

國立政治大學歷史學系研究部碩士論文

指導教授：唐啟華教授

中華民國漁權發展的歷史考察(1912-1982)



研究生：陳冠任

中華民國一百年六月

本論文獲得廖風德學術研究獎之獎助

本論文獲得

廖風德學術研究獎之獎助

謹此特致謝忱



本論文獲得

張漢裕教授獎學金之獎助

謹此特致謝忱



本論文獲得

財團法人日本交流協會之獎助

謹此特致謝忱



目錄

圖表目次.....	iii
緒 論.....	1
第一章 近代中國漁權意識的形成.....	17
第一節 清末漁權概念的萌發.....	17
第二節 民初漁權意識的形成.....	30
第三節 國民政府時期漁權意識的發展.....	40
小 結.....	55
第二章 中華民國與戰後海洋新秩序的探索.....	57
第一節 國府對領海及捕魚權規範之討論.....	57
第二節 中華民國對兩次國際海洋法會議的參與.....	63
第三節 第三次國際海洋法會議與海洋新秩序的建立.....	97
小 結.....	103

第三章 中華民國對日專屬漁業權交涉.....	107
第一節 盟軍總部與日本漁業區的建立.....	108
第二節 國府對盟總擴張日本漁區之折衝.....	120
第三節 國府相關法令的制定與執行.....	142
第四節 華日漁業雙邊交涉.....	155
小 結.....	178
第四章 中華民國入漁權之發展.....	183
第一節 中華民國與菲律賓入漁權交涉.....	183
第二節 中華民國與其他國家入漁權交涉.....	211
小 結.....	218
結 論.....	221
徵引書目.....	227

圖表目次

表 1-1	海界委員會委員表.....	32
圖 1-1	1927 年外交部對日交涉之海圖.....	38
圖 1-2	浙江省漁業警察標誌圖.....	50
圖 1-3	護漁巡艦及漁業調查試驗等船旗幟圖樣.....	52
表 2-1	第一次國際海洋法會議各委員會審議事項.....	71
表 2-2	1958 年聯合國國際海洋法代表團名單.....	71
表 2-3	1958 年聯合國國際海洋法代表團職責分配名單.....	72
表 2-4	第一次海洋法會議各委員會主席、副主席及報告員當選名單.....	77
圖 3-1	盟軍總部組織結構圖.....	109
圖 3-2	盟國占領日本職權圖.....	113
圖 3-3	1945 年盟總劃定之日本漁區.....	115
圖 3-4	1946 年 6 月 22 日盟軍總部公布日本漁區.....	119
圖 3-5	農林部所擬之中國漁區與盟總第二次劃定漁區比較圖.....	125
圖 3-6	農林部與海軍部所擬日本漁區圖.....	127
圖 3-7	修改日本漁區參考圖.....	129
圖 3-8	美國原提日本漁區案.....	136
圖 3-9	SCAPIN 2046 擴大日本漁區範圍圖.....	138
圖 3-10	歷次擴大日本漁區圖.....	140
圖 3-11	日漁船 XX 丸 XX 號侵漁簽字證明書.....	151
圖 3-12	日本漁輪侵漁記錄表.....	152
圖 3-13	中國海空軍為保護臺灣搜索警戒區域及東京盟總劃定日本漁區之關係位置圖.....	158

圖 3-14 關於東海、黃海日中漁業協定漁區圖.....	172
圖 3-15 第一次與第二次日中漁業協定範圍比較圖.....	177
圖 4-1 臺灣漁輪作業區域略圖.....	185
圖 4-2 中華民國臺灣省高雄市漁會所屬漁船証.....	192
表 4-1 臺灣省歷年被扣的漁船及其損失.....	192
表 4-2 華菲漁業考察團人員名單.....	208
表 4-3 華美漁業協定代表團.....	214



緒論

一、研究動機

2008年6月10日，中華民國籍漁船聯合號於釣魚臺海域東南方六海浬處遭日本海上保安廳巡邏艦追逐時撞沉，船長遭扣押至石垣島進行審問。該次事件使得中華民國與日本間的關係大為緊張，中華民國政府除了重申釣魚臺主權之外，亦向日本政府呼籲應盡速恢復漁權談判。¹此案除了涉及兩國間的釣魚臺主權之爭外，同時也與雙方的漁業權問題密切相關。漁權係象徵國家主權以及攸關人民經濟利權之國際法新興領域，對四面環海的中華民國而言，尤為重要；然而，學界迄今尚未有全面的研究。

現代國際海洋法²中領海(Territorial Sea)以及專屬經濟區(Exclusive Economic Zone)的觀念源自西方國家。由於西歐沿海諸國比鄰，故海洋法理論發展較發達，自十七世紀起，荷蘭法學家格魯休斯(Hugo Grotius, 1583-1645)於《海上自由論》(Mare liberum)中提倡各國無權對海洋進行任何權力支配。³英國法學家雪爾敦(John Seldon, 1584-1654)則提出「海

¹ 〈府方背書 外交部宣示保釣〉《聯合報》，2008年6月12日，A2版。臺日漁權談判自1996年8月起展開，截至2005年為止，共進行了15次談判，但由於釣魚臺群島問題(日本稱尖閣諸島)，使得雙方難以達成共識，因此迄今並未有結果。參見：川島真、清水麗、松田康博、楊永明，《日台關係史》(東京：東京大學出版會，2009)，頁210。

² 此處的「現代國際海洋法」是指在1973年12月3日於紐約所召開第三次國際海洋法會議後，於1982年4月3日所通過之海洋法公約草案。自此以後，爭論已久的國際海洋法方正式確立。相關法條內容參見：<http://www.un.org/chinese/law/sea/#article3>，取得時間：2010年6月22日。

³ Grotius認為海洋既無邊界，就如同空氣般，因此不能被強加於任何隸屬狀態，也不能被視作任何人或是國家的領地，海洋是對全人類所開放。Grotius在《海洋自由論》

洋封閉論」，認為海洋連同陸地般，可以成為領地或財產。⁴荷蘭法學家賓克叔克(Cornelius van Bynkershoek, 1673-1743)則結合上述兩種論點，於1702年《海洋領有論》(*De dominio maris*)中提出：「陸地上的控制權終止在武器力量中止之處(*terrae potestas finitur ubi finitur armorum vis*)」之說。1756年，瑞典即依據此說，就當時大砲的射程，將三海裡定為沿海國所控制之範圍，隨後被部分國家認可。到了十九世紀，此一原則已為各國廣泛採用。⁵隨著武器技術進步，大砲的射程漸遠，領海糾紛日現。多數國家認為領海的擴大將有損國際社會之共同利益，故基本上仍以三海裡為準。⁶

二十世紀前後，經過多次國際法會議後，領海主權的概念逐漸成形。1894年於巴黎所舉行的國際法會議中，決議領海非屬國家所有，但國家擁有「主權權利」(a State has not “an ownership,” but only “a right of sovereignty over its territorial waters.”)。然而，此項決議在1919年的空中航行管理公約(*Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation*)中出現了轉變，該公約明文規定領土包括領海；此一概念亦為日後的國際海洋法會議繼承。⁷

在領海為國家陸地領土延伸的思維之下，領海內的所有自然資源均為國家所獨佔。基於此一概念，現代國際海洋法確立之前，主權國

中的第五章〈葡萄牙人占有海洋或領海權並非正當〉內對此有詳盡的論述。參見：Hugo Grotius (著)、宇川(譯)，*《海洋自由論》*(上海：上海三聯書店，2005)，頁16-38。

⁴ E. D. Brown, *The International Law of the Sea*. (Aldershot, Hants ; Brookfield, Vt. : Dartmouth, 1994), pp.6-8.

⁵ 王鐵崖，*《國際法》*(臺北：五南，1992)，頁194。劉中民，〈領海制度形成與發展的國際關係分析〉*《太平洋學報》*，3(湖南，2008)，頁19。1海裡(nmi)等於1.852公里，亦等於1.150779英里。海裡應當為海上距離劃分上之標準單位。但由於跟英里距離接近，故常有將海裡與英里混用的情形產生。在二十世紀初期，中華民國的各部會檔案中，經常將海裡譯為英里。此一現象直到1952年駐聯合國代表團向外交部表示此一長期誤譯的用法後，方有所改善。參見：〈中華民國駐聯合國代表辦事處代電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，〈外交部檔案〉，1952年3月27日，館藏號：633.49/001，〈大陸礁層公海漁業暨相關問題〉，頁22-23。在本研究中除徵引史料之外，一律統一使用海裡。

⁶ 杜蘅之，*《國際法大綱》*(臺北：臺灣商務印書館，1991)，頁235。

⁷ Alexander Pearce Higgins, *The International Law of the Sea*. (London: Longmans, Green, 1945), pp. 60-61.

對其領土之鄰近海域具有支配權，也擁有獨佔漁業權，領海範圍與專屬漁業權的範圍近乎相等。

此外，由於國際海洋法發展緩慢，⁸西方國家為確保其獨佔漁業權以及避免因漁業問題發生衝突，遂於十九世紀末簽訂各項雙邊或區域性的漁業協定，⁹最早的雙邊漁業協定可溯至 1832 年 10 月 5 日法國與突尼斯所簽訂之漁業協定(Convention de Pêche entre la France et la Tunisie)。¹⁰

隨著國際情勢日益複雜，自二十世紀初起，各國即開始進行國際海洋法的編纂工作。1930 年所召開的國際法會議中，即討論到「領海」問題，不過由於各國對領海界定的範圍各持己見，例如英國與美國等海洋大國堅持領海範圍採狹窄領海制，¹¹遭致不少與會國家的反對。因此，該次會議沒有對領海寬度問題達成協議。¹²國際海洋法遂處於渾沌不明的狀態。

1958 年第一屆聯合國國際海洋法會議(First United Nations Conference on the Law of the Sea)，雖然通過了四項公約，¹³但爭議已久的領海界線問題，因各國仍各持己見，未能訂出一明確的規範。直到 1973 年 12 月 3 日在紐約召開第三次國際海洋法會議，經過多次會期後，方在 1982 年 4 月 3 日通過《聯合國海洋法公約》(United Nations

⁸ Olivier de Ferron, *Le Droit International de la Mer Tome I.* (Paris: Librairie Minard, 1958-1960), p.21.

⁹ 〈論英法美漁業交涉〉，《外交報彙編》(臺北：廣文書局，1964)，第 15 冊，頁 227-239。

¹⁰ Olivier de Ferron, *Le Droit International de la Mer Tome II.* (Paris: Librairie Minard, 1958-1960), p.247.

¹¹ 所謂「狹窄領海制」，又稱做「小領海制」，主張國多為海權較強的國家。海權較弱的國家則大多主張「大領海制」，希冀透過擴大領海的方式，以國際法限制外界的強大競爭，藉此保護領海內的獨佔資源。

¹² 王鐵崖，《國際法》，頁 195

¹³ 此四項公約分別為：(1)領海及鄰接區公約(Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)、(2)公海公約(Convention on the High Seas)、(3)公海生物資源採捕及養護公約(Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources on the High Seas)、(4)大陸礁層公約(Convention on the Continental Shelf)。參見：姜皇池，《國際海洋法》，(臺北：學林出版，2004)，頁 60-61。

Convention on the Law of the Sea)。¹⁴

該公約規定，每個國家都有權規定其領海寬度，但從基線(Baseline)量起不得超過 12 海浬；¹⁵專屬經濟區從測量領海寬度的基線量起，不應超過 200 海浬。¹⁶隨著公約的簽訂，過去長期與領海概念互為表裡的獨佔漁業權概念，正式獨立出來，發展成專屬經濟區的概念，現代國際海洋法原則方告正式成形。

在現代海洋法成形以前，西方國家在發生漁權爭端時，經常以談判或是訴諸國際法庭的方式，取得相互諒解，藉以化解衝突。¹⁷相較於西方國家對於海洋法以及漁業權的重視，中國在傳統上因地理因素，並未發展出西方領海以及獨佔漁業權的概念。因此過去關於國際海洋法之相關研究，無論是漁業衝突或是國際海洋法會議的參與，皆以西方國家作為考察主體。然而，這種漁權的發展歷程是否能從中國的角度進行考察？此一問題牽引著筆者展開了中華民國漁權發展史的探索之旅。本研究將以中華民國的角度出發，考察在 1982 年現代國際海洋法形成以前，其漁權發展及所衍生之相關課題。

¹⁴ 許劍英，《海洋法與漁業權》(臺北：龍文出版社，1993)，頁 3-4。

¹⁵ 基線，即指海水退潮後離海岸的最遠距離，實際上均是最低水潮線。在沿海國採取正常基線之情形下，低潮線即是沿海國的領海基線。參見：姜皇池，《國際海洋法》，頁 139。

¹⁶ 聯合國海洋公約本文，網址：<http://www.un.org/chinese/law/sea/#article3>，取得時間 2010 年 3 月 11 日。

¹⁷ 在國際法案例中，1951 年之《英挪漁業案》(Anglo-Norwegian Fisheries Case)即為顯著的案例：1935 年，挪威政府頒布「皇家飭令」(Royal Decree)，認為挪威因海岸外圍充滿石壘，而沿岸又因早期冰河侵蝕，呈現高度曲折，因此遂在沿岸外海選擇 48 個點連接成 47 條基線，並將所連結成的基線作為計算專屬漁區的基線。挪威政府於公佈該飭令之後便與相關國家協商能否將該直線基線問題提交「常設國際法庭」(Permanent Court of International Justice)，並就此進行談判。至 1948 年為止，挪威與各國仍無法達成協議，英國遂將該案提交「國際法院」審理。最後國際法院承認挪威直線基線的合法性，此案例也促使戰後各國紛紛提倡直線基線的主張。參見：姜皇池，《國際海洋法》，頁 130-134。

二、名詞界定

(一) 漁業權：專屬經濟區與入漁權

由於現代國際海洋法確立時間甚晚，本研究主要探討在此一新興國際法領域尚未成熟之際，中華民國漁權發展之歷程。由於「漁權」或「漁業權」包含面向極為廣泛，故在探討各個主題之前，實有必要針對「漁權」做一明確之定義。

現行《中華民國漁業法》¹⁸第 15 條對於「漁業權」的定義主要針對國內漁業者之「行使漁業之權」，¹⁹然而本研究主要以「國家」做為討論的主體，故對於漁業權之定義與探討範圍主要分對內與對外兩個層面：一為「專屬經濟區」(Exclusive Economic Zone，又作專屬漁業區)；一為「入漁權」(Piscary)。

