保衛尖閣列島領土的決議」，該協議包括「決議第十二號」與「決議第十三號」；其二，翌日九月一日琉球政府發表「關於尖閣列島的領土權」。促使該主權論述加快出爐的最重要契機，則是台灣開始

與美國石油公司合作開採消息的曝光。

琉球的聲明所針對的台灣也於一九七一年六月十一日發表「中華民國外交部關於琉球群島與釣魚台列嶼問題的聲明」；晚半拍的中華人民共和國外交部也終於同年十二月三十日出爐「關於釣魚島主權的聲明」；到了一九七二年三月八日，日本政府也不甘示弱，將醞釀多時的〈關於尖閣諸島領有權問題〉公諸於世。

台灣與中國大陸還分別於二〇一二年先後發表說帖〈釣魚台列嶼中華民國的固有領土〉及〈釣魚島是中國的固有領土〉白皮書。兩份文件不乏共通之處，包括「主權屬我」的依據論述與否定日方主張兩方面。前者主要包括：一、雙方都是使用「釣魚台列嶼為我國古代人民發現、命名、使用」的論述；二、在歷史論述部分，雙方都將中國擁有釣魚台的歷史根源與中國和琉球明清時期密切的「封貢關係」結合；三、釣魚台非琉球版圖範圍；四、雙方都強調明清兩朝的海防涵蓋釣魚台；五、民間主要指漁民長期使用釣魚台。在否定日方主張方面，則包括：一、日方所主張的「先占」的合法性等；二、日本的「竊占」行為是乘甲午戰爭勝利在望之際進行。此外，兩岸也都認定釣魚台是列入《馬關條約》所割讓台灣附屬島嶼之內，因此應於二戰後與台灣一起歸還中華民國。

另一方面，兩岸的論述也有相異之處。其一、雖然中華民國的說帖也強調釣魚台納入清朝的版圖，但是並不使用「行政管轄」，然中國大陸的白皮書則直接使用此概念；其二、對戰後美國對琉球、釣魚台的管轄，北京持否定態度，故使用「非法的、無效的」而形容之，然中華民國並不否認。

琉球與日本的聲明內容也較接近，最大的共同點是對擁有釣魚台列嶼主權的論據追溯至一八九五年一月十四日的日本帝國內閣決議的結果，也都不約而同地主張在此之前該群島是「無主地」。此外，琉球的聲明，著重呈現日本於一八九五年將「尖閣列島」「編入」領土後，作為琉球行政管轄範圍一部分的諸多證據，以此論述來強調琉球擁有釣魚台的合法性。

側重國際法觀點的日本聲明，一方面強調「尖閣列島」並不包含在《馬關條約》所列明割讓的台灣及其附屬島嶼之中，也不包含在《舊金山和約》第二條所言及的日本應放棄的領土之內，同時強調兩岸政府均於一九七〇年的後半年當石油資源爭議發生後才提出異議。

七、一九七二年後中（共）日應對之異同

一九七二年九月日本與北京建交，釣魚台爭議的主角從「台北--東京」換成「北京--東京」。一九七二年後的四十年，北京對釣魚台問題的處理展示了前後截然不同的思維與作為。

中國大陸前二十年的基本態度是「大事化小」，以致出現「漠不關心」的社會氛圍。周恩來與田中角榮於建交談判中達成「擱置爭議」之默契，一九七八年底訪問東京的鄧小平也強調「留給下一代」來處理。中共第一代領導人的「大局觀」影響其後筆者指出的日本恪守「三不政策」，即「不駐軍、不進行島上開發、不開採海底資源」至今，然雙方的默契與克制於一九九〇年代後出現鬆動跡象。

隨著政治與社會的「右傾化」，日本於二〇一〇年在釣魚台議題上正式提出「雙不存在」，即「尖閣諸島不存在領土問題」與「中日不存在擱置領土問題的共識」之新主張，並趨於強化「南西諸島」之防衛，形成直接與北京以實力較勁的新局面。二〇一二年九月，日本政府將釣魚台列嶼「國有化」，引發兩岸社會的激烈反彈，其中中國大陸更爆發二戰結束以來最大規模的反日遊行，雙方關係跌到一九七二年「關係正常化」以來的谷底，也加劇了東海局勢的緊張。

