

護漁時機和漁權談判態勢：臺日與臺菲事件的比較與展望

計畫主持人：左正東

計畫摘要：

臺日與臺菲間的漁權爭議和海域劃分問題由來以久。臺灣與日本間的漁權談判雖在脫鈎釣魚臺爭議後暫告一段落，但該漁業協議亦引來臺日雙方內部不同的看法和評價。臺灣與菲律賓間的漁業談判雖因廣大興 28 號事件而有開啟的默契，但欲達成一定共識甚至協議仍路途遙遠。本計畫目標不在於討論臺灣外交是否有所不足，或從國際法觀點分析爭議本質，亦非歷史整理臺日與臺菲的談判過程。而是透過國際和國內兩層次最重要因素的檢視，找出相關國家對於威脅和衝突的敏感度，以提供政府在護漁時機和漁權談判施壓力道上參考。

具體而言，本計畫在國際層次利用過去各國經驗依邏輯(布列林演算法)推演臺灣、日本、菲律賓、美國與中國大陸在如何的權力差距與國家不滿意度下會發動戰爭，如此一來，即可找出臺灣在選擇施壓力道時如何考量對手國的敏感度與周遭大國的反應。在國內層次，則討論國內民意是否可成為國家外交政策的籌碼，民意的高漲是會成為國家利益極大化的助力或阻力。尤其在臺日關係上，保釣運動所帶來的民意影響是較為組織化和長期化；相對地，臺菲關係上則係由偶一事件所引發的強大民怨，比較這兩種民意影響的不同，也可提供政府在未來回應民意時的參考。

本計畫的價值在結合學術理論與實務經驗，提供政府找出在維護國家主權與漁權的前提下，應如何於外交談判中施壓對方的態度和時機，同時又避免挑起區域動盪，甚至戰爭。在學術上則在更新危機資料庫後，檢視修正後的權力轉移理論是否適用於臺、日、菲、美及中等國對於威脅的敏感度；並且以臺灣為個案，提供第一手的面訪資料與內容分析法，來檢討最近蔚為主流的公眾成本理論，建立國際學者對臺灣研究的管道。

一、計畫緣起(動機、背景)

小國如臺灣位處於戰略要地的太平洋列嶼上，不論是在安全或是在漁權、運輸上，都無法避免須與其他國家交涉談判，以維護主權獨立與領土完整。在北方有日本與中國對於東海漁業或海床礦物資源的主張，在南面則有南海及巴士海峽等與東南亞各國重疊之海域。在這樣的先天結構下，臺灣該如何爭取最大利益且維持周邊和平與穩定呢？

東海乃至於釣魚臺的爭議長年以來即是臺日間一大歧異點。隨著保釣運動再起、漁民遭日本防衛隊驅逐，以及近年來中國大陸屢次宣稱釣魚臺的所有權等，於去年又再次成為區域內注目的焦點，在歷經十七次漁業談判後，臺日終於今年簽訂了漁業協議，使臺日間漁權的爭議暫以「擱置主權、共同開發」的原則落幕。

然而，南海區域的紛爭在中國大陸的壓力下，菲律賓、越南等國與其開始談判「南海行為準則」，臺灣卻未受邀討論。巴士海峽領域紛爭之重視則直到今年5月9日廣大興28號臺灣漁船遭菲律賓官船射殺，造成一臺灣漁民不幸罹難，臺灣在南面海域漁權和政府護漁的態勢遭到臺灣民眾強烈質疑和不滿。在民怨高漲的壓力下，臺灣政府在一日之內態度轉硬，正式要求菲律賓道歉、賠償、懲兇和開啟漁權談判，並威脅若菲律賓無法達到這四要求，將無限期暫停與菲律賓的經濟交流；而當超過最後通牒時限，菲律賓卻仍在拖延時，臺灣派遣軍艦協同海巡船前往南方海域護漁。最後，這事件則在某些條件模糊達到，雙方同意彼此進行司法調查的情況下暫時平息。

臺日與臺菲間的漁權爭議和海域劃分問題皆由來以久。臺灣與日本間的漁權談判雖在脫鈎釣魚臺爭議後暫告一段落，但該漁業協議亦引來臺日雙方內部不同的看法和評價。臺灣與菲律賓間的漁業談判雖因廣大興事件而有開啟的默契，但欲達成一定共識甚至協議仍路途遙遠；更遑論成為我國參加討論南海行為準則的入門票。有一說認為這是因為政府長期以來忽視臺灣海權所致；又有論者言臺灣仍屬小國，在外交上難以發揮。