所謂的「專屬經濟區」就聯合國國際海洋法公約的定義為：從測量領海的基線開始，不得超過二百海哩，而沿海國有權探勘、開發、養護以及管理海床上覆水域和海床及其底土之自然資源；此屬於沿海國家之主權權利(right of sovereign)。²⁰沿海國家對區內的生物資源開發有排他權(exclusive rights)與優先權(priority rights)，²¹為國家權利的一種表徵。在聯合國國際海洋法公約確立之前，從國際海洋法的發展歷程觀之，所謂「專屬經濟區」之範圍隨著領海範圍的擴張而與時俱進。故本研究在探討中華民國漁權發展中「經濟專屬區」的部分，在戰前將緊扣領海範圍，戰後則隨著國際情勢與海洋法之變化，探討中華民國在不同的時空環境下如何維護象徵國家權利的「專屬經濟區」。

此外，本研究的論述主軸為中華民國如何在國際海洋法模糊之際，

¹⁸ 《中華民國漁業法》最早頒布於 1929 年 11 月 11 日，其間歷經修改，本研究所參考者為 2008 年 1 月 9 日所新修之版本。

¹⁹ 根據《中華民國漁業法》第 15 條，漁業權即指：(一)、定置漁業權、(二)、區劃漁業權以及(三)、專用漁業權。參見：許劍英，《海洋法與漁業權》，頁 113。

²⁰ http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm 取得時間：2011 年 4 月 2 日。

²¹ 陳荔彤，《海洋法論》(臺北：元照，2002)，頁 23。

維護己身之權利；故除了維護「專屬經濟區」之外，向外拓展「入漁權」²²亦是展現國家權利的一種表徵。

「入漁權」成爲法律專有名詞的時間較晚，早期主要被概括在漁業合作的範圍之內。傳統的「入漁權」定義僅侷限於內國海域之範圍，《中華民國漁業法》第 16 條即規定：「本法所稱之入漁權，係指在專用漁業權之範圍內經營漁業之權」。²³隨著世界各地遠洋漁業的發達，以及對於各地區魚種之需求，前往他國海域進行漁撈作業在 1960 年代以後屢見不鮮。在 1982 年的《聯合國海洋法公約》中即有入漁權之相關規定。該公約第 62 條第 2 款「生物資源的利用」作：

沿海國應決定其捕撈專屬經濟區內生物資源的能力。沿海國在沒有能力捕撈全部可捕量的情形下，應通過協定或其他安排，並根據第 4 款所指的條款、條件、法律和規章，准許其他國家捕撈可捕量的剩餘部分，特別顧及第 69 和第 70 條的規定，尤其是關於其中所提到的發展中國家的部分。²⁴

故本研究中所討論之「漁權」亦包含中華民國如何對外發展入漁權，尤其在國際地位日漸低迷之際，如何透過發展對外入漁權，維持實質之國家利權。

(二) 行文簡稱

1949 年因國共內戰，中華民國政府撤退至臺，使得世界上有兩個自稱「中國政府」的政權。由於本研究所探討的時間跨越 1949 年，爲求行文方便以及避免造成名詞上的混淆，在 1949 年以前之清朝政府以及繼承其政權之中華民國政府均簡稱「中」、「華」或「中國」。1949 年之後中華民國則簡稱爲「華」與「國府」，此處的「國府」兼指 1947 年行

²² 有關入漁權之詳細介紹，可參照：許劍英，〈淺論入漁權〉，《法學叢刊》，36:4(臺灣，1991.10)，頁 47-56。

²³ 許劍英，《海洋法與漁業權》，頁 137。

²⁴ http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm 取得時間：2011 年 4 月 2 日。

憲前後的「南京國民政府」與「中華民國政府」。

中華人民共和國簡稱為「中共」或「中」，為避免與 1949 年之前的中華民國之簡稱相混淆，故此一「中」將置於交涉國之後，諸如「日中關係」。在徵引史料時，依循史料原文，「中國」係指「中華民國」；「匪」係指「中華人民共和國」。條約部分則按照中文正本為準，如「中日友好和平條約」。

三、研究回顧

學界迄今尚未有對中華民國漁權發展的全面研究，主要研究成果多將漁業權置於漁業發展史的一環。李士豪與屈若寧合著於 1936 年出版之《中國漁業史》一書即為早期討論中國漁業發展之通論性著作。²⁵該書探討自清末以來諸多漁政措施與機構的沿革發展，及民國以後漁業教育以及漁業技術的進展。有關漁業權的部分，該書提及清政府曾參與 1906 年在義大利舉辦之「漁牧賽會」與 1908 年於華盛頓舉辦之「第四次萬國漁業大會」，但僅有簡單的敘述。該書亦論及日本漁船在中國沿海販賣侵漁所得之漁獲，致使中國沿海漁業經濟衰弱。作者認為日本的侵漁行為除了地理及經濟因素之外，背後尚有政治勢力的存在，強調中國漁業始終在外人勢力的壓迫之下難以自由發展。

劉利民在《不平等條約與中國近代領水主權問題研究》進一步分析 1920 年代中國與日本間的漁權紛爭。²⁶劉利民深入地探討日本政府在侵漁過程中所扮演的角色，除了在中國沿海各地進行漁業調查之外，更以軍艦保護越界捕魚之日本漁船，如此也刺激了中國領海制度的展開。然而，作者過於強調日本越界捕魚的「侵略層面」，在強烈的民族主義思維之下，難見在該時代背景下的漁權交涉背後的深層含意。

Muscolino 之 *Fishing Wars and Environmental Change in Late Imperial and Modern China* 從環境史的角度考察 1920 年代中期所發生的中日漁

²⁵ 李士豪、屈若寧，《中國漁業史》（臺北：商務印書館，1965）。

²⁶ 劉利民，《不平等條約與中國近代領水主權問題研究》（湖南：湖南人民出版社，2010）。

權衝突。²⁷Muscolino 認為，日本自明治時代起開始大量引進西式的機械化漁船，加速了日本漁業的發展，但也造成沿海漁業資源的枯竭。因此，日本政府嚴格規定捕魚的範圍，遂促使大批日本漁船移往中國沿海進行漁撈。

1920 年代初期，日本漁船在中國沿海漁撈並未造成中日雙方的衝突，主要原因為日本漁船主要捕撈的魚種為鱈魚(Sturgeon)，由於該魚種生活於較深之處，傳統中國漁船無法捕撈，因此，雙方漁船相安無事。1920 年代中期，日本漁船開始捕撈中國沿海的小黃魚，由於小黃魚向來為中國沿海漁民主要的漁獲來源，中國漁民與日本漁船發生利益衝突，遂開啓了中日漁業衝突的爭端。國民政府建立之後，在地方漁會以及國內廢除不平等條約之輿論壓力之下，正式對日本進行交涉，漁業紛爭從利益問題提昇至外交問題。該書以環境史為主軸；在對日交涉的部分，作者集中討論實業部及財政部的考量，²⁸外交層面則較少著墨。

戰後關於漁權發展之相關著作，主要將漁權問題與領海問題置入同一脈絡下。如林成章〈領海寬度之研究〉²⁹針對「領海」的定義以及在不同的地理環境之下，領海海界如何畫定，對 1930 年代以來的歷屆國際海洋法會議進行了通論性的介紹。然而，該文僅概略敘述歷屆會議的投票結果，未深入討論其中的變化，以及中華民國的參與歷程。

相較於此，陳德川〈國家擴張領海與排他捕魚區之研究(1930-1970)〉探討二戰後新興國家面對領海以及排他捕魚權時的態度，著重於國家領海擴張以及排他捕魚權之關聯。³⁰值得一提的是，陳德川注意到冷戰因素，將排他漁業權置入國際情勢的氛圍中進行討論。然

²⁷ Micah S. Muscolino, *Fishing Wars and Environmental Change in Late Imperial and Modern China*.(Cambridge, Mass.: Harvard University Asia Center: Distributed by Harvard University Press, 2009), pp.96-126.

²⁸ 實業部與財政部在面對中日漁權爭議時，完全站在不同的立場。實業部為求發展國內之實業建設，因此力主禁止日本漁船進入中國港口；如此一來，便影響了中國的海關稅收，因此財政部大為反對。參見：Micah S. Muscolino, *Fishing Wars and Environmental Change in Late Imperial and Modern China*. pp.120-121.

²⁹ 林成章，〈領海寬度之研究〉(臺北：國立政治大學外交研究所，1975)。

³⁰ 陳德川，〈國家擴張領海與排他捕魚區之研究(1930-1970)〉(臺北：國立臺灣大學政治學研究所，1974)。

而，本研究無論在探討國際海洋法會議的過程或是世界各地之漁業糾紛時，皆未見中華民國所扮演的角色，殊為可惜。

黃剛在《中華民國的領海及其相關制度》中，針對中華民國領海寬度的成規與演進、領海基線的畫法以及海灣的法律地位等進行概括的討論。除了捕魚權外，亦討論了沿海貿易權、無害通過權、鄰近區以及領海的中立與戰爭制度等，可謂早期全面性地研究中華民國領海政策轉變之專著。³¹然而，該書囿於檔案資料，在討論中華民國參與國際海洋法編纂的過程中，僅運用了部份國際聯盟(League of Nations)與聯合國(United Nations)的出版品，概略描繪了中華民國參與國際海洋法的歷程，未能深入討論，也未能探討與國際海洋法相關的複雜國際政治情勢以及美、蘇的冷戰角力。

西方學者對國際海洋法之研究偏重於法理層面的探討，對於法的制定過程與國際情勢及各國所持立場之間的關係則較少著墨。由於 1958 及 1960 年所舉行之國際海洋法會議並未對爭議最為激烈之「領海範圍」及「捕魚界限」作出明確的決議，故學界較注意 1973 年所舉行之聯合國第三次國際海洋法會議以及其後的發展歷程。³²諸如 Greenfield 已出版之博士論文 *China and the Law of the Sea, Air, and Environment*³³ 以及延續該議題之專著 *China's Practice in the Law of the Sea*³⁴ 討論主題皆為 1971 年之後中華人民共和國對於國際海洋法的參與以及各項海洋法規章的實踐；此外，Elizabeth Van Wie Davis 所著之 *China and the Law of the Sea Convention*³⁵ 則偏重 1982 年之後中共在國際海洋法會議上的發展。然而，上述兩位學者全然忽略了 1949 至 1971 年期間在聯合國代表中國席

³¹ 黃剛，《中華民國的領海制度》（臺北：商務印書館，1973）。

³² 日本學者布施勉雖然在其著《國際海洋法序說》中約略提及了 1958 及 1960 年兩次海洋法的過程，但並未深入探討會議失敗的原因。參見：布施勉，《國際海洋法序說》（東京：酒井書店，1989），頁 55-64。

³³ Jeanette Greenfield, *China and the Law of the Sea, Air, and Environment*. (Alphen aan den Rijn, The Netherlands; Germantown, Md.: Sijthoff & Noordhoff, 1979).

³⁴ Jeanette Greenfield, *China's Practice in the Law of the Sea*. (Oxford: Clarendon Press, 1992).

³⁵ Elizabeth Van Wie Davis, *China and the Law of the Sea Convention: Follow the Sea*. (New York: Edwin Mellen Press, 1995).

位的中華民國政府在國際海洋法會議上的表現。

關於雙邊漁業交涉的論述中，日本學者藤井賢二在〈戰後日台間の漁業交渉について〉一文中，運用了部份日本官方資料對於1952-1953年間，中華民國與日本間的漁業合作交涉進行探討。³⁶唯該文檔案資料運用有限，未能深入探討該次交涉中的外交意涵。

臺灣學者在探討現今漁業問題之專著中，皆認為漁業問題的產生，源自於中華民國非受國際承認之主權國家；此外，中共在國際上的打壓，使得中華民國未能參與各種國際組織，進而未有在國際法院或國際海洋法庭進行訴訟之資格。在欠缺國際法人(International Person)³⁷地位的情況之下，遂出現了「適格」的問題。³⁸中華民國除在國際上爭取主權國家的地位之外，漁業問題僅能透過長時間與交涉國建立互信機制，以突破困境。³⁹因此，不論是在「專屬經濟區」或是對外「入漁權」的討論皆著重於法理或是技術層面，忽略了兩者的演變過程。⁴⁰

³⁶ 藤井賢二，〈戰後日台間の漁業交渉について〉《東洋史訪》，9(兵庫，2003.03)，頁76-89。

³⁷ 國際法人(International Person)即為國際法的主體。國際法人可藉由國際法保障其權利，而國際法亦可規定國際法人所應盡之各種義務。參見：杜蘅之，《國際法》，頁82。

³⁸ 張源銘，〈專屬經濟海域漁業爭端解決之研究：以臺日東海漁業爭端為中心〉(基隆：國立臺灣海洋大學海洋法律研究所，2006)，頁141。

³⁹ 陳荔彤，《國際海洋法論》(臺北：元照，2002)，頁14、25。

⁴⁰ 蘇岳璽，〈台日東海漁權爭議中日本國家實踐之研究〉(臺北：國立政治大學外交研究所，2006)；楊紋寧〈國際法上武力使用規範之研究：以處理台日釣魚台漁權糾紛為中心〉(桃園：中央警察大學水上警察研究所，2006)；傅凱軍，〈台灣遠洋漁業之漁場作業權利問題〉(新竹：國立交通大學管理科學研究所，1975)；廖文章，《國際海洋法論：海域劃界與公海漁業》(臺北：揚智文化，2008)；陳俊寰，〈我國對外漁業合作模式之研究〉(基隆：國立台灣海洋大學海洋研究所，1990)；林育鴻〈台灣參與國際漁業組織的法人資格和地位之研究〉(基隆：國立台灣海洋大學海洋法律研究所，2007)；孟可德，〈發展甘比亞國際漁業合作策略之研究〉(屏東：國立屏東科技大學熱帶農業暨國際合作研究所，2005)；蔡文瑾，〈專屬經濟區制度之設立對中華民國漁業政策發展之影響〉(臺北：中國文化大學政治學研究所，1990)；林宗善，〈我國漁業因應專屬經濟區制度之研究〉(基隆：國立台灣海洋大學漁業科學研究所，1995)；詹啓明，〈國際漁業規範之研究：以台灣之參與和執行為探討主軸〉(桃園：中央警察大學水上警察研究所，2003)；楊敏華，〈國際海洋法：經濟海域與漁業資源之研究〉(基隆：國立臺灣海洋學院海洋研究所，1985)。