中國大陸則因經濟崛起，外交上從「韜光養晦」走向「有所作為」，對釣魚台主權爭議的應對則從「冷處理」逐漸轉到「熱實力」之嘗試。一九九二年全國人大常委會通過《領海及毗連區法》，將釣魚台列嶼納入其領海範圍，此舉後來成爲日本指責「是中國先改變現狀」的理由。二〇〇四年中國大陸出現首波民間保釣運動，大陸保釣人士首次登島。到了二〇〇八年十二月八日，中國大陸「海監 46 號」與「海監 51 號」首次進入釣魚台十二海浬。二〇一〇年「中日釣魚台撞船事件」發生後，中國大陸開始出現日本所稱的「以實力改變現狀」的舉動，漁政船開始在釣魚台海域巡戈，不過其後海監船及後來的海警船在該海域的「常態化巡邏」趨於清晰，則是在二〇一二年九月十一日日本政府宣佈對釣魚台三島實施「國有化」之後。到了二〇一三年，中國大陸更片面設置「東海防空識別區」(ADIZ)，此舉引發美、日、台、韓的反彈，造成緊張情勢升高。

八、《東海和平倡議》與台灣的角色

一九六〇年代末期釣魚台列嶼爭議發生後，中華民國率先表示堅持「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」的政策，並願依據《聯合國憲章》及國際法所規定和平解決爭端的方式，與日本進行交

涉，以擱置爭議、共同開發、共享資源，達到維護主權、保障漁權，以及解決爭議的目的，此一主張也對中國大陸其後的應對主張產生影響。

一九九六年九月李登輝總統主政時期就曾「因應釣魚台列嶼主權爭議案」成立跨部會「釣魚台案工作小組」，確立了「四項原則，處理任何有關涉及釣魚台列嶼主權之問題」：(一)堅持主張我國擁有釣魚台列嶼主權；(二)以和平理性方式處理；(三)不與中共合作解決；(四)以漁民權益優先考量等。其中首次公開提及的兩大重點：一是不與北京合作；二是漁權優先。此一新政策在經歷陳水扁總統主政時期後，一直延續到馬英九總統任內，成為後冷戰時期中華民國政府釣魚台政策的基本主張。

馬英九總統主政時期，正值東海局勢每下愈況之際，由於該時期釣魚台衝突出現新的特徵，直接衝擊中華民國的外交環境。

二〇一二年八月五日，因應東海緊張情勢，馬英九總統提出「東海和平倡議」，呼籲相關各方，(一)應自我克制，不升高對立行動；(二)應擱置爭議，不放棄對話溝通；(三)應遵守國際法，以和平方式處理爭端；(四)應尋求共識，研訂「東海行為準則」；(五)應建立機制，合作開發東海資源。具體的步驟是：採取「三組雙邊對話」到「一組三邊協商」兩階段，用「以對話取代對抗」、「以協商擱置爭議」的方式，探討共同合作開發東海資源的可行性。

二〇一三年四月十日台灣與日本舉行第十七次漁業會談，正式簽署《台日漁業協議》，此一協議體現「東海和平倡議」和平解決爭議的精神，不過也引發呼籲「兩岸共同保釣」的中國大陸的反彈。

九、「和平之海」非遙不可及

如今的釣魚台仍是東海的火藥庫，中國大陸與日本之間仍未制定出避免擦槍走火的機制，而東海一旦衝突再起，必將再次牽動複雜的東亞國際關係，亦可能動搖區域安全秩序之維繫。然而，重溫過去兩甲子的歷史，其間縱然也有爆發衝突的時候，然更多則是各方大事化小的冷靜處理，包括一九七〇年台日韓一度達成的「共同開發共識」、一九七二年北京的「擱置爭議」、東京恪守「三不政策」，以及二〇一二年馬英九總統提出應對潛在衝突的「東海和平倡議」，均為有助於化解今日釣魚台列嶼主權爭議的東方智慧。

釣魚台列嶼在兩甲子以前漫長的歲月裡，一直是中琉往來的航標

及東海和平友好的象徵。事在人為，將東海恢復為「和平之海」，並非遙不可及。

（原題〈釣魚台列嶼爭議一百二十年〉刊登於《明報月刊》2015年3月號）