本計畫目標不在於討論臺灣外交是否有所不足，亦非歷史整理或討論臺日與臺菲的談判過程。而是希望透過國際和國內兩層次重要因素的檢視，找出相關國家對於威脅和衝突的敏感度，以提供政府在護漁時機和漁權談判態勢的選擇上參考，協助臺灣政府未來的政策發展。另一方面則是討論國內民意是否可成為國家外交政策的籌碼，民意的高漲是會成為國家達成利益極大化的助力或阻力，尤其在臺日關係上，保釣運動所帶來的民意影響是較為組織性和長期化；相對的，臺菲關係上則係由偶一事件所引發的強大民怨，比較這兩種民意影響的不同，亦有利於政府在未來回應民意或以民意為政策基準時的參考。

二、計畫內容

(一) 計畫的目的與重要性

本計畫的目的在結合學術理論與實務上的經驗，以國際和國內兩層次的分析架構來討論國家在談判時的施壓力道和民意使用。在國際結構上採用國際衝突理論，找出臺灣、日本、菲律賓、美國及中國對於威脅行為的敏感度，亦即如何適度施壓另一國家，使其重視自己的要求，以增加談判籌碼，同時，又避免挑起戰爭。在國內層次則是針對公眾成本(audience costs)的形成與其如何影響國與國間談判進行分析研究。透過檢視臺日在釣魚臺附近海域的漁權談判折衝，來檢討臺灣和菲律賓之間在事件發生前後的態勢和發展，作為未來臺灣進一步與菲律賓談判、或加入南海行為準則論壇，甚至未來和日本進一步磋商東海漁權問題時的政策參考。具體而言，本計畫欲達成的目標有：

1. 在學術上驗證國際衝突理論中衡量各國對於威脅程度所反應的衝突行為(Liao, 2012)。並且用布列林演算法(Boolean algebra, Ragin 1987)找出臺、日、菲、美及中等國發動戰爭的必要或充分條件。如此一來，在

實務上可以作為政府在決定與日本或菲律賓談判時施壓力道強度的判準；亦即，提供政府在適當施壓他國以獲取我國最大談判利益的同時又避免挑起戰爭。

2. 透過檢測臺灣公眾成本對政府政策形成的影響，以及其在政府對外談判時所造成的效應，在學術上能夠添益公眾成本的討論，並提供臺灣個案予國際研究；尤其是臺日談判中保釣運動是組織性較高的公眾壓力，臺菲關係上廣大興 28 號所帶來的則是一次性公眾不滿的爆發，對於這兩種公眾成本，是否都能成為政府對外談判的籌碼，在學理上仍未有深入討論，本研究則能填補此理論缺口。在實務上，認知公眾成本的效用及影響，認清彼此威脅的可信度，以及避免擦槍走火式的戰爭發生，則能夠讓政府未來在面對公眾壓力時，掌握民意聲浪的形態而適時調整對內與對外政策，更重要的是能讓公眾成本成為外交談判時的一大助力，加強我國政府在對外談判時的籌碼與力道。
3. 最後，透過臺日談判和臺菲談判的比較，本計畫期待能夠找出小國外交之道，尤其是在周邊強鄰環伺且有遭邊緣化的可能性下，小國如何能夠展現自信並爭取權益。尤其是針對漁權和劃界等敏感問題上，能夠依據對對手國的了解來擬定策略。在實務上則是提供臺灣活路外交的新途徑，並且透過對區域各國的了解，協助政府找到未來在南海和東海議題上的外交切入點，貢獻我政府未來之政策發展。