綜觀前人研究，皆受限於檔案資料，僅從法理層面進行探討，對於漁權發展的歷程則置若罔聞。雖有部分研究涉及漁權層面，但缺乏歷史面向的考察，特別是漁業權在不同時代之下所展現的各種面貌與特色，以及相關之諸多議題，尚未被有系統的研究與詮釋。

四、研究途徑與運用資料

本研究主要考察中華民國漁權之發展；然而，為追溯漁權發展的起源，擬從清末開始探討，此一部份主要運用度藏於中央研究院近代史研究所檔案館之《外務部檔案》。此外，《外交報》為清末譯介西方國際法概念之重要刊物，亦為不可忽視的史料。

1912年中華民國完全繼承清政府之後，漁權意識亦開始逐年發展。由於漁權之發展主要涉及外交面向，此部分以國史館之《外交部檔案》以及中研院之《外交檔案》為主。另外，漁權發展亦與國內之經濟息息相關；因此，《實業部檔案》亦為本研究提供所需之材料。除了上述外交及經濟的面向之外，漁權發展包含面向廣大，多涉及政府之相關單位，因此，國史館內所度藏之各部會檔案皆為本研究提供了相關材料。⁴¹此外，在漁權交涉的過程中，兩造的考量與因應之道為研究重點，故本研究亦運用多檔案對照研究法，參照現已開放的各國檔案，⁴²探究各國在交涉背後的決策考量。

日本與中華民國在漁權交涉上最為密切，自1920年代起即開始與中華民國多次衝突與交涉；因此，日本方面的檔案亦為考察相關議題時

⁴¹ 與本研究內容有關者有：《行政院檔案》、《內政部檔案》、《國民政府檔案》、《光復大陸設計研究委員會》、《臺灣省警務處檔案》、《蔣中正總統文物》、《司法院檔案》。

⁴² Akira Iriye 提出單一語言 (unilingual)、單一式檔案 (uniarchival) 的研究是沒有太大的學術價值以及意義，故其提出多檔案對照法 (The multi-archival method) 來從事外交史研究。參見：Akira Iriye, "Internationalizing International History," in Thomas Bender ed., *Rethinking American History in a Global Age* (Berkeley: University of California Press, 2002), pp.47, 60, note 1. Akira Iriye, "What is Diplomatic History," in Juliet Gardiner ed., *What is History Today* (Atlantic Highlands, NJ: Humanities Press International, 1988), p. 140, note 5.

所必須參照的部分。戰前的部分可運用亞細亞歷史資料中心(アジア歴史資料センター),⁴³其中藏有大量外交文書,為本研究提供相關資料。戰後的部分,盟軍總部(General Headquarters)佔領時期(1945-1952)可參考度藏於日本國會圖書館的〈占領軍資料〉,此外位於東京的外務省外交史料館內亦藏有戰後中日之間各項漁業交涉之相關資料。⁴⁴可與中華民國之外交檔案進行交互對照。

在各項漁業衝突與交涉的同時,現代國際海洋法的制訂亦從未間斷,而中華民國參與國際海洋法會議的歷程,更為本計畫所欲討論的重點之一。除了運用中華民國之相關檔案之外,國際聯盟以及聯合國所出版之相關會議記錄,極具參考價值。除此之外,美國的外交檔案 *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States (FRUS)*⁴⁵以及日本的《外交史料》⁴⁶內亦有參與國際海洋法會議以及畫定領海與漁業權之相關檔案,提供了本計畫除了中華民國之外的觀點。

此外,雜誌、報紙等則提供了考察相關議題時不可或缺的史料,其中《東方雜誌》、《中國經濟》、《中央日報》等報章雜誌呈現出有別於檔案的另一種面貌。

五、章節架構

在章節架構上,本研究除緒論與結論外,共分四章。

第一章為「近代中國漁權意識的形成」。國際海洋法源自於西方,傳統中國並無「公海」以及「領海」的概念。在清末西風東漸之下,海洋法的基本概念亦隨著西方的制度與器物傳入了中國。本章首先介紹

⁴³ アジア歴史資料センター(藏),數位典藏國立公文書館、防衛廳防衛研究所、外務省外交史料館等三檔案館史料。(http://www.jacar.go.jp/)

⁴⁴ 相關檔案有:〈中華民國官憲による本邦漁船拿捕抑留關係雜件〉,檔案編號:E'211-07。

⁴⁵ Department of State, United States Policy Regarding the Law of the Sea, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States*. No.711.022, No.320.22.

⁴⁶ 〈海洋法国際會議關係一件〉,《外交史料》,東京:外務省外交史料館,檔案編號:B'660-19、〈領水問題〉,《外交史料》,東京:外務省外交史料館,檔案編號:A'620-01。

西方的海洋法秩序如何隨著萬國公法傳入中國，以及如何透過有識之士將此甫傳入中國的「新意識」普及化。循上述脈絡進一步思考，清政府官員又如何將此「意識」體現在對外交涉上，亦為本章所討論的重點。

1912 年中華民國北京政府繼承清政府，而過往在清末所存之海界及漁權問題亟待解決。日本因地利之便，外加明治維新後漁輪機械化，使得中國與日本自清末以來即發生漁權衝突。中日間的漁業衝突加速了中華民國漁權意識的發展，北京政府除了召開海界委員會試圖釐清中國海界之外，亦積極與日本交涉，希冀確實解決日本漁輪進入中國海域捕魚的問題。此外，在民間輿論蓬勃的時代，地方商會與漁民組織亦扮演著重要的角色。爾後的南京國民政府承繼過去交涉成果，制定各種維護漁權之機關與法令，並在 1930 年首次參加了國際海洋法會議，為日後中華民國之漁權發展奠定了基礎。本章將依序探討近代中國的漁權發展過程以及在不同時期的轉變。

第二章為「中華民國與戰後海洋新秩序的探索」。1937 年中日戰爭爆發，中華民國逐步喪失沿海省份的控制權，所有漁權之發展遂因此停擺。1945 年日本投降後，中華民國得以重行整頓海界漁權。與此同時，聯合國成立，除了國際間合作的趨勢日增之外，亦開始試圖擬定一個為各國所接受的國際法。

聯合國於 1958 年及 1960 年分別召開兩次國際海洋法會議，雖然在兩次會議中各國擬定了若干國際海洋法法規，但對於最具爭議性的「領海範圍」與「捕魚界限」卻未有所共識。本章試圖從國際冷戰的角度，觀察美、蘇兩大集團在兩次海洋法會議中的角力過程，以及在此一國際情勢之下，中華民國在國家利益以及冷戰格局間之折衝、參與，以及兼論此二次會議對於日後進行雙邊漁權交涉時所產生的影響。

第三章為「中華民國對日專屬漁業權交涉」。由於國際海洋法在 1982 年以前懸而未決，國際間對於「領海範圍」與「捕魚界限」的定義未能有所共識。在缺乏一個國際準則之下，國際間所產生的漁權問題皆須透過兩造進行雙邊交涉，進而取得諒解。在此一氛圍之下，區域間的政治因素、地理環境及交涉國的外交政策決定了雙邊漁權交涉的發展。因

此，藉由個案更能突顯出中華民國在漁權發展上的特殊性。

由於歷史發展與地理環境之故，中華民國早在大陸時期(1912-1949)即與日本在專屬漁業權上發生衝突。因此，中華民國希冀能在戰後東亞新秩序之下積極地展開漁業交涉，藉此解決戰前所發生的諸多漁權衝突。然而，二戰後日本的投降並未解決此一問題，反而使得中日漁權問題重新展開。

日本戰敗後在遠東的勢力消逝，遠東秩序也進入了一個重新整合的階段。日本在 1952 年《舊金山和約》(Treaty of Peace with Japan)生效以前屬非正常國家狀態，尚不能執行象徵國家權利之一的捕魚權。盟軍總部自 1945 年 9 月起，為日本劃定捕魚區，即所謂「麥克阿瑟線」(MacArthur Line)，盟總希冀透過此一政策，解決日本糧食不足的問題。中華民國在盟總佔領初期亟欲參與劃定日本漁區，進而解決長期以來的中日漁業問題。但由於戰後美國的東亞政策，使得盟軍總部獨攬劃定日本漁區之大權，各盟國雖欲在遠東委員會(Far Eastern Commission)內進行抵制，但仍未果。中華民國在此一國際環境下，如何捍衛其漁權，以及與盟總交涉，將會於本章進行探討。

隨著《舊金山和約》的生效，日本脫離了被佔領狀態，成為一正常化國家。日本於 1952 年 4 月 28 日與中華民國簽訂了《中華民國與日本國間和平條約》(以下簡稱：《中日和約》或《和約》)。該約第 9 條規定：「中華民國與日本國願儘速締結一項為規範或限制捕魚、及保存暨開發公海漁業之協定」。⁴⁷華日兩國均希望透過《中日和約》解決長期懸而未決的漁權爭議。然而，雙方並未能如和約內所規定，簽訂漁業協定。本章將從中華民國之外交政策、日本之「中國政策」以及戰後東亞冷戰格局的角度考察此一問題。

第四章為「中華民國入漁權之發展」。由於國際海洋法發展緩慢，

⁴⁷ 過去學界對於《中日和約》的研究，偏重於《中日和約》談判前盟國應當與哪一個「中國」簽約以及因條約適用範圍所衍伸的「臺灣主權未定論」。但《中日和約》中各項協定的實際執行為何？至今仍未見全面且學術性的討論。參見：張淑雅，〈從美國的角度看中日和約的簽訂〉，《近代中國》148(2002.04)，頁 17-27。黃自進，〈戰後日本的對華政策—以「中日和約」為例的探討〉，《近代中國》148(2002.04)，頁 6-14。

且隨著造船與冷凍技術的進步，使得遠洋漁業在戰後開始蓬勃發展起來；但也因此造成各國衝突不斷。戰後中華民國開始運用技術合作的方式，與各國交涉「入漁權」，以確保其遠洋漁業的發展。遠洋入漁權之交涉包含諸多層面，惟各國因地理環境與國內及國際間的政治因素，體現在交涉的過程亦有所不同。本章將透過個案交涉，探討中華民國在戰後入漁權交涉的發展與轉變。

此外，必須一提的是，戰後漁業權爭議常與部份爭議性島嶼的歸屬權相關，在處理漁權問題時，勢必牽扯到當今的國際爭端；然而，本研究為學術性論文，僅集中討論交涉雙方在漁業權爭議上如何取得相互諒解的過程，對於當今的國際爭議不擬深入探討。





第一章 近代中國漁權意識的形成

現代國際海洋法確立之前，在領海為國家陸地領土延伸的思維之下，領海內的所有自然資源均為國家所獨佔，外人不得侵佔。因此，在現代國際海洋法制定以前，專屬漁區與領海是一體兩面的概念，本章主要探討「領海」及「漁權」概念如何在清政府時期萌發；以及此一漁權意識又如何在北京政府與南京國民政府期間逐步發展。

第一節 清末漁權概念的萌發

一、萬國公法的傳入

在西方的國際法傳入中國之前，中國即有在一套處理「越界捕魚」的規範。康熙 51 年(1712 年)，朝鮮國王李焯(1661-1720)奏稱，中國漁船時有越界至朝鮮海境內捕魚，其中不乏盜寇，擾亂朝鮮沿海秩序，希冀中國方面能加以制止。¹准此，中國自康熙朝晚期即禁止漁民越界至朝鮮海界內捕魚。然而，此項禁令難以確實執行。乾隆 9 年(1744 年)時，朝鮮國王李吟(1694-1776)又奏稱中國漁船多次越界捕魚，慮惹事端。乾隆遂允朝鮮國王可自行逮捕這些越界捕魚的漁民，並將之解送回中國，另外命奉天將軍協同辦理，嚴禁中國漁民越界捕魚。²從上述所舉的案例觀之，過往中國自有一套處理兩國間越界捕魚的規範，以維護沿海秩序。就性質而言，與近代西方國際法中「漁權即國權」的概念相異。

¹ [清]覺羅勒德洪等奉撰，《大清聖祖仁皇帝實錄》第六冊，(臺北：華聯，1964)，頁 3348。

² [清]覺羅勒德洪等奉撰，《大清高宗純皇帝實錄》第五冊，(臺北：華聯，1964)，頁 3370-3371。

鴉片戰爭後，西方的國際法秩序亦隨之進入了中國。關於海界與漁權的部分，同治 3 年(1864 年)，傳教士丁韋良 (William M.P.Matin,1827-1916) 在總理各國事務衙門資助下刊印的《萬國公法》即有相關內容：

各國所管海面及海口澳灣長磯所抱之海，此外更有沿海各處離岸十里之遙，依常例亦歸其管轄也。蓋砲彈所及之處，國權亦及焉。凡此全屬其管轄而他國不與也……各國人民有專權捕魚在沿海本國轄內等處，他國之民不與焉。³

此處的十里即為華里，換算成海裡大約三海裡，為當時國際法上各國普遍認定之領海範圍。這種西方的國際海洋法慣例在丁韋良的譯介下進入了中國，且運用於實際交涉上。

光緒元年(1876 年)李鴻章(1823-1901)與日本駐華公使森有禮(1847-1889)針對日本派艦到朝鮮進行測量，遭到朝鮮方面開砲攻擊一事進行討論時，李鴻章即運用《萬國公法》與森有禮辯駁：「查萬國公法，近岸十里之地即屬本國境地，日本既未與通商，本不應前往測量，高麗開礮有因」。⁴此處李鴻章運用國際海洋法慣例與森有禮進行談判，可以看出其已有西方國際法中「領海」的概念，但這種概念似乎僅限於對外談判中的一種防禦手段，未有具體的措施。

另一方面，與「領海」相關者為「漁權」問題。清政府早期以沿海秩序做為主要考量，如光緒 9 年 9 月 6 日(1883 年 10 月 6 日)，兩江總督左宗棠(1812-1885)向朝廷奏稱，鑒於漁業國防之重要，特請清廷令濱海各省舉辦漁團；將沿海漁戶挑選較健壯者，進行編制。朝廷遂令左宗棠與邵友濂(1840-1901)辦理。⁵漁團主要的任務為打擊海盜，維護沿海秩序，顯見此時清政府關懷者，以治安為主，尚未發展出近代國際海洋法

³ 丁韋良(譯)，《萬國公法》，(上海：上海書店，2002)，頁 73。

⁴ 顧廷龍、戴逸(主編)，〈日本使臣森有禮署使鄭永寧來署晤談節略(光緒元年十二月二十八日)〉，《李鴻章全集》第 31 冊，(合肥：安徽教育出版社，2008)，頁 340。

