

102-10 護漁時機和漁權談判態勢：台日與台菲事件的比較與展望

為了探究台日與台菲間的危機事件和漁業協議之間的關聯，本計畫分成國際與國內兩層次進行分析。在國際層次，根據研究設計與地緣考量，本計畫將行為者從台日菲擴充至台日菲中美五國，全面檢視國家在進行談判時選擇策略的重要因素，包括對他國施壓的力道和衝突螺旋上升的可能性，以及國內民眾和媒體表態對於國內和對手國的壓力等。根據本計畫研究，對於國際談判得出以下結論：

(一) 延續與更新「國際危機行為資料庫(International Crisis Behavior)」後，本計畫建立了完整的東亞五國危機事件資料庫，並根據該資料庫，經布列林演算法得出台、日、菲、美及中等國升高衝突的必要或充分條件。對於美國、日本和中國大陸等東亞大國而言，最重要升高衝突的因子為其國家對對手國的不滿意程度，換句話說，當美、中提高其所表示出來的威脅程度，即表示其願意也將會提高雙方衝突的程度。尤其是面對非聯盟國，若其展現出來的威脅程度越高，則最後採取的衝突程度也越高。而對小國如臺灣和菲律賓而言，造成其願意採取衝突程度升高的政策，往往是由於權力差距，當其與對手權力差距越大時，其更願意採取不惜升高衝突的態勢。對臺灣和菲律賓而言，若對手傾向於自己所屬的同盟體系中，則往往不會升高與對手的武力衝突；然而若對手與自己分屬不同聯盟體系，則其升高武力衝突的可能性就越高。

(二) 聽眾成本對於國家對外行為的影響力亦在本計畫中得到支持。計畫利用「內容分析法」檢視四危機事件發生後一年內新聞媒體(蘋果日報、聯合報、自由時報)所有相關報導，透過關鍵字和意象之篩選，找出聽眾成本對於台灣對外行為的影響力。首先在四事件中，依照事件屬性可分為「與主權相關」及「與漁民生存相關」兩類。

在與主權相關的事件中，包括2008年總統登太平島、2012年日本國有化釣魚臺，根據分析結果發現：1. 媒體與民間人士等關注度相當高，且持續時間可達一個月以上，甚至有媒體會進行後續追蹤。2. 不分報系報導，希望或支持政府表示強硬態度的民間意見居多；然而同時表示政府過於軟弱的報導亦在事件發生一週後逐漸增加。3. 認為政府對於民意無感的比例相當高。

而在與漁民生存相關的事件中，包括2008年聯合號與2013年廣大興號，根據分析結果則可發現：1. 媒體與民間人士等關注度雖然相當高，但是多集中在第一週，包括媒體報導等在第一週過後就急速下降，廣大興號雖然獲得遠較聯合號還多的媒體注意，但仍可看出其與主權相關事件的差別。2. 希望或支持政府強硬的民間意見雖多，但同時指責或抱怨政府軟弱的民間意見亦相當多。3. 相對於主權事件認為政府對民意無感的結果，認為政府有感受到民間壓力的民間人士比例相對較高。