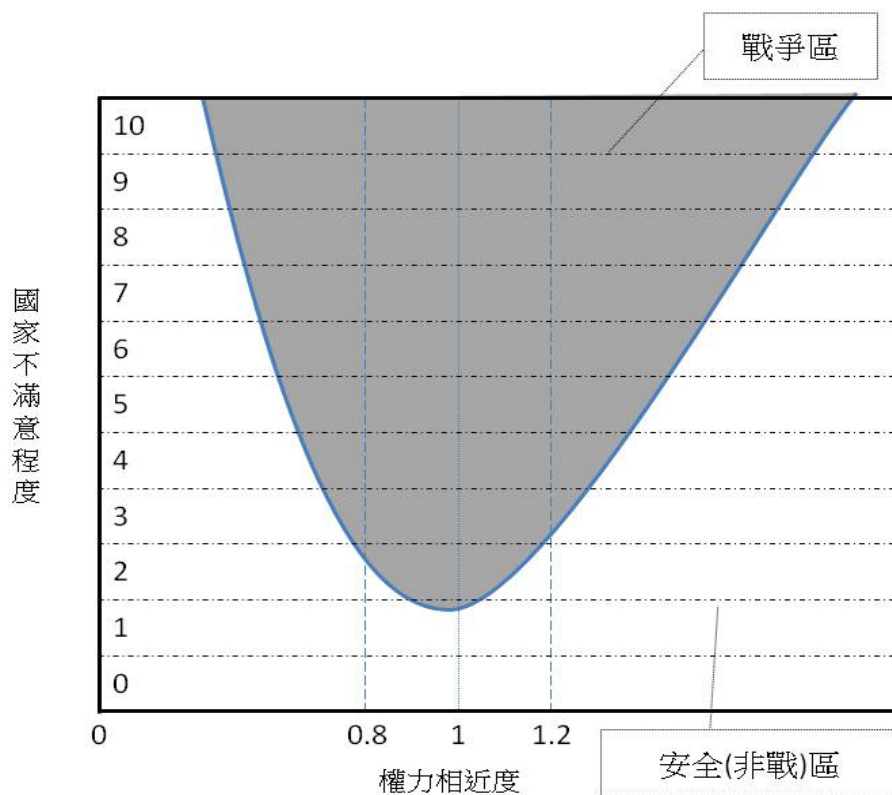
(二) 研究架構

討論臺日漁業談判的著作甚多，尤其是從法律角度談論臺日漁業爭端之過程與建議(江世雄，2011；徐國勇，2010；姜皇池，2005)，又或者從談判過程中分析爭議的本質與後續發展(王冠雄 2005a,b；宋燕輝，2005)等。本計畫則將研究焦點放在政府談判時的態勢和公眾成本的應用之國際、國內兩分析層次，以及兩分析層次間如何相互影響，以找出對應不同對手國的情況下，政府在談判施壓力道和處理公眾壓力上該如何達到國家最大利益，並透過這樣的分析，推演在特定的條件和環境下，對手國的反應和國內的民意會是如何，政府的政策又該在如何的基準上決定。

1. 國際層次

根據修正後的權力轉移理論(Liao 2012)，當一國與另一國權力相近且其對該國不滿意時，即是一國最有可能會對該國發動戰爭的時機。其中權力、國家不滿意程度(以威脅程度來衡量)與國家發動的戰爭的可能性如圖 1。橫軸的國家權力相近度是以一對國家中，第一個國家權力除以第二個國家權力之權力比來衡量，國家權力則是採用 the Militarized Interstate Dispute dataset(Singer et al., 1972)中綜合國力(Composite Index of National Capability)指標，其包含了六種國家實力的項目：總人口數、都市人口、鋼鐵生產量、

能源消耗量、軍事人員數以及國防預算等。縱軸的國家不滿意程度則是根據 Liao 整合國家要求和威脅的各種項目所得出來的量表(表 1)來衡量國家的不滿意程度。根據不同的權力比，國家發動戰爭的可能性也不同，圖 1 的曲線即是根據國家發動戰爭的可能性繪出後，為了與縱軸國家不滿意程度所引發戰爭的可能性結合，而反轉曲線，使圖 1 用面積的方式表達發動戰爭的可能性。若一對國家中某國落入戰爭區則表示該國有可能發動戰爭；安全區則代表落入該區的國家較不可能發動戰爭。也就是說，當國家的權力比進入權力轉移時期(權力比為 0.8~1.2 之間)，則其灰色的區域最大，也就是最有可能戰爭，在這之間，即使一國對另一國不滿意程度僅為 2，該國都有可能對另一國發動戰爭。若一國對另外一國的權力比遠小於 0.8 或遠大於 1.2，則低度的國家不滿意程度不會引起該國發動戰爭，除非該國展