⁵ 左宗棠，〈創設漁團精挑水勇以資征防摺〉，《左宗棠全集》第 11 冊，(上海：上海書店，1986)，頁 9447-9454。左宗棠對於「漁團」頗為重視，甚至親自組織並校閱漁團的操練。參見：左宗棠，〈校閱漁團回省日期摺〉，《左宗棠全集》第 11 冊，頁 9511-9514。

中的「漁權」概念。

二、漁權意識的推手

近代中國發展漁權的概念始於實業家張謇。⁶光緒 29 年(1903 年)，德國洋商欲在膠州灣成立「中國漁業有限公司」，引起了張謇的注意，認為此舉侵犯中國之海權並奪取漁民權利，遂於光緒 30 年(1904 年)咨呈兩江總督魏光燾建議成立「南洋漁業公司」。張謇認為中國沿海漁鹽之利頗豐，若中國商人能夠及時聯絡，組成公司，利益將不會被外人所奪。⁷張謇建議云：

以內外界定新舊法為宗旨，以南北洋總公司為綱，以省局縣會為目，以官經商緯為組織。各國領海界大約以近海遠洋為分別，近海為本國自有之權，遠洋為各國公共之路，我之沿海漁業在隨近海岸一二十里以內者居十之七，在大洋者居十之三，我既圖以新法抵制外人挖船捕魚，自宜在遠洋佈置，近海一二十里仍留為我尋常小船捕魚之利，外為內障，內為外固，可以相資為用。⁸

此外，1904 年張謇向商部建議「漁界所在，即海權所關」，故中國必須提倡漁業，以捍衛海權，並以經理漁業，間接鞏固中國海權。⁹張謇進一步

⁶ 張謇(1853-1926)，字季直，晚清政治家、教育家以及實業家。張謇力主實業救國，試圖運用近代化實業提昇中國之國力。其生平開創諸多實業，例如紗廠以及鹽業等。有關張謇的研究，參見：虞和平(主編)，《張謇：中國早期現代化的先驅》(長春：吉林文史出版發行，新華經銷，2004)。宋希尚，《張謇的生平》(臺北：中華叢書編審委員會，1963)。過去關於張謇在漁業發展的貢獻上，大多以實業的角度出發，雖有部分論文簡單地討論了張謇與清末海權意識發展間的關係，但並未深入討論之。參見：韓興勇、于洋，〈張謇與近代海洋漁業〉，《太平洋學報》，7(湖南，2008)，頁 84-88。

⁷ 〈商部頭等顧問官張殿撰謇咨呈兩江總督魏議創南洋漁業公司文〉，《東方雜誌》第一卷第九期，光緒 30 年 9 月 25 日，頁 146。

⁸ 〈商部頭等顧問官張殿撰謇咨呈兩江總督魏議創南洋漁業公司文〉，《東方雜誌》第一卷第九期，光緒 30 年 9 月 25 日，頁 148。

⁹ 阮忠仁，《清末民初農工商機構的設立：政府與經濟現代化關係之檢討(1903-1916)》，(臺北：國立臺灣師範大學歷史研究所，1987)，頁 138。

建議購買德國船隻並派游弋兵輪巡邏以茲保護海權漁界。¹⁰張謇可謂近代中國首先意識到漁權與國權間有著密切關係者。

同時，出使韓國大臣曾廣銓(1871-1940)亦上奏力勸朝廷成立漁業公司，指出中國濱海居民以漁業跟鹽業並稱，雖然鹽法甚為詳備，但漁業大多都聽民自為，從不視海權為重要之事。今日歐美各國則斤斤於領海界限，由三海涅漸展至十海涅。海界除了攸關國家之疆界外，亦為保護漁利之界限。希望朝廷能成立漁業公司以保護國家之漁權，並仿效西方各國訂立相關規章。¹¹

在有識之士的呼籲下，清政府於光緒 30 年(1904 年)成立「江浙漁業公司」，規章中便有以官款墊購武裝輪船，保護漁船的相關辦法。¹²同年在商部之下成立漁業總公司，希冀藉此恢張海權，鞏固漁權。¹³

此外，隨著清末政府逐步認識到參與博覽會之重要性，¹⁴清末萌芽之漁權意識也在籌劃參與博覽會的過程中逐漸成熟。過往國際間雖曾舉辦多次漁業博覽會，¹⁵但中國並未參與之。直到 1906 年於義大利米蘭

¹⁰ 〈商部頭等顧問官張殿撰奏呈兩江總督魏議創南洋漁業公司文〉，《東方雜誌》第一卷第九期，光緒 30 年 9 月 25 日，頁 149-150。

¹¹ 〈擬定漁業公司辦法〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，光緒 31 年 1 月 29 日，館藏號：02-35-032-01，〈駐韓使館保存檔案〉。

¹² 〈江浙漁業公司簡明章程〉，《東方雜誌》第一卷第十二期，光緒 30 年 11 月 25 日，頁 189。

¹³ 李士豪、屈若寧，《中國漁業史》（臺北：商務印書館，1965），頁 16-17。

¹⁴ 晚清參加萬國博覽會的目的，起初首重敦睦邦誼，到了晚期則漸漸發展出敦睦邦誼與商利並進。此外，中國亦藉由參與博覽會試圖參與國際社會，提升國際地位。有關晚清參加博覽會之相關著作，請參照：趙祐志，〈躍上國際舞臺：清季中國參加萬國博覽會之研究(1866-1911)〉，《國立臺灣師範大學歷史學報》，25(臺北，1997.06)，頁 287-344。許峰源，〈從 1905 年黎業斯博覽會考察中國海關權力的轉移〉，《近代中國》，163(臺北，2005.12)，頁 132-157。許峰源，〈晚清博覽會的變遷(1905-1911)：主導權的轉移與參展制度的建立〉，收入於黃寬重(主編)、唐啟華、彭明輝(執行編輯)，《基調與變奏：七至二十世紀的中國國際研討會》（臺北：國立政治大學歷史學系，2008），頁 357-372。

¹⁵ 在 1906 年米蘭漁業博覽會之前，國際間共舉辦過四次漁業博覽會，分別為：1880 年德國京城河海捕魚賽奇會、1883 年英京萬國漁戶器具賽奇會、1902 年奧國京城打魚賽會以及 1905 年美國鮭峯地方漁業賽會。除了 1902 年的賽會清政府的參與為何不詳之外，其餘賽會清政府分別以海關寄物參加；商民自行參加、官民組團以及政府派員的方式參與之。參見：趙祐志，〈躍上國際舞臺：清季中國參加萬國博覽會之研究(1866-1911)〉，頁 3-8。

(Milano)所舉辦之漁業博覽會¹⁶，在張謇積極建議與籌畫下，方出現轉折。

光緒 31 年(1905 年)，義大利駐中國公使巴樂里(Carlo Baroli)照會外務部，表示義國將於次年於米蘭舉行萬國漁業博覽會，請外務部通知沿海各省官員或各地漁業公司準備之。¹⁷在南洋大臣周馥(1837-1921)的推舉下，由商部頭等顧問官張謇負責統籌策劃。¹⁸張謇在規劃初期即認為，過往中國並不重視參與萬國博覽會，今日米蘭之漁業博覽會實為振興漁業之發端，並為表現中國海權之至計。¹⁹然而，清政府卻因財政支絀，令沿海七省自籌經費，張謇在光緒 32 年 2 月 10 日(1906 年 3 月 4 日)日記中不禁感嘆：「輕重失宜如此，可勝嘆耶！」²⁰

針對清政府過往對於漁權之忽視，張謇在給各省之咨文中強調西洋各國重視漁學，且與國家主權關係密切，²¹而中國卻「漁政久失，士大夫不知所謂海權」，讓外國有入侵中國漁權的藉口。因此希望透過此次博覽會能夠正領海主權之名，踐合興漁業之實。²²同時，張謇積極向清

¹⁶ 目前學界對於 1906 年的米蘭萬國博覽會已有部分研究基礎，但大多主要從實業、商務以及外交層面出發，並鉅細靡遺地敘述中國參與的過程。雖然有部份研究概略地提及這次博覽會對於近代中國在漁權發展上的影響，但並未深入討論。相關研究參見：許峰源，〈晚清中國參與 1906 年米蘭博覽會之研究〉，《輔仁歷史學報》，23(臺北，2009.06)，頁 161-188。馬敏，〈張謇與近代博覽事業〉，《華中師範大學學報(人文社會版)》，40:5(武漢，2001.09)，頁 14-21。謝輝，〈張謇與中國近代博覽會事業〉，《安徽史學》，4(安徽，2002.12)，頁 43-47。郭慧，〈清末米蘭博覽會給中國商民的啟示〉，《歷史檔案》，2(北京，2006)，頁 126-127。

¹⁷ 〈本國賽會特立漁業分會請轉商部並稅司俾得通知各省地方示勸預備賽會由〉，台北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，光緒 31 年 2 月，館藏號：02-20-008-01-001，〈各國邀請參與有關漁牧賽會公會〉。

¹⁸ 虞和平(主編)，《張謇：中國早期現代化的先驅》，頁 448

¹⁹ 張謇研究中心、南通市圖書館(編)，《張謇全集·卷六·日記》，(江蘇：江蘇古籍出版社，1994)，頁 569。

²⁰ 張謇研究中心、南通市圖書館(編)，《張謇全集·卷六·日記》，頁 569。

²¹ 原咨文如下：歐洲漁業自西曆一千六百八十二年英人始設會於倫敦，凡蓄漁之法，捕魚之器莫不陳列比較，精益求精。由是，訂漁約、立漁政、設漁官。不數十年，由三海里擴充至二千五百餘海里。德法繼之、美俄繼之、義奧諸國又繼之，漁業遂興。國家領海主權有至密極切之關係。參見：〈商部為義國漁業賽會咨各省督府文〉，《外交報彙編》，(臺北：廣文書局，1964)，第 25 冊，頁 327。

²² 〈張修撰籌辦義漁業賽會情形咨呈核辦由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，光緒 31 年 8 月 30 日，館藏號：02-20-008-01-010，〈各國邀請參與有

政府建議，在展覽漁具模型的同時，應以中國漁業歷史以及漁業全圖作為展覽的要點。²³

針對張謇的提議，南洋大臣周馥令縣令陳壽彭、副將邱寶仁繪製「江海漁界全圖」。至光緒 32 年 2 月(1906 年 3 月)，中國官方在英國海軍繪製航海圖的基礎上，完成中國海總圖 2 幅、沿海七省分圖 7 幅，不但標注了經緯度，亦以中、英文註釋之。7 月，又完成海圖 3 幅，其中 1 幅由南洋官報局刊印出售。²⁴

張謇所經理之江浙漁業公司遂建議，漁業權關係著海權，過去的漁界海圖早已無存，應利用此次博覽會之機，展以漁海全圖。²⁵最後，中國將沿海七省的海圖以中、英文方式呈現於博覽會之中，²⁶試圖向外國展現中國對於海界與漁權之重視。

清政府令各省工商業人士備品準備參與博覽會，商部委張謇與「江浙漁業公司」收集展覽之漁具，張謇遂將此事交由郭鳳鳴處理。²⁷爾後，張謇以郭鳳鳴「目能辨魚類，口能說漁具，而手能紀漁事，與之談漁業，淵然瑩然」，²⁸邀請他參加該次博覽會。

郭鳳鳴於博覽會中見識到了西方文明與利器的進步，歸國後撰寫《意大利萬國博覽會紀略》一書道：

關漁牧賽會公會)。

²³ 〈張修撰籌辦義漁業賽會情形咨呈核辦由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，光緒 31 年 8 月 30 日，館藏號：02-20-008-01-010，〈各國邀請參與有關漁牧賽會公會〉。

²⁴ 〈咨送漁業海圖並聲明繪圖事竣已將裁撤由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，光緒 32 年 8 月 29 日，館藏號：02-20-008-01-038，〈各國邀請參與有關漁牧賽會公會〉。惟在現存的檔案中，無法找到當時繪製的海圖。

²⁵ 〈浙江漁業公司出洋賽會情形並造送赴意賽會款項清冊及海關歷史由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，光緒 32 年閏 4 月 14 日，館藏號：02-20-008-01-031，〈各國邀請參與有關漁牧賽會公會〉。

²⁶ 〈咨送漁業海圖並聲明繪圖事竣已將裁撤由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，光緒 32 年 8 月 29 日，館藏號：02-20-008-01-038，〈各國邀請參與有關漁牧賽會公會〉。

²⁷ 郭鳳鳴，字嗽霞，1880 年生於浙江瑞安，畢業於浙江法政學校，後曾擔任江浙漁業公司副經理、吳淞水產學校校長、山西勸業道署總務科長兼工商科長以及浙江全省漁網局局長等職。參見：陳占彪(編)，《清末民初萬國博覽會親歷記》，頁 177。

²⁸ 陳占彪(編)，《清末民初萬國博覽會親歷記》，頁 178。

中古以降，書多散佚，立國者以漁列諸四民之外，與國政無關係。隨並其官而亡之，相沿至今。海濱漁人，亦若自甘為細民，不與學士文人相晉接，以致此學無可稽考，欲求改良，較他務為尤難。西人以漁業關係海權，且因為實業界上升利一大宗，國既設官以理之，業漁者亦以此為利權攸關，無不爭相研究，以求達其目的……故其業漁者，無不深通魚學，熟識海界，彼此不相侵越。中國口岸之外，即忘其本國之海，任人出入，無人禁之者，真可嘆也。²⁹

郭鳳鳴在博覽會中認識到西方國家對於漁業及漁權的重視。反觀中國，長期忽視沿海漁業；除了有損實業之外，更尤甚者，中國任憑外人在其沿海活動，忘其為己之領海，實為可嘆。因此，郭鳳鳴主張應積極培養人才，方能確保中國之漁業暨漁權。

雖說米蘭博覽會的性質主要為各國間漁業技術的觀摩與學習，但對清政府而言則具非凡意義。若細究清朝國內對於該次博覽會的建議以及商部最後所決定的展出物，不難發現這些有志之士冀望透過國際博覽會的形式，向西方各國傳達中國對於海權以及漁權的重視。³⁰雖然從目前的資料中未能推論清政府曾在米蘭博覽會上宣揚中國海權及漁權，³¹不過可以得知的是，從中國朝野準備該次博覽會的過程中，海權與漁權確實受到了朝野的注意，這對於始於近代中國萌芽的漁權意識而言，實為一大突破。另一方面，有識者藉由參與博覽會，考察西方之文物制度，並從中發現中國不足之處，並力思改善之道。晚清從事現代實業者，在漁權意識始發軔的近代中國扮演著推行者的角色。