(三) 針對民間壓力與政府對外行為上，以「深度訪談」進一步佐證新聞分析之結

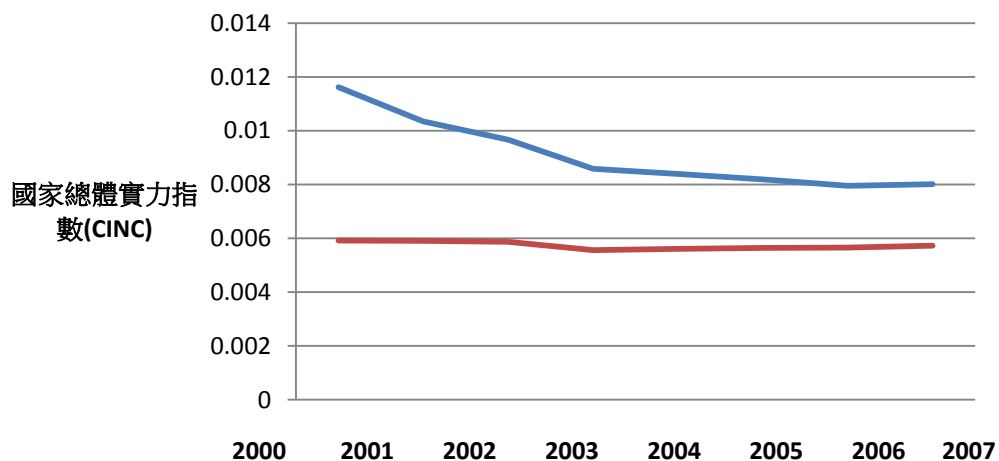
果。新聞分析四事件除總統登太平島事件外，本計畫訪問了其餘三事件的相關人士。訪談結果大致與新聞分析可相互印證。不過，在 2012 年日本國有化釣魚臺事件中，事件本身上政府表態與民間輿論的聯結較弱，但是相關人士亦指出政府在隨後展開的漁業談判中，則正式邀請漁民代表參加談判。換句話說，政府在公開場合雖然無法回應民意之要求表現強硬一面，但在對外談判上則利用強硬的民意輿論，直接施壓對手國。可惜的是，這在與漁民生存相關的事件中，包括 2008 年聯合號和 2013 年廣大興號，都無法看到政府利用民意來進行談判的策略。

根據以上結論，針對我國在未來對外談判時該如何選擇最佳策略，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。尤其是針對與日本在東海漁權問題的後續協商，以及接下來台灣與菲律賓的漁業談判、甚至要求協助加入南海行為準則論壇等，

本計畫謹提出以下建議。

(一) 我國在總體實力、甚至包括軍事實力上，具有一定水平以上，實為我國對外談判等行為之堅強基礎，然而我國囿於國際現實及過於保守的現狀政策，往往過於低估我國國防實力和經濟實力所能帶給我國在對外行為上的影響。我國應自重並運用自身的實力，根據對手的不同與彼此的差距，大膽但適當地施壓對手。

舉例而言，以我國與菲律賓的關係來說，圖一顯示出我國與菲律賓在總體實力指數(CINC)上的差距。

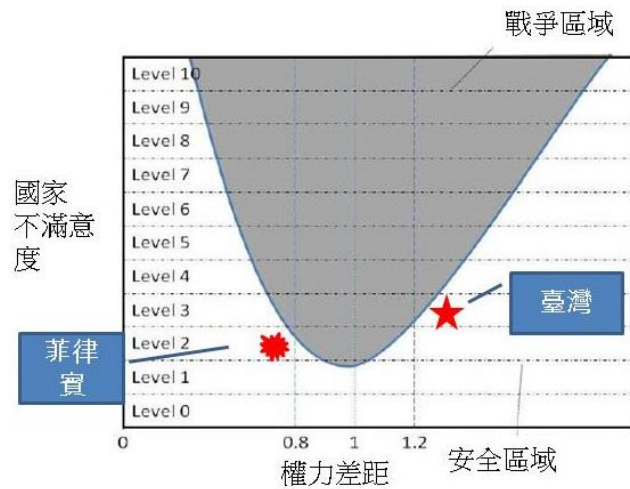


圖一、臺灣與菲律賓總體實力(註：臺灣為藍線；菲律賓為紅線)

由圖一可看出我國優勢雖逐年下降，但仍超越菲律賓在一定水準之上，雙方離所謂差距百分之二十以內的權力相近期尚遠。而廣大興事件於 2013 年發生時，我國在發出最後通牒後，即升高態勢至有限軍事威脅程度(派遣軍

年份

艦至巴士海峽)，而菲律賓則僅表示此事件與我方態度將會影響雙方經濟關係，因此雙方擺出的威脅態勢和權力比若對比至戰爭可能發生的圖表來表示，則如下圖二。



圖二、臺灣與菲律賓戰爭的可能性

根據圖二，不僅台灣對菲律賓、即使菲律賓對台灣而言，雙方離所謂有戰爭可能性的區域尚遠，台灣即便再升高威脅態勢，菲律賓也不至於誤認台灣有意挑起戰爭。從台灣的角度來說亦如是，即便菲律賓再升高其威脅或表示更強硬的態度，都不至於考慮開啟戰爭。因此，在面對菲律賓採取一拖再拖策略，甚至以其「一個中國」政策為藉口，試圖貶低我國政府時，我國實可利用自身的總體實力優勢，加大施壓程度，讓菲律賓正視我國需求，並且同意進行談判。