現了高度的國家不滿意程度，落入了灰色區域，則該國即有可能發動戰爭。

來源：Liao, 2012, Figure 7.4

圖一、國家發動戰爭的可能性

表一、國家不滿意程度量表

不滿意的程度	不滿意的表達
不滿意度為 10	威脅生存
不滿意度為 9	威脅造成重大傷害
不滿意度為 8	威脅影響其在國際體系或區域上的地位
不滿意度為 7	威脅改變領土劃分
不滿意度為 6	要求改變領土劃分
不滿意度為 5	要求改變政體或政府
不滿意度為 4	政治威脅
不滿意度為 3	有限度的軍事威脅
不滿意度為 2	威脅經濟制裁
不滿意度為 1	要求改變政策
不滿意度為 0	無不滿意

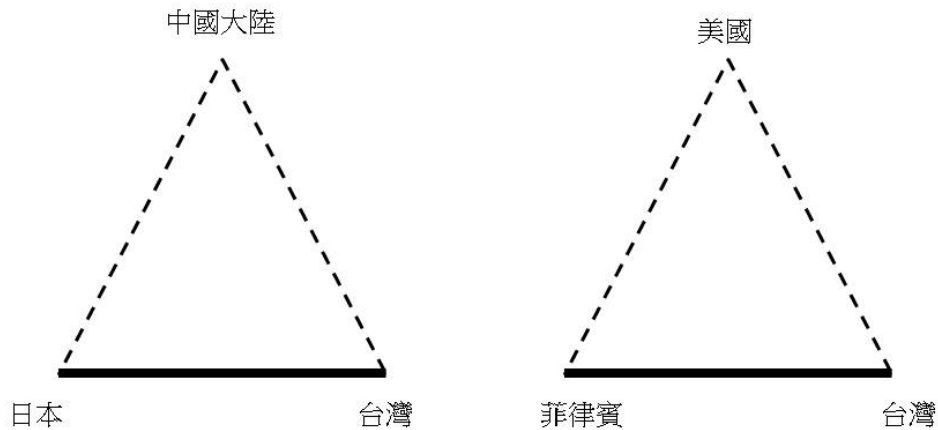
來源：Liao 2012, Figure 7.3

本計畫將利用此架構來檢視臺日與臺菲爭議發生時，雙方政府的不滿意表達和權力比以及最後的結果等，是否符合 Liao(2012)的預測，亦即在什麼程度下的不滿意表達和權力比關係，會導致於不滿意的國家如何行動。具體而言，本計畫將檢視臺日與臺菲爭議發生時，兩國間的權力比以及具體地如何表達對彼此之不滿意程度，推定臺日與臺菲是否均未有國家落在戰爭區，並檢討臺日與臺菲四國是否在施壓態勢和力道上還能夠增強，以此建議政府未來在相似案例上能夠拿捏增強或減弱施壓力道的策略。以臺日為例，則是找出臺灣和日本在事件發生時的權力比，並研判臺灣政府當時所對日本表達的不滿意程度為何，分析當時臺灣政府是否還能夠升高威脅程度，以充分表達對於漁權維護的決心。另外，亦會找出日本當時對臺灣表達的不滿意程度最高為何，根據日本和臺灣的權力比，研判日本是否真有升高衝突至不惜一戰的決心。

最後，在此架構下，本計畫將利用布列林演算法(Boolean algebra)去推算臺灣、日本、菲律賓在民主化後，其發動戰爭的必要或充分條件為何；換句話說，本計畫從因果關係與邏輯上，根據其過去的經驗，來推演出什麼樣的權力條件和不滿意程度會導致臺灣、日本和菲律賓發動戰爭。而這些條件和狀況則是臺灣或各國最應該注意的對手國反應，以避免觸發不必要的戰爭，並提供政府日後政策參考。

另外，由於臺日和臺菲間的領土爭議並非係為單純兩國間的爭端，亦是區域內大國注目的焦點。尤其釣魚臺問題上中國大陸的反應使臺灣和日本皆有所顧忌。在與菲律賓的衝突上則牽涉美國與菲律賓的密切關係。因