清政府除了在漁政上進行改革外，由於外船入侵中國海域捕魚，也開始注意海界與漁權間的問題。光緒 31 年 9 月 14 日(1905 年 10 月 12 日)，美國駐上海總領事羅志恩(James L. Rodgers)以美漁船即將往南洋捕魚為由，請求中國准購水手糧食，但中國方面認為美漁船無權在中國領

²⁹ 陳占彪(編)，《清末民初萬國博覽會親歷記》，頁 172-173。

³⁰ 這次國際博覽會為晚清參與博覽會中最成功的代表之一。9 月 25 日閉會後，中國「計得獎牌、獎憑百有餘張」。參見：李士豪，《中國漁業史》，頁 70

³¹ 許峰源，〈晚清中國參與 1906 年米蘭博覽會之研究〉，頁 183。

海內捕魚，對於該領事之請求予以回絕。羅志恩辯稱開捕地區非中國領海界內，中國方面無權予以拒絕，且美方已知會稅務司並獲得核定放行。³²該次交涉引起了地方官員對於漁界海權的重視，蘇松太道袁樹勛(1847-1915)即上呈外務部云：「漁業所興之處，即海權所及之處，亦即海界分明之處。領海主權附於漁界寔則視漁業之盛衰為進退，彼此有至切極密之關係……漁界不興，海權不明，海權即有關礙」。³³呼籲中央注意海界漁權的問題。顯見漁權意識並非僅限於少數中央官員，地方官員亦從中推動政府進行相關改革。如山東商務局即向山東巡撫楊士驤(1860-1909)建議，漁界以伸海權東西各國皆然。中國向無漁政與漁學，此事關係民生國勢，亟應提倡，恐緩辦則失機宜。希冀能透過伸張漁權以開實業之利，並在各海口地方設立初等小學校，再擇較優之學童進入吳淞水產商船兩學堂學習，以培養漁業之專業人才。除此之外，山東商務局亦力促政府劃定海界，並與近年英國海軍官圖冊內所繪之中國漁界核對，以免錯誤；並與浙江漁業公司進行合作，仿效南洋漁業公司以武力保護漁船。³⁴顯見這種漁權即國權的意識並未侷限於特定階層，而是普及於普及於中央以及地方官員之間。

三、留學生之譯介

留日學生在近代中國漁權發展的過程中亦扮演不可忽略的角色。1896年起，中國前往日本留學生眾多，日本成了近代中國認識西方世界的窗口之一。十九世紀末，中國正值救亡圖存之際，留學日本學習法政科的中國留學生無論是支持革命或是主張君主立憲，皆認為國際法新知

³² 〈上海拒絕美漁艇在南洋開罔情形由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，光緒31年11月2日，館藏號：02-06-022-01-016，〈德海船名目頓數；鎮江關擬整頓小輪辦法與外國使節意見；英艦違約入鄱陽湖；拆除珠江水閘〉。

³³ 〈上海拒絕美漁艇在南洋開罔情形由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，光緒31年11月2日，館藏號：02-06-022-01-016，〈德海船名目頓數；鎮江關擬整頓小輪辦法與外國使節意見；英艦違約入鄱陽湖；拆除珠江水閘〉。

³⁴ 〈山東商務局據漁業公司咨擬定現在將來各辦法轉詳署山東巡撫楊請咨部立案文〉《東方雜誌》第三卷第六期，光緒32年5月25日，頁117-124。

與主權概念為救亡圖存之道。因此，留日學生開始大量且廣泛地翻譯國際法新知，企圖將國際法的新知識與新觀念普及於中國社會之中。

這些留日的學生以同鄉會為刊物之基礎，在各刊物中介紹國際法新知，例如《湖南》、《湖北學生界》、《江蘇》以及《浙江潮》等，其中湖北學生組織湖北法政編譯社編輯《法政叢編》以及湖南學生的《法政粹編》最為著名。除了以同鄉會作為基礎之外，留日學生尚有以研究法政知識為目的的雜誌，如《法政雜誌》、《法政學報》以及《法政學交通雜誌》等。³⁵在譯介國際法的雜誌中，最值得注意的是張元濟(1867-1959)所於 1901 年所創辦的《外交報》。《外交報》的內容具有教化中國人民認識國際法與國際情勢的作用，其中主要以留日學生在《外交報》上引介有系統、數量多且具有相當水準的國際法知識。³⁶在一系列譯介國際法知識的文章中，其中亦不乏關於國際海洋法與漁權等議題之討論。

在《外交報》中關於國際海洋法與漁權等議題又可分為理論與世界潮流的介紹；理論的部分偏重於將西方社會所公認之領海及漁權概念具體化地介紹，其中包括了自十六世紀起西方世界劃分領海的方式³⁷以及各主權國在領海之內可以行使的各種權利等。³⁸值得注意的是，當時漁權概念為「保護海上漁業之利，而定領海之界限」，³⁹依舊附屬於領海權之下。

知識份子在此譯介時，除了偏向於領海與漁權在西方世界的演進之

³⁵ 林學忠，《從萬國公法到公法外交》(上海：上海古籍出版社，2009)，頁 84。

³⁶ Rune Svarverud, *International Law as World Order in Late Imperial China: Translation, Reception and Discourse, 1847-1911*. (Leiden: Brill, 2007), pp.257-258.

³⁷ 西方自十六世紀起劃定領海範圍的方式有：(一)、由海岸施放巨礮，以彈丸能到之地為準。(二)、由最低潮線之海岸起算，以距離三海里之地為準。(三)、領海主國與他國特定約章，以距離三海里以外之地為準。參見：〈紀各國會議領海於海面立一定界限由濱海之國管轄謂之領海事〉，《外交報彙編》，第 15 冊，頁 145。

³⁸ 各主權國在領海之內則可行使以下權利：(一)、沿海各國，平時因扞禦邊警，而定領海之界線。(二)、戰時以局外中立之故，而定領海之界限。(三)、保護海上漁業之利，而定領海之界限。〈紀各國會議領海於海面立一定界限由濱海之國管轄謂之領海事〉，《外交報彙編》，第 15 冊，頁 145-146。

³⁹ 〈紀各國會議領海於海面立一定界限由濱海之國管轄謂之領海事〉，《外交報彙編》，第 15 冊，頁 145-146。

外，⁴⁰亦求藉機喚醒中國朝野對於海權與漁權的重視。因此，在留日學生的譯介文章中即提到：「歐洲各國於領海一事論之綦詳，而亞洲則默然翹置者，無他，歐洲各國航海之業早開，人人有乘風橫行宇內之意，故領海主權，無不精思力行，以期進境也」。⁴¹是此，有識者便發聲謂：

吾國為東亞獨立之邦，東南兩面皆邊巨海，北起吉林，南抵瓊崖，經過八省，袤延萬數千里。悉吾國獨有之海線，而更無他國分其利權，天然之形勢，本歐西諸國所未有也。然正惟以獨立之故，乃擁有大好之形勢而不自知，遂使諸國之兵艦商船，悉得任意航行，如入無人之境，馴致反客為主，而我之航海船舶，反寄於他人範圍之下，不平之事，蓋莫有過於此者矣。人第知膠灣濠鏡之類，為外人所占有，而不知稽天巨浸中，島嶼林立，我足跡所未嘗至，輿圖所未嘗紀，而彼族已窟穴其間，為殖民之新地者，實止一二區而已哉。聞政府有測繪海圖之舉，此真今日之急務矣。故略舉西儒辯論領海之學說，刺取其最要者，以告體國經野之君子。⁴²

從上述可知，中國天然地理環境濱臨廣大的海洋，但長期以來，東亞的秩序在「朝貢體制」的運作之下，與周邊各國鮮有「平等國交」，因此，中國並未發展出「領海權」的概念，待留學生在外國吸取新知，並得知海權及漁權的重要性後，在譯介新知的同時，亦希冀透過此舉喚醒中國朝野重視此項問題。

除了海洋法理論的介紹之外，由於國際法經常隨著國際情勢的轉變而有所變化，故對於國際海洋法訊息的更新亦為中國留學生譯介的重點所在。如 1894 年 3 月歐洲各國曾在巴黎舉行萬國交際公法會議，其中各國對於領海範圍重新定義為：「領海之界限，由沿岸海潮退落最大之處起測，以距離六海里之地為準，為領海之定界」，並另外規定，凡漁

⁴⁰ 〈論國家對於洋海之主權〉，《外交報彙編》，第 2 冊，頁 435-438。

⁴¹ 〈紀各國會議領海於海面立一定界限由濱海之國管轄謂之領海事〉，《外交報彙編》，第 15 冊，頁 145。

⁴² 〈論國家對於洋海之主權〉，《外交報彙編》，第 2 冊，頁 435-438。

業之權利，及海面應得之權利，均屬於沿海之國。⁴³留學生將國際海洋法在世界的演進譯介進入中國，使中國對於國際海洋法的認識得以與時俱進。除了日本之外，留學美國的學生亦從美國的報紙上翻譯西方國家進行雙邊漁業交涉之相關報導。⁴⁴

西方海洋法的理論除了藉由留學生譯介進中國外，實際上知識份子也常運用現行國際法規則評論時事，以加強中國在法理上的交涉立場。例如二十世紀初，日人即在渤海灣附近捕魚，促使了中國國內的反響，其中即有旅日的留學生便表示：

領海主權之最重要者，除國防、警察外即財產權是也。沿海漁業為國家財權之一，關係沿海岸人民之生活，及國家之富源，故國家應保護人民以獨占，非本國臣民不能享有捕獲之權利，為國際法所公認。⁴⁵

文中提出了公海與領海的概念，並運用西方各國對於漁權範圍的解釋與慣例，對於日本進行反駁。⁴⁶留學生將西方關於領海權及漁權的理論與新知譯介入中國，成了國人吸取國際新知的窗口，這在近代中國漁權的萌芽中扮演著不可或缺的角色。

四、漁權意識的體現：中韓通漁章程交涉

清末所發展出的「漁權即國權」概念，是否僅泛於對外宣傳與概念傳播呢？光緒 34 年(1908 年)的「中韓通漁章程交涉」提供了一個觀察的面向，反映清政府將漁權與海界意識體現在實質對外交涉之上。

中韓間的通漁交涉雖曾於光緒 27 年(1901 年)進行初步接觸，但因韓國方面有所拖延，導致雙方一直無法達成協議。光緒 34 年 3 月 15 日(1908

⁴³ 〈紀各國會議領海於海面立一定界限由濱海之國管轄謂之領海事〉，《外交報彙編》，第 15 冊，頁 17-149。

⁴⁴ 〈論英法美漁業交涉〉，《外交報彙編》，第 15 冊，頁 227-239。〈論英美漁業問題〉，《外交報彙編》，第 15 冊，頁 426-429。

⁴⁵ 〈論渤海灣漁業權〉，《外交報彙編》，第 2 冊，頁 691。

⁴⁶ 〈論渤海灣漁業權〉，《外交報彙編》，第 2 冊，頁 692-694。

年 4 月 15 日)，駐韓國總領事馬廷亮向外務部建議，由於中國漁民經常於仁川附近海域遭到韓國稅官緝捕，漁船充公，馬廷亮曾於去年夏天與韓國統監府商議，但未有成果；因此，建議中國應仿效日韓間的通漁章程，與韓國政府訂定明確的通漁章程，以保障中國之漁權。⁴⁷對此署北洋通商大臣楊士驤率先表示反對，其認為直隸漁民多數於渤海灣內捕魚，往韓國海界捕魚者甚少，中國漁船既不能前往彼處捕魚，那豈可許彼之漁船來渤海灣，簽訂通漁章程將無益於直隸漁戶，而有損於國家海權；因此認為此時應當各守各界，以護海權方為當務之急。⁴⁸

針對楊士驤的提議，外務部亦咨請各省巡撫意見。山東巡撫袁樹勛認為過去確有許多漁民前往韓國海界內捕魚，但由於近年來韓國稅關的查緝，使得人數漸少，甚至不滿百艘，惟恐簽定通漁章程會危及到沿海居民之生計與國家之海權，故與韓國通漁之事，應暫從緩；且中國漁業目前仍處於起步階段，與韓國之通漁章程應待將來漁業擴充後，再行訂立。⁴⁹因此，外務部於 10 月 12 日向駐韓總領事表示，山東漁戶在韓國海界內捕魚者因韓國稅關緝捕而日少，若互換條約則中國漁戶自不樂見，因此中韓通漁章程則可暫緩簽訂。⁵⁰

日本在韓國之統監府於光緒 34 年 12 月 29 日(1909 年 1 月 20 日)向中國表示，根據韓國國內所頒布之漁業法，僅有與韓國簽約之國方能在韓國海界內進行撈捕。中國屬於無約之國，未來將嚴禁中國漁戶前來捕魚。⁵¹駐韓國總領事亦表示，除了山東地區，直隸與奉天亦有許多漁民

⁴⁷ 〈請訂中韓互換通漁章程分咨各省並轉駐日大臣議訂由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，光緒 34 年 3 月 15 日，館藏號：02-19-015-01-001，〈中韓擬議通漁案〉。

⁴⁸ 〈與韓國通漁事似應各守各界較為妥善〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，光緒 34 年 5 月 17 日，館藏號：02-19-015-01-003，〈中韓擬議通漁案〉。

⁴⁹ 〈駐韓領事請訂中韓通漁事暫從緩議由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，光緒 34 年 9 月 26 日，館藏號：02-19-015-01-005，〈中韓擬議通漁案〉。

⁵⁰ 〈東撫咨稱中韓通漁應從緩議抄錄原咨札行遵照由由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，光緒 34 年 10 月 12 日，館藏號：02-19-015-01-006，〈中韓擬議通漁案〉。

⁵¹ 〈譯錄統監府來函〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，光緒 34 年 12 月 9 日，館藏號：02-19-015-01-08，〈中韓擬議通漁案〉。

來韓國海界捕魚，韓國之漁業法將於明年三月實施，屆時將引發諸多問題。⁵²外務部批示照辦，並禁止山東人民前往韓國海界捕魚。⁵³

外務部雖然決議禁止中國漁民前往韓國海界捕魚，但考慮到沿海漁民的生計問題，又令馬廷亮與統監府進行駁辯。駐韓國總領事馬廷亮遂於宣統元年前往統監府與外務部長鍋島桂次郎(1860-1933)進行討論。馬廷亮云：「先謂中韓雖未定漁約，而中國漁船來韓國海內捕魚，相安已久。此次禁止，實與訂約時照會聲明同沾利益毫無軒輊等語不符」。鍋島則答云：「照約優待是指通商而言，通漁應有專約；既未有漁約，則漁船難斷享利益均沾之條」。馬廷亮試圖以中國漁船前來捕魚乃是藉作貿易，有利於韓國海關為由進行交涉，但鍋島仍堅持中國與韓國必須訂定通漁章程。⁵⁴