(二) 在民間輿論力量與政府對外談判上，雖然台日談判中保釣運動是組織性較高的公眾壓力，台菲關係上廣大興 28 號所帶來的則是一次性公眾不滿的爆發，這兩種公眾成本在成為政府對外談判的籌碼上，效果有所差別。然而，不管是哪一類型的民意，只要適當回應和妥善利用，都能成為我國談判利器。

如我國在日本國有化釣魚臺一危機事件中，民間護漁人士立即組織船隊出海宣示我國主權和漁權，我國政府雖在表面上沒有直接支持該民間行動，但在其後與日本談判中，卻能夠邀請相關護漁人士進入談判場合，並透過他們直接向日本談判政府表示不滿，施壓日本代表，進而成為我國在接續談判時，表達我國無法讓步之立場，讓延宕許久的臺日漁業談判終能在第 17 次談判回合簽署協議，讓釣魚台週邊漁業獲得初步法律上的保障。

然而在廣大興事件中，民間人士強烈的輿論卻無法獲得相同的結果。當然這與菲律賓和日本民主法治之成熟度不同亦相關。但政府長期以來忽視我

國南方海域漁民的權利，亦造成菲律賓方面有恃無恐，因此在廣大興號事件發生開始，對於我國政府要求毫不相讓。而事件發生後，隨著事件進入司法程序以及新聞熱度下降，我國政府在與菲律賓漁業談判上也隨即停擺，因此原本可以挾民意及國防實力與菲律賓進行談判的可能性，也隨之消失。這對於我國而言實可謂相當可惜，而台灣南部漁民在南方海域仍持續面臨來自菲律賓的威脅。

因此，我國政府應重新思考在南方海域與菲律賓談判之策略，以及利用民意與國防實力等迫使菲律賓重回談判桌上。尤其南方漁民長年來遭受菲律賓中央政府、地方政府及菲律賓民政單位等三方勒贖，即便在我國暫定執法線內捕魚，仍須繳交規費予菲方，因此，**政府應該代表漁民，爭取與保護漁民權利**，讓菲律賓了解我國政府與民意同在，不會再姑息過去陋習，讓相同悲劇一再發生，這才能讓菲律賓正視我國要求重返談判桌的決心。

(三) 在周邊強鄰環伺且有遭國際邊緣化的可能性下，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，如在南海和東海議題上找到外交切入點，可謂我國最迫切的生存和主權問題。本計畫透過國際和國內兩層次分析，發現我國在總體實力、國防力量與經濟力量上，均足以捍衛我國主權和生存空間，而我國民間輿論即便站在批判政府處理態勢之角度上，亦傾向支持我國政府以較為強硬態度爭取我國權利，因此，若能善用我國自身實力與民間要求強硬的聲浪作為後盾，我國政府將能夠化危機為轉機，爭取我國在國際舞台與雙邊談判上更實質的突破。

然而，這樣的眼界和策略布局，並非單一部會能夠達成。外交部由於一向保守立場，往往抗拒民意之可用，或拒絕以強硬態勢對外，以免情勢惡化。國防部則在外交部或海巡署未要求協助下，未能表態或作為。海巡署雖試圖在屢次漁業談判中爭取我國漁民權益，然而在未有對涉外事務全盤了解的情況下，每一回合談判或往往無功而返，或因暫時的利益而自我滿足與止步。建議成立跨部會之行動小組，尤其是針對漁權或東海、南海等重要相關事務，由此小組進行總體的策略規劃與談判方針制定，再由各部會所派出之固定組成的專責人士進行談判。並長期訓練談判專才與策略分析師，將能有助於我國在面對糾結已久的東海和南海議題，爭取我國最佳利益。