此本計畫亦列入中國和美國分別作為臺日、臺菲中的第三者角色。亦即，臺日釣魚臺海域談判實際上係為於臺日中三角關係下的一環。臺菲巴士海峽劃界則與美國的態度息息相關(如下圖二所示)。因此，除了兩兩計算對於威脅的敏感程度與發動戰爭的要件外，大國(第三者)的行為模式亦將納入討論。



備註：虛線表示第三者的角色是潛在與間接影響，非直接干涉臺日或臺菲的談判。

圖二、第三國與臺日、臺菲關係

2. 國內層次

在國內層次，本計畫的重點不在於朝野間的互動，而著重在公眾成本 (audience costs) 於涉外事務上的反應和成效，尤其是政府如何回應和利用公眾成本來解決爭議，亦即公眾成本在如何的情況下能成為國家有力的對外談判籌碼。Fearon (1994) 首先提出比起獨裁國家，因為民主國家有公眾成本的壓力在，因此民主國家很少在外交危機中讓步，而能夠有效展現其決心與威脅力道。這即是因為其能向談判對手國展現其有回應國內聲浪之壓力，遂無法輕易改變立場。其後，不少學者從實證的或個案的角度呼應了 Fearon 的論述 (Eyemrman and Hart, Jr., 1996; Guisinger and Smith 2002; Haynes 2012; Lynch 2002; Tomz 2007)。本計畫將從公眾成本理論中的共通假設與延伸假設來檢視臺日與臺菲談判時，臺灣公眾成本與政府外交談判態勢的連結與效用，亦即公眾成本如何支持政府在對外以威脅表達不滿意程度時，強化該威脅的有效性，讓對手國認知到我國政府所作威脅的認真程度，以利談判進程。而透過檢視臺日與臺菲事件的個案，則能檢討在此兩個案中公眾成本的效益為何，我國又能如何將之用在對日本及菲律賓的漁權談判上，以利政府未來在相似情況下能夠擬定適當談判政策與把握最佳時機進行對外談判。

假設一：由於臺灣是民主政體，當公眾表現出支持政府強硬時，政府在對外談判時則會堅定立場，不會拉低談判姿態。

假設二：由於臺灣是民主政體，當公眾表現出支持政府強硬時，政府在對外

談判時會提高其對另一國家的不滿意程度(量表如表 1)。

假設三：當臺灣公眾表現出支持政府強硬時，則臺灣的談判人員會感受到有壓力要提高談判的態度。

假設四：當臺灣公眾表現出支持政府強硬時，則臺灣政府會設法加速談判進程。

假設五：當臺灣公眾表現出支持政府強硬時，對手國能夠認知到臺灣政府內部有此公眾成本的壓力存在，進而認真看待臺灣政府對其所宣稱的不滿意程度。

假設六：短時間內劇烈的公眾成本，對於政府對外談判而言，比長時間強度較低的公眾成本，還能夠強化對手國對於臺灣政府之威脅的可信度。

三、研究方法

本計畫分成國際與國內兩分析層次，以不同的理論為基礎去探討臺日與臺菲關係中漁權談判時機和政府談判態勢。因此在研究方法上亦根據不同理論而有不同設定。

- (一) 文獻分析法：國際層次以修正後的權力轉移理論為基調，輔以針對國家權力比，以及國家不滿意度之表達的文獻探討，並求將理論中的指標運用到實際的案例(即臺日與臺菲關係上)。國內層次則針對公眾成本的文獻進行整理與探討，務求能添補學術上文獻探討的缺口，並擴大本計畫比較個案時之廣度與深度。
- (二) 布列林演算法(Boolean algebra)：在國際層次由於關注的對象有五國，雖年代將會從各國民主轉型後(中國大陸則是從建國後)，來蒐集「危機資料庫」(crisis dataset)。中國與美國的大部分資料能從現有的資料庫—the International Crisis Behavior dataset—取得(the ICB, Brecher and Wilkenfeld, 2000)，然而此資料庫年份僅至 2001 年，此年份後的中美個別的危機、臺灣與日本釣魚臺紛爭和臺灣與菲律賓最新的紛爭均未納入。因此本研究將補齊這五個行為國的危機資料，時間迄點為 2013 年上半年(6 月)。變數預計至少有：威脅程度，衝突程度，發動者，時間起迄，結果，第三者干預與否，國內因素等。
- (三) 內容分析法：為了檢驗國內層次的公眾成本，首先以內容分析法，收集雙方政府聲明、新聞資料、公眾成本系統性論述、論壇資訊等，以佐證公眾成本的形成、影響與政府的認知。在收集這些書面資料後，將以關鍵字搜尋的內容分析法，來判準公眾成本的強度和效力。
- (四) 面訪、諮詢及座談會：除了內容分析法作為公眾成本的證據外，第一手