因此，外務部再度咨請直隸總督楊士驤、東三省總督錫良(1853-1917)以及山東巡撫袁樹勛如何取益防損。⁵⁵對此，北洋通商大臣那桐(1857-1925)表示，韓國已入日本之統監，此中韓通漁章程實為中日通漁章程，且中國漁業尚未發達，若與韓國簽訂通漁章程恐有三點疑慮：(一)、恐中國漁戶與日韓漁船易起爭端。(二)、恐無輪船巡緝，日韓來倘遇盜匪，將以不善保護所償。(三)、恐日韓借通漁為名，裝鹽侵權內地。⁵⁶山東巡撫、東三省總督、直隸總督皆認為此時應當查明海界，劃清漁界，不必進行換約，如此方能暗保海權，但也並非不能簽訂通漁章程，應待沿海七省購置新式漁輪與參用西式捕魚之法，並有巡海汽船在沿海

⁵² 〈申送日韓通漁章程及韓漁業法請酌裁由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，光緒 34 年 12 月 9 日，館藏號：02-19-015-01-08，〈中韓擬議通漁案〉。

⁵³ 〈中韓通漁事東省既不相宜即應禁阻漁船再往韓界由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，光緒 34 年 12 月 29 日，館藏號：02-19-015-01-010，〈中韓擬議通漁案〉。

⁵⁴ 〈駁論漁業詳細情形請鈞裁由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，宣統元年 3 月 27 日，館藏號：02-19-015-01-018，〈中韓擬議通漁案〉。

⁵⁵ 〈中韓通漁事應再由三省體察會商辦法咨部核辦由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，宣統元年 4 月 17 日，館藏號：02-19-015-01-021，〈中韓擬議通漁案〉。

⁵⁶ 〈中韓通漁事暫緩訂約由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，宣統元年 5 月 22 日，館藏號：02-19-015-01-022，〈中韓擬議通漁案〉。

保護漁民的條件下，再進行訂約。目前應當劃清海界，以保海權。⁵⁷這些地方官主要考量保護中國沿海之捕魚權，以防止日漁船藉機進入中國漁界內進行作業，捍衛主權。清朝的官員以漁權攸關國權的概念思考「中韓通漁章程」的問題，表現出清朝官員對於漁權概念的認識。

綜覽清末海權與漁權概念的形成與演進可知，清政府在國防安全考量之下，運用國際法的通則對外交涉，並從中建立海界與海權的概念，隨著時間的推演，此一概念慢慢轉成對於漁權的重視。1906年的義大利漁牧博覽會，清朝有識者已經認識到漁權為國家主權之一，因此展出中國漁界全圖，希冀藉此伸中國漁界之利權，保全海疆。在此之後，留日學生亦開始譯介與海權與漁權之相關報導與論述，使得漁權意識的概念更加地普及。除了意識的萌發外，清政府更將漁權意識體現在對外交涉中。1911年清朝滅亡後，漁權意識更進一步延伸到民國時期，且更加地強烈。

第二節 民初漁權意識的形成

一、海界問題的浮現與因應

清末對於劃定海界的呼聲從未間斷，但在內憂外患之下未徹底執行。清朝滅亡後，該問題延續到北京政府時期，且在民國初年的洋商擬設立漁業公司案中暴露出來。

民國甫立之際，上海洋商擬設立漁業公司，運用掛英國旗之汽機漁船在中國沿海進行捕撈。此舉無異破壞中國海關，因此以保全中國海關

⁵⁷ 〈中韓通漁事籌議大概以供採擇由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，宣統元年6月10日，館藏號：02-19-015-01-022，〈中韓擬議通漁案〉。〈中韓通漁事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，宣統元年5月22日，館藏號：02-19-015-02-002，〈中韓擬議通漁案〉。〈中國漁業辦法事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，宣統元年6月10日，館藏號：02-19-015-02-003，〈中韓擬議通漁案〉。

爲優先考量的總稅務司安格聯(F.A. Aglen, 1869-1932)⁵⁸於 1912 年 6 月 1 日向稅務處督辦胡惟德(1863-1933)提到，近來英商德記洋行欲在中國領海內捕魚，總稅務司以特飭滬關稅司故意留難，阻其發達。因此，安格聯特向胡惟德表示，中國政府俾請英國公使朱爾典(John N. Jordan, 1852-1925)向英國政府進行交涉，以維持華人漁業。若不能杜絕洋商侵佔中國漁權，那以後沿海各口必見其他國漁輪接踵而至，甚至對以後廢除內河航運權將有所影響。⁵⁹

對此，胡惟德於 6 日去函外交部，指稱上海洋商擬設漁業公司，在中國領海內捕魚，對於中國領海主權，漁戶生計，均有重大關係。⁶⁰外交部於 21 日函海軍和農林兩部表示，目前必須振興漁業，並明定限制捕魚章程，明確規定領海範圍，以免被外人垂涎；此外，外交部也囑總稅務司摘譯各國有關漁業法規，以供參考。對於長期爭議的領海海界，外交部表示領海界線必須先行勘定，以便與各國隨時聲明，彼此遵守。自行振興漁業必須明定限制章程，亟需籌有辦法，以抵制而保利權。⁶¹

針對外交部的詢問，農林與海軍兩部呈現不同的反應。農林部於 27 日回函詢問是否按照國際三海浬之例。⁶²海軍部亦於 7 月 10 日回覆外交部，表示領海問題海軍部只能照已定界線盡保護之責，至於界線該如何訂定，應由外交部與各國協議。此外，海軍部也提出了兩點問題：(1) 過去國際慣例爲三海浬是因爲以砲彈所及之處所定，然如今砲彈製作精良，各國對於海界的定義並不統一。海軍部建議目前砲彈最遠可達十

⁵⁸ 安格聯與中國海關間的關係，請參閱：唐啟華，〈北洋政府時期海關總稅務司安格聯之初步研究〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第 24 期下冊(臺北，1995.06)，頁 573-601。

⁵⁹ 中央研究院近代史研究所(編)，〈照錄六月一日與總稅務司問答〉，《中國近代史資料彙編—中日關係史料》(臺北：中央研究院近代史研究所，1975)，頁 2-3。

⁶⁰ 〈收稅務處胡惟德信〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，1912 年 6 月 6 日，館藏號：03-33-069-02-004，〈籌擬領海界線捕魚章程；德記洋行擬以汽船捕魚；農林部請抄送漁權交涉文件〉。

⁶¹ 中央研究院近代史研究所(編)，〈發海軍、農林部函〉，《中國近代史資料彙編—中日關係史料》，頁 3-4。

⁶² 〈維持本國漁業方法〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外務部檔案》，1912 年 6 月 27 日，館藏號：03-33-069-02-005，〈籌擬領海界線捕魚章程；德記洋行擬以汽船捕魚；農林部請抄送漁權交涉文件〉。

湮，政府應當採此距離，以推廣海權。(2)中國沿海島嶼林立，大部分居民以捕魚為生，故島嶼之界線應比照陸地海界辦理。⁶³農林與海軍兩部對於領海範圍意見的不一致，使得海界長期不明的問題又再度曝露出來。

最後英國公使於 8 月 8 日向外交部表示，希冀還給德記洋行過去海關所給予的便利，⁶⁴但外交部於 9 月 16 日拒絕了該項請求。⁶⁵問題雖已解決，但中國海界長期不明確的狀況在民國初年即曝露出來。北京政府待政局稍事穩定後，於 1921 年 7 月 20 日召開「海界委員會」，召集熟悉國際海界之人員(見表 1-1)，⁶⁶討論中國海界與經濟領域。

表 1-1 海界委員會委員表⁶⁷

代表機關	委員
大總統	倪文德
國務院	林步隨
外交部	沈成鵠
稅務處	黃厚誠
海軍部	許繼祥

8 月 1 日，第三次海界委員會討論關於領海界線範圍問題。各委員

⁶³ 中央研究院近代史研究所(編)，〈收海軍部函〉《中國近代史資料彙編—中日關係史料》，頁 6-7。

⁶⁴ 中央研究院近代史研究所(編)，〈收英館節略〉《中國近代史資料彙編—中日關係史料》，頁 7。

⁶⁵ 外交部為此向稅務處進行求證，於 9 月 16 日照會英公使，認為過去稅務司憑該行一面之詞，暫准予享受約外之便利，本非正當辦法。嗣經交涉使聲明，並未允與德記捕魚之單照，則該行捕魚之利便應即當然取消，安有歸還利便之可言。查德記行前次得享約外之利便，本未經中央政府正式核准，自不能為例。因此拒絕了英國公使之要求。參見：中央研究院近代史研究所(編)，〈發英朱使節略〉《中國近代史資料彙編—中日關係史料》，頁 10-11。

⁶⁶ 〈海界委員會會議筆錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1921 年 7 月 27 日，館藏號：03-33-075-01-014，〈日船越界捕魚案〉。

⁶⁷ 〈函送海界委員會第一次討論紀錄請答閱由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1921 年 6 月 30 日，館藏號：03-06-063-02-006，〈海界討論〉。

認為中國領海應按照國際慣例，即為距岸三海浬為領海範圍，而海股、海灣則為中國內海。關於漁業範圍的部分，由於容易發生爭端，海界委員會認為此為最應調查之事，因此特請外交部進行調查。⁶⁸外交部遂於3日向駐英公使顧維鈞(1888-1985)詢問外國漁界與海界之相關規定。顧維鈞回電稱，大陸口岸與島隔離，或島與島隔離，其領海界線英國於歐戰前後因守禦或保護漁業，均以三海浬為限目。⁶⁹最後海界委員會決定漁業範圍仍以國際慣例三海浬為限。

北京政府鑒於領海主權關係著外交、軍政、稅務以及漁業，⁷⁰海界關乎於軍事、外交、漁權以及關稅等，遂決定由海軍負責派遣有經驗之專員測量海界，並擬定劃界標準七條如下：

- 一、普通海界係按照萬國公法，由陸地或島嶼潮落之處自身向外推出十華里，即三英里，合一萬八千二百四十英尺圖內用紅點劃定。
- 二、海灣海臂係用兩極主義將地之兩極畫線相接平行推出十華里者用紅直線。
- 三、兩極紅直線內如有島嶼其十華里領界應行在直線外再推出之處仍以紅點線畫之。
- 四、凡兩界推出之後所至之線其中在五華里以下應依兩界將來漲灘之地計算一併圍為領海者用藍線為號。
- 五、凡依公法上之防衛自己主義應劃為領海但發生國際關係時須臨事再行審定者用黑線為號。
- 六、凡因陸與島距間有船舶寄碇澳泊應在陸島兩極接線依法推出者圖內繪錨形以為號。
- 七、海圖內記號另單誌之。⁷¹

⁶⁸ 〈送海界委員會第三次會議筆錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1921年8月1日，館藏號：03-06-063-02-008，〈海界討論〉。

⁶⁹ 〈報告英國領海界線保護漁業及關稅等制度事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1921年8月28日，館藏號：03-19-003-04-008，〈十年關務案〉。

⁷⁰ 〈海界委員會會議筆錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1922年1月18日，館藏號：03-33-075-01-014，〈日船越界捕魚案〉。

⁷¹ 〈附錄海道測量局呈海軍部文〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，

該項測量海界計畫經費預估每年十萬餘元，預估兩年內可竣事成圖，總共經費需約三十萬元。⁷²

在 1921 年 11 月 29 日的第 11 次會議中，海道測量局向海界委員會反應，測量海界尚須測量用艦兩艘以及聘用洋人以茲襄理，但由於時下經費支絀，希冀稅務處能由關餘中每月提撥經費。⁷³安格聯認為此項海道測量計畫關係著中國海關與主權，願意提供經費，惟海道測量的工作需由其指揮，然而此舉遭到中國強烈反對，認為攸關國權，不應由外人主持。⁷⁴最終由全國海道測量局與海關巡工司聯合執行該項計畫，海軍部並堅持，一旦測量完竣歸由海軍部專管，以後經費自應由海軍部獨力負擔。⁷⁵從現存的檔案觀之，這次由海界委員會所主持的海界測量共完成十五幅海圖。⁷⁶這次海界測量計畫為近代中國第一次大規模、有組織且運用國際公法知識之舉措，而運用現代化測量方式所繪製的地圖，標誌著中華民國在漁權發展的過程中開始試圖將領海界限具體化。然而，北京政府在 1925 年面對與日本間的漁權爭議時，外交部曾向國務會議提案稱，現階段政府應在海界精密勘定後並繪製詳圖以法令公佈，⁷⁷顯然這次的測量結果似乎沒有以法令的形式公布。

未標日期，館藏號：03-33-075-01-014，〈日船越界捕魚案〉。

⁷² 〈函送海界委員會第九至十一次三次會議筆錄請查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1921 年 11 月 23 日，館藏號：03-06-063-02-015，〈海界討論〉。

⁷³ 〈函送海界委員會第九至十一次三次會議筆錄請查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1921 年 11 月 29 日，館藏號：03-06-063-02-015，〈海界討論〉。

⁷⁴ 〈函送海界委員會第九至十一次三次會議筆錄請查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1921 年 11 月 23 日，館藏號：03-06-063-02-015，〈海界討論〉。

⁷⁵ 〈海界委員會第十四次會議〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1922 年 1 月 21 日，館藏號：03-33-075-01-014，〈日船越界捕魚案〉。

⁷⁶ 〈附錄海道測量局呈海軍部文〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：03-33-075-01-014，〈日船越界捕魚案〉。

⁷⁷ 〈逕因日本漁船時有侵入捕魚情事似應籌勘定海界整頓漁業等辦法以明海權而保漁利請公法由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1925 年 5 月 25 日，館藏號：03-33-070-02-053，〈日船越界捕魚案〉。

二、侵漁事件與外交交涉

海界委員會雖決定中國的海界為三海涅，但在 1920 年代依然存在許多外船越界捕魚事件，尤其以日船為大宗。為何中國在訂定海界後，仍發生多起日本漁船越界捕魚的事件？從雙方的交涉過程中可略見問題的本質。

1924 年 5 月 25 日外交部煙台交涉員向外交部反應，日本漁船侵入龍口、蓬萊等地，並用鐵網捕魚，由於多次與日方交涉接未果，遂希冀外交部能出面交涉。⁷⁸外交部旋即於 29 日向日本公使芳澤謙吉(1874-1965)提出抗議，認為龍口、蓬萊地區係為中國所有，該處之漁業權自當屬於中國，日本漁船今後應當禁止入中國領海內捕魚。⁷⁹然而此後在山東地區又有多起日本漁船越界捕魚的事件，外交部遂發電予日本公使持續表達抗議。但日本方面卻遲至 6 月 27 日方有回應，稱日本漁船捕魚地點為公海的範圍，並非中國領海，駁斥北京政府外交部的抗議。⁸⁰但北京政府於 7 月 10 日向日本臨時代理公使太田為吉舉出日本漁船於中國領海內捕魚的證據，指稱過去即有日船因越界遭到中國逮捕，並情願認罰繳納罰款；且日本漁船甚至破壞中國漁民的設備以及在中國沿海兜售漁貨。北京政府要求日本公使對此賠償以及約束日本漁民不得前往中國領海內捕魚，⁸¹但太田為吉於 26 日回覆外交部稱，日漁船繳納罰款一事，乃為中國地方官憲以武力恐嚇所致。針對日本漁船在中國沿

⁷⁸ 〈日船侵入龍口等處捕魚請向日使交涉飭令退出中國領海由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1924 年 5 月 25 日，館藏號：03-33-070-02-001，〈日船越界捕魚案〉。

⁷⁹ 〈請轉飭日本漁船退出龍口等處並嗣毋再侵入捕魚由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1924 年 6 月 27 日，館藏號：03-33-070-02-016，〈日船越界捕魚案〉。

⁸⁰ 〈關於山東海面之日本漁船事係在公海捕魚並未在中國領海由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1924 年 6 月 6 日，館藏號：03-33-070-02-004，〈日船越界捕魚案〉。

⁸¹ 〈請飭日本為漁船毋再侵入中國領海並將被獲領回各日人依法懲處由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1924 年 7 月 10 日，館藏號：03-33-070-02-019，〈日船越界捕魚案〉。

海兜售漁貨一事，太田聲稱在中國沿海兜售漁貨不能做爲日漁船在中國領海內捕魚之證據。至於破壞中國漁民設施問題，太田則堅持認爲日本漁船是在公海內捕魚，對於賠償一事並不予以承認。⁸²雙方的交涉可說完全沒有交集。由於中日雙方交涉沒有結果，使得海界不明確的問題再度浮現。農商部於 9 月 6 日向外交部表示，若非先將領海公海界線勘明，實難進行交涉。⁸³因此，北京政府內部將重點重新放在法規的訂立與海界的劃定上。

除了海界問題外，外交部本身亦考慮實際武力的配合，曾於 1925 年 2 月 23 日函請海軍部在漁汛時期，派艦巡邏護漁，以防止外船越界捕魚。⁸⁴除此之外，外交部還於 5 月 25 日向國務會議提出提議案，將海界繪製詳圖以法令公佈，藉此鞏固國權；並由海軍艦隊保護漁汛；改良現有的沿海漁業保衛團，並協助民眾改良硬體設備及捕魚方式，以鞏固中國之漁權。⁸⁵此案經過國務會議後決議照辦。⁸⁶

上述的中日漁權紛爭僅爲 1920 年代諸多紛爭中的一例，但所有的爭執點都大同小異——日漁船究竟是在公海還是中國領海捕魚。爲何 1921 年北京政府召開「海界委員會」後仍有海界不明確的情形？從外交部向國務院的提議案中看出，中國沿海的護漁防衛機制尙屬零星。是故，上海總商會曾向政府要求派艦隊在沿海各省巡邏，⁸⁷雖然海軍部確

⁸² 〈日本遠洋漁船出漁渤海灣係屬公海不能禁止亦不能無故賠償損失及懲罰由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1924 年 7 月 26 日，館藏號：03-33-070-02-021，〈日船越界捕魚案〉。

⁸³ 〈日船在山東沿海捕魚事擬請海軍部訂明領海漁界以解糾紛請查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1924 年 9 月 6 日，館藏號：03-33-070-02-028，〈日船越界捕魚案〉。

⁸⁴ 〈日船侵入渤海灣捕魚案現在該處海界曾否勘劃及有無派艦梭巡請查兩辦理由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1925 年 2 月 23 日，館藏號：03-33-070-02-036，〈日船越界捕魚案〉。

⁸⁵ 〈邇因日本漁船時有侵入捕魚情事似應籌勘定海界整頓漁業等辦法以明海權而保漁利請公決由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1925 年 5 月 25 日，館藏號：03-33-070-02-053，〈日船越界捕魚案〉。

⁸⁶ 〈貴部提出勘定海界及整頓漁業一案茲經國務會議議決照辦請會核辦理由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1925 年 5 月 29 日，館藏號：03-33-070-02-061，〈日船越界捕魚案〉。

⁸⁷ 〈日船入蘇省載漁求售事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1925

實派遣艦隊前往日人越界捕魚處巡邏，⁸⁸但仍未有一個具系統的護漁組織。相對於此，日本則派遣艦隊保護日本漁船，前往中國渤海灣一帶進行漁撈。⁸⁹如 1927 年 5 月，正值渤海灣漁汛將至之際，日本政府從大連水上警察署派遣艦艇保護日本漁船，中國政府認為此舉有損中國領海權利，遂向日本公使提出抗議。⁹⁰然而，日本公使芳澤謙吉卻堅持日本漁船雖有在渤海進行漁撈，但卻未聞侵入中國領海之情事。此外，芳澤謙吉亦向中國政府抗議，稱中國軍艦時有在公海捕捉日本漁船之案件，希冀中國官方能多加注意。⁹¹

針對日本方面所持的日本漁船於公海內捕魚之立場，爾後北京政府雖曾在 1927 年以海圖作為與日交涉之基礎(圖 1-1)⁹²，但仍不為日本政府承認。⁹³究其因，中日雙方爭執的理由在於渤海灣是否為中國領海。北京政府認為，就 1924 年 3 月海軍部所呈擬劃定海界以固主權各辦法內稱，私海者，國境以內之海；如海臂、海灣其水注入境內猶之江河湖濱同為領海土，應照各國慣例任為本國領海等。⁹⁴但日本政府確認列國未

年 5 月 8 日，館藏號：03-33-070-02-043，〈日船越界捕魚案〉。

⁸⁸ 〈據渤海艦隊溫司令電稱日人違法捕魚躡我海權已派永翔艦赴煙台龍口一帶保我漁業希查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1925 年 5 月 19 日，館藏號：03-33-074-01-020，〈日船越界捕魚案〉。

⁸⁹ 〈關東州中日漁民到渤海利津捕魚大連水警署派艦保護事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1927 年 5 月 4 日，館藏號：03-33-072-02-001，〈日人越界捕魚案〉。

⁹⁰ 〈日船將到渤海利津捕魚大連水警署派艦保護事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1927 年 5 月 7 日，館藏號：03-33-072-02-002，〈日人越界捕魚案〉。

⁹¹ 〈日船將到渤海捕魚大連水警署派艦保護案日使答覆各節咨達查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1927 年 6 月 2 日，館藏號：03-33-072-02-007，〈日人越界捕魚案〉。

⁹² 〈日輪在三山島捕魚按照海圖實越過界線附送海圖請查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1927 年 11 月 2 日，館藏號：03-33-072-02-014，〈日船越界捕魚案〉。

⁹³ 〈日本漁船在三山島海面捕魚案本使對於漁船出漁渤海已深加注意俾勿侵入中國領海侵犯中國漁業權且派有監視船望貴國地方官誠實協助免發生不祥事由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1928 年 3 月 7 日，館藏號：03-33-072-02-017，〈日船越界捕魚案〉。

⁹⁴ 〈日輪在三山島捕魚按照海圖實越過界線附送海圖請查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1927 年 11 月 2 日，館藏號：03-33-072-02-014，〈日

有承認渤海灣為中國領海之事實，以此論之，渤海灣非中國領海。⁹⁵

從上述的交涉中可知，北京政府雖持海圖與日方進行交涉，但仍為日方否認。顯然，擁有海圖與釐清海界與否，似非主因，中國是否有實際武力之配合，才是決定能否維持漁權的關鍵。惟此際中國國力衰弱，加上內憂外患不斷，在缺乏一個強而有力的中央政府之下，自然未能擬定有效的保護漁權政策；亦容易發生外輪越界捕魚，而外交部交涉未果的情形。

圖 1-1 1927 年外交部對日交涉之海圖⁹⁶



圖說：粗虛線為中國領海基線，畫圈處為日輪捕魚處。

船越界捕魚案〉。

⁹⁵ 〈日本漁船在三山島海面捕魚案本使對於漁船出漁渤海已深加注意俾勿侵入中國領海侵犯中國漁業權且派有監視船望貴國地方官誠實協助免發生不祥事由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1928年3月7日，館藏號：03-33-072-02-017，〈日船越界捕魚案〉。

⁹⁶ 〈日輪在三山島捕魚按照海圖實越過界線附送海圖請查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1927年11月2日，館藏號：03-33-072-02-014，〈日船越界捕魚案〉。

三、民間團體的出現與反響

北京政府時期外交之一大特色即為民間輿論與外交間的關係日漸緊密，梁啟超(1873-1929)便云：「凡事之行，固在政府。而所以督促政府者，則在國民審內外形勢，造成健全之輿論」。⁹⁷從現階段的個案研究觀之，在該時期經常出現民間輿論影響外交決策，或是政府利用甚至是塑造民間輿論，進而為政府在對外交涉時提供「利器」。⁹⁸此一現象也體現在漁權交涉之上。

外國漁船越界捕魚，除了攸關國家主權外，亦破壞了中國沿海的民生經濟。故北京政府除了海界探勘以及持續對外交涉爭取漁權外，各地漁民亦成立各項漁業協會與護漁團體。經過了晚清漁權意識在中央與地方萌發，北京政府時期的地方漁會以及商會更具政治性與團結性，甚至進而直接對政府進行施壓。這些沿海地區的商會與漁民也成了推動政府重視海界的要角。漁民組織與商會躍上了近代中國漁權發展的歷史舞台。

就本節所舉日本漁船越界捕魚事件觀之，相關地方商會如濟南商埠各產聯合會以及渤海灣漁業公會等民間組織皆表示希冀政府能重視民生經濟，並維護中國之國權。⁹⁹這些民間的訴求直接或間接地加速了政府對於海界漁權的重視。除了以民間輿論促請政府解決漁權問題外，這

⁹⁷ 梁啟超，〈梁任公在國際稅法平等會之說詞〉《東方雜誌》，第16卷2號，1919年2月。

⁹⁸ 關於北京政府時期民間輿論與外交之間的關係，目前學界已針對諸多各案進行研究，皆顯示北京政府如何運用「民氣」進行對外交涉。相關成果，請參閱：應俊豪，〈公眾輿論與北洋外交——以巴黎和會山東問題為中心的研究〉（臺北：國立政治大學歷史學系，2001）。陳冠任，〈民初商會輿論與北洋外交互動關係考察〉，《史薈》40（臺北，2007.06），頁26-54。呂慎華，〈袁世凱的外交政策-以中日二十一條交涉為研究中心〉，《北洋時期的中國外交》，（上海：復旦大學出版社，2006），頁169-193。

⁹⁹ 〈日本漁船侵我領海應嚴重交涉請查照辦理由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏《外交部檔案》，1924年6月6日，館藏號：03-33-070-02-004，〈日船越界捕魚案〉〈日船越界捕魚事請速與日再行嚴重交涉抗議由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1925年1月21日，館藏號：03-33-070-02-033，〈日船越界捕魚案〉。

種地方性質的漁民團體，甚至運用強硬的手段，將越界捕魚之日本漁船拖至漁港內，再交由政府與日方進行交涉。¹⁰⁰

除了地方性質的護漁團體外，北京政府時期已出現了全國性質的護漁組織。如 1924 年 7 月 12 日，上海漁業人士張維城上書國務總理顧維鈞，表示希擬聯合沿海七省漁團，以保海疆之權並謀漁業之發展為宗旨，成立中國沿海漁業協會。¹⁰¹此類全國性團體出現之壓力，不但督促了政府對於漁業政策的重視，亦成了政府對外交涉的推力。¹⁰²成了近代中國漁權發展中的一大特色。

第三節 國民政府時期漁權意識的發展

一、國際海洋法之編纂

歐戰過後，各國於簽署凡爾賽和約(Treaty of Versailles)後組織國際聯盟(League of Nations，以下簡稱國聯)，提供各國協調國際爭端與處理國際事務的平臺。國際聯盟中有一國際法編纂會議，試圖編纂一世界公認之國際法典，作為日後解決國際爭端時之依據。

1925 年 4 月 6 日，鑒於領海範圍涉及漁業、關稅以及國防考量等因素，國際法編纂委員會決定對領海問題進行討論。雖然各委員認為對領海範圍作出統一之規範頗有難度，但仍願意日後將領海問題置於國際法

¹⁰⁰ 〈龍口漁業保衛團扣留日船已飭煙台交涉員查明交涉並將該船交該國領事收管依約懲辦請查核見復由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1925 年 5 月 17 日，館藏號：03-33-070-02-047，〈日船越界捕魚案〉。

¹⁰¹ 〈寄呈中國沿海漁業協會籌備簡章祈核示遵循由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1924 年 7 月 12 日，館藏號：03-33-070-01-001，〈張維城在滬組織漁業協會案〉。

¹⁰² 民國時期地方漁會與政府間的互動關係，呈現出一種複雜的風貌。例如北京政府於 1922 年 9 月 16 日頒布了《漁會章程》，即顯示出政府欲對於各地區繁雜的漁會組織進行有效地統一管理與監督。關於民國時期政府與漁會之間的關係，請參見：蔡勤禹，〈小農經濟下的漁民組織及其職能—以民國青島漁會為例〉，《中國社會經濟史研究》，3(福建，2006.03)，頁 76-85。

編纂會議中繼續討論。¹⁰³此時國際間對於領海的概念為陸地向海上延伸之一切權利。是此，領海與專屬漁業權的概念是一體兩面。在 1928 年 2 月 15 日的第一次國際法編纂委員會 (Première Conférence de la Codification) 中即清楚地體現該時代對於領海主權的看法。該會議為日後國際法編纂進行預備，各政府對於國際法各點進行討論，其中對於領海寬度的部分，該報告書對於領海寬度範圍所包含的管轄權有三：