的面訪資料亦將成為公眾成本對臺灣政府影響與否的有力證據。目前預定將採訪外交部、海巡署與漁業署中與臺日和臺菲談判相關人員各2人、社會線採訪此兩次漁業談判的記者4人、保釣人士6人、臺菲事件中於網路或公開力挺政府強硬態度者6人、以及在此兩議題上著力最深的學者專家等5人。如此設定是希望能提供直接且深度的面訪證據，與廣度較大、較無主觀因素的內容分析法相互驗證，以客觀檢驗假設。另外，亦將視資料收集過程與訪談需求，舉辦座談會，邀集相關學者與實務專家針對談判過程進行分享與討論，或採特定問題(尤其敏感問題)以諮詢方式擴大採訪人員與人數之廣度，以找出更多談判過程的細部環節，強化訪談資訊的豐富性和可信度。

面訪的暫定問題大綱為：

- 一、你在此談判的角色、定位為何？
- 二、你覺得政府的策略和目標為何？
- 三、你覺得民間對於談判的看法為何？
- 四、你希望政府如何處理此次談判？
- 五、如果你是政府人員，你對於民意輿論有何看法？在談判會議時有讓對方知道國內壓力的存在嗎？國內壓力會增加你談判時的信心嗎？
如果你不是政府人員，你覺得你的意見有受到政府的重視嗎？你認為對手國知道我國民意的取向嗎？

四、預期效益

在完成此計畫時，除提供完整的計畫內容予政府政策參考外，亦會將研究成果投稿至學術期刊，貢獻學術討論與進一步研究之使用。具體而言，本計畫預期達成的效益有三。

- (一) 在國際層次的討論要找出臺灣、日本、菲律賓、美國與中國個別對於威脅的容忍程度，亦即發動戰爭的必要或充分條件為何，以便找出國家如何在避免觸發戰爭的同時，又能有效施壓談判。在國內層次的討論則以臺灣公眾成本的形成與效用作為個案，用內容分析法和深度訪談之個案研究方式來檢視公眾成本理論。這兩層次的分析將編修為兩篇學術文章投稿至相關期刊。
- (二) 關於臺日漁權談判和臺菲漁權談判的比較上，將著重在實務層面的比較、檢討與分析，讓本計畫能達到學以致用的效果。亦即，從應用理論架構和假說的學理，找出在漁權談判時，政府在如何的權力條件下，可提高威脅至如何程度，以有效施壓並避免觸發戰爭。並且亦須將國內公眾成本整合至政府的政策考慮中。這部分將改寫成篇幅較為精實的政策建議文章，討論小國外交談判的切入點與施壓，尤其是針對臺灣的政策建議，並投稿至實務性期刊或者報紙社論。盼能拋磚引玉，引起政府對於談判態勢和施壓力道上的檢視，提供臺灣政府未來政策發展依據。
- (三) 更新危機資料庫，與國際大型資料庫整合；以及提供臺灣在公眾成本的個案資料，以利國際學者使用與研究。為了達成此目標，本計畫將在計畫完成後

將資料庫和公眾成本的資料與訪談稿等提供中英文版本與摘要，以供未來研究參考。

總而言之，本計畫透過歸納國家在面臨週邊事態與國內輿論聲浪時，政府談判與施壓態勢該如何在國家尊嚴、維護漁權與主權、以及避免戰爭間取得平衡；同時善加利用國內民意於政府對外談判上，提供實務界在擬定談判策略時的判準及參考。而對於學術界的貢獻，則在於填補臺日與臺菲漁業談判文獻上的缺口，不從國際法或談判過程討論，而是鎖定在政府談判時機、態度和施壓力道上之視野。另外，公眾成本效用的討論在學術界上亦屬新興領域，本計畫將提供臺灣的個案研究、訪談資料等供學界參考，而更新危機資料庫則與國際研究接軌，提升國際學者對於研究臺灣的管道和興趣。