- 一、規定一種對於各國並各種目的均一律適用的領海寬度。
- 二、規定一種對於各種目的均一律適用的領海寬度，但因各國特別情形得有差異。
- 三、一國得行使主權之領海應有界限但於此界限之外於一定範圍之內得行使特種權利，其範圍及特別權利可另行規定。¹⁰⁴

其中第三點雖然特別指出在領海之外的特定範圍內主權國有特別的權利，但並未界定捕魚範圍，顯見當時在國際上仍尚未有領海範圍與捕魚界限分離的概念。

中華民國既為國聯之創建國，又是首次參與國際常設組織，自當積極參與國聯諸多工作，¹⁰⁵其中亦包含該次國際海洋法的編纂工作。1930 年 2 月 18 日行政院訓令外交部，奉第六十三次國務會議中決議，1930 年 3 月 13 日在海牙(Hague)所舉行之編纂國際法會議代表及專門委員，

¹⁰³ Shabtai Rosenne (eds), *League of Nations Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law (1925-1928)*, (New York: Oceana Publications, 1972), pp.29-30

¹⁰⁴ 1.Fixer une étendu unique pour les eaux territoriales de tous les Etat et à tous les effets. 2.Fixer une étendu unique pour les eaux territoriales de chaque Etat et à tous les effets, cette étendue pouvant être différente pour les différents Etat en raison de circonstances particulières. 3. Fixer pour les eaux territoriales une limite en deça de laquelle l'Etat exerce sa souveraineté, cet Etat pouvant exercer au delà de cette limite et dans l'espace qui serait spécifié, tels ou tels droits particuliers à déterminer 參見：Première conférence de la Codification, 新店：國史館藏，《外交部檔案》，1928 年 2 月 15 日，館藏號：020000036546A，〈國際聯合會文件及說帖〉，頁 63-64。

¹⁰⁵ 有關北京政府(1912-1928)參與國際聯盟的歷程，請參閱：唐啟華，《北京政府與國際聯盟(1919-1928)》(臺北：東大出版，1998)。南京國民政府的部分則可參閱：許峰源，〈南京國民政府參與國際聯盟的歷程(1928-1937)〉(臺中：國立中興大學歷史研究所，2005)。

由伍朝樞(1887-1934)與傅秉常(1896-1965)擔任。¹⁰⁶此次為中國第一次參與國際海洋法的編纂工作。

然而，在會議中各國對於領海範圍所持立場互異。南京國民政府在會議中承襲北京政府所定之領海三浬制原則。經各國委員投票後，支持三浬制者計有 20 國、四浬制者計有 4 國、六浬制者有 12 國。在支持三浬制諸如英國等堅決反對沿海國鄰接區有行使管轄的權力，並否認北歐諸國要求領海四浬的歷史權利之下，會議最終未能達成任何協定。¹⁰⁷隨後國際情勢緊張，日本因滿州國問題於 1933 年退出國聯，希特勒(Adolf Hitler, 1889-1945)亦不滿 1933 年國聯反對德國擴軍而退出，義大利則因 1935 年 10 月入侵阿比西尼亞(Ethiopian，又稱衣索比亞)遭國聯譴責，最終於 1937 年退出國聯。在無法維持國際安定秩序之下，國際聯盟喪失了公信力與作用。二戰結束後，國際聯盟由聯合國(United Nations)取代，國際海洋法的編纂工作亦交由聯合國處理。

二、海界規範的制定

海界不明確的問題，一直延續至南京國民政府時期。1930 年 12 月 15 日，浙江省政府主席張人傑(1877-1950)即向內政部表示，近來多有日本漁船在浙江省沿海捕魚，雖已請外交部對日交涉，並派遣水上警察局在附近海域巡弋，但由於公海以及領海權仍模糊不清，處理辦法尚未明確。對此，張人傑希望內政部能商討一個明確的辦法，使得往後在處理相關問題上有所依據。¹⁰⁸

除了地方官員之外，北京政府時期發展出來的漁民意識在南京國民政府時期持續延續。30 年代日本漁船繼續越界捕魚，甚至延伸到江浙沿海一帶。適逢抵制日貨運動風盛，地方漁會組織亦參與了抵制運動。上

¹⁰⁶ 〈為呈奉選派參與編纂國際法會議代表案辦法仰遵照辦理由〉《南京國民政府外交公報》，1930 年 2 月 18 日，頁 31。

¹⁰⁷ 黃剛，《中華民國的領海及其相關制度》，頁 17-18。

¹⁰⁸ 〈浙江省政府咨內政部秘字第六五二號〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1930 年 12 月 15 日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁 23-24。

海市商會於 1930 年 11 月 7 日向工商部表示，近年來海盜猖獗，使得江、浙、閩、粵等地區依捕魚維生之漁民受迫失業；加上近年來日本漁船越界至江浙沿海捕魚，並以廉價出售漁獲，破壞了中國的漁業市場。因此，上海市商會希冀政府能：

- 一、對日交涉，禁止日漁輪越界捕魚。
- 二、請政府禁全國漁商購買日漁輪所售之魚貨。
- 三、改良鹽稅。
- 四、嚴懲緝私勒索。
- 五、水陸軍痛勦海盜。
- 六、多派護洋艦保戶漁民。¹⁰⁹

上海市商會的反應促使了工商部咨請財政部、外交部、軍政部以及海軍部針對上海市商會所請求之各節進行處理。¹¹⁰

針對抵制日本魚貨一事，由於此際南京國民政府對日採取緩和的姿態，不願意在小處與日本衝突，進而導致日本有出兵之藉口。¹¹¹是故，對於禁售日輪漁獲一事，工商部以關係複雜為由暫從緩議。¹¹²但這也促使了南京國民政府重新擬定中國之領海政策。1931 年 1 月 10 日，外交、海軍、實業以及參謀本部商討海界問題。¹¹³各部會鑒於中國的海軍勢力

¹⁰⁹ 〈上海市商工會快郵代電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1930 年 11 月 7 日，館藏號：17-27-036-04，〈保護漁業規劃領海界線案〉。

¹¹⁰ 〈工商部咨財政部〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1930 年 11 月 17 日，館藏號：17-27-036-04，〈保護漁業規劃領海界線案〉。〈工商部咨外交部〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1930 年 11 月 17 日，館藏號：17-27-036-04，〈保護漁業規劃領海界線案〉。〈工商部咨軍政部〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1930 年 11 月 17 日，館藏號：17-27-036-04，〈保護漁業規劃領海界線案〉。〈工商部咨海軍部〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1930 年 11 月 17 日，館藏號：17-27-036-04，〈保護漁業規劃領海界線案〉。

¹¹¹ 此時的南京國民政府對日政策，Coble 在其著作中有詳細的論述，請參閱：Parks M. Coble, *Facing Japan, Chinese Politics and Japanese Imperialism, 1931-1937*. Cambridge, Mass.: Council on East Asian Studies, Harvard University : Distributed by Harvard University Press, 1991.

¹¹² 〈工商部咨外交部〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1930 年 11 月 17 日，館藏號：17-27-036-04。

¹¹³ 〈為日輪侵入浙江省領海捕魚一案定期開會請查照派員出席並先期見復等由除派本

未及外國，且中國沿海漁業近年來受日本嚴重侵佔，所以宜制定大領海制加以遏止。¹¹⁴會議結束後，由內政部、外交部、財政部、海軍部以及實業部共同提出《規定領海界線草案》。在該草案中指出，今日中國海軍炮艦之射程已達四萬公尺，合算二十一海浬，所以將中國領海定為十二海浬頗為合理，遂定中國領海範圍為十二海浬。劃定領海的方式則以自沿岸之低潮點往外起算，海灣則全在中國海岸線以內之領海界。¹¹⁵2月27日，經由行政院第14次國務會議決議，領海界線擬定為十二海浬，並由海軍部負責勘界之相關事宜。¹¹⁶

國民政府初步擬定中國領海為十二海浬，此項決議亦經國務會議決定，但海軍部於稍後又提出異議稱：「本國既入國際公團自不能於三海浬外有所增加」，認為中國領海界線仍應以國際慣例三海浬為度，避惹他國之爭端。該項提議交付行政院第18次國務會議討論之後，交由海軍部、外交部以及參謀本部共同研究。三部研究的結果認為海軍部所主張的三海浬原則尚屬可行，日後交付國務會議決議。¹¹⁷

除了海界問題之外，第18次國務會議中亦針對與海界密切相關之緝私範圍問題進行討論。財政部認為緝私範圍實為領海範圍之外的另一種行政權，可與領海界線分開討論。經中央政治會議第269會議之決議，決定中國緝私範圍以十二海浬為準，該項議案於行政院第18次國務會議中通過。最終領海與緝私界線於行政院第21次國務會議中通過《中華民國領海範圍定為三海里令》，領海範圍仍以三海浬為主，緝私範圍

部司長朱玖瑩屆時出席外咨復查照由》，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1931年1月10日，館藏號：17-27-036-04，〈保護漁業規劃領海界線案〉；〈內政部咨外交部土字第八二八號〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1930年12月，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁24。

¹¹⁴ 〈規定領海界線草案〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1931年1月12日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁33。

¹¹⁵ 〈規定領海界線草案〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1931年1月12日，館藏號：17-27-036-04，〈保護漁業規劃領海界線案〉。

¹¹⁶ 〈行政院指令內政部第六八三號〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1931年2月27日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁35。

¹¹⁷ 〈行政院訓令第一九七五號〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1931年4月28日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁37-38。

則訂為十二海浬，¹¹⁸該項法令於 1931 年 6 月 24 日公告之。¹¹⁹然而，關於中國經濟利權的漁業界線，雖曾於中央政治會議第 269 次會議討論，交由王寵惠(1881-1958)、王正廷(1882-1961)以及孔祥熙(1880-1967)三人再行審查，¹²⁰但仍未有最終決議，依然附屬於領海界線之下。

南京國民政府除了制定相關法令外，對外更展現捍衛國家的決心；除了由外交部照會各國不得侵入中國之領海之外，面對過去日本漁輪長期且大量地在中國沿海捕魚，嚴重影響中國沿海漁民之生計。¹²¹基於日輪對於沿海經濟漁業的破壞，國民政府特別向日本政府提出照會：自 1931 年 5 月 1 日起，日本漁輪在百噸以下者不得駛入中國口岸，日本漁輪非憑提單不得在中國卸魚。¹²²

日本駐華公使館於 4 月 16 日向中國外交部提出抗議稱，現在於中國沿海港口作業之日本籍手曳網發動機械船已有百艘，資本額已達數百美元，且以此維生之日本人已有數千人；此外，以青島為根據者則以 1922 年華府簽字之《山東懸案解決條約》第 24 條作為保障基礎，中國政府此一政策勢必引起日本漁業界的不安。日本公使館因此報請國民政府外交部採取必要之措施，讓日本漁船得以繼續從事漁撈工作。¹²³

國民政府為了保護中國沿海的漁業權，於 4 月 30 日反駁日本公使館的抗議。外交部表示，在解決山東懸案條約中，並未對日本漁業有任何保護的規定，故國民政府殊難同意之。¹²⁴顯然，日本方面希望藉由該

¹¹⁸ 〈行政院訓令第〇一九七五號〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1931 年 4 月 28 日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁 37-38。

¹¹⁹ 黃剛，《中華民國的領海及其相關制度》，頁 162-163。

¹²⁰ 〈各省市府查照轉飭附屬一體知照合將遵辦情形呈復鑒核〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1931 年 4 月 8 日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁 39。

¹²¹ 根據《海事》的統計，自 1929 年起至 1931 年 7 月為止，日輪入侵上海近海每月最多可達 34 艘，最少亦有 14 艘，平均每月 28 艘；粗估每年中國方面損失 84 萬餘元。劉利民，《不平等條約與中國近代領水主權問題研究》，頁 242。

¹²² 〈日輪侵略漁權與我國的對策〉，《東方雜誌》第二十八卷第六號，1931 年 3 月 25 日，頁 4。

¹²³ 〈日本公使館節略〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1931 年 4 月 16 日，館藏號：0200000476A，〈中日漁業〉，無頁碼。

¹²⁴ 〈致駐華日本使節節略〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1931 年 4 月 30 日，館

條約保障日本漁輪在青島方面的權利，但雙方對於條文的解釋互異。

倘細究第 24 條的內容即可發現雙方爭議的徵結所在。該條規定：

中國政府更聲明，外國人民在德國舊租借地區內之既得權，無論在德國租借時或日本軍事佔領時經合法、公道取得者，應尊重之。關於日本人民或日本公司所得此項權利之法律上地位及效力各問題，應由按照本約第二條所設之聯合委員會協定之。¹²⁵

國民政府認為日本漁輪以中國海港為根據地之事實不僅青島一處，且與中日聯合委員會所審定之礦產、鹽業、土地以及農業等事項性質明顯不同。故不能與該約所規定之既得權相提並論。中國海關禁令為保護中國漁業為主旨，是此希冀日本政府轉飭在華之日本漁船遵行。¹²⁶由於日本政府的抗議，該項決議到是年 7 月方始執行。雖然未能完全抑止日輪越界捕魚與販魚的行為，但跟以往比起來，確實有所改善。¹²⁷1937 年中日戰爭爆發後，中國沿海主要出海口相繼遭日軍控制，如此使得國民政府喪失沿海港口的實質統轄權，相關的領海制度與漁業措施也相繼停擺。

中國的海界在歷經清末以及北京政府後，於南京國民政府時期以正

藏號：0200000476A，〈中日漁業〉，無頁碼。

¹²⁵ 吳滄海，《山東懸案解決之經緯》（臺北：臺灣商務印書館，1987），頁 185。

¹²⁶ 〈致日本代辦節略〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1931 年 6 月 26 日，館藏號：0200000476A，〈中日漁業〉，無頁碼。

¹²⁷ 南京國民政府該項法令是否執行與否，頗具爭議。在劉利民的〈論民國時期日本對華侵漁活動及其特點與影響〉乙文中即稱：「在日本的抗議下，中方最後不得不宣布該令無限延期」（參見：劉利民，〈論民國時期日本對華侵漁活動及其特點與影響〉，27:2(湖南，2006.03)，頁 55。）但從劉利民所引用的史料來看，似乎大有問題。其所引用的史料為 1931 年 4 月 23 日的《申報》，該篇報導如下：「聞中政府曾照會日政府，自五月一日起，日本漁船在百噸以下者，不得駛入中國口岸，日船非憑提單，不得在中國卸魚。日外務省接文後，即請中政府重行考慮此事，但中政府迄今尚無更變決議之表示，預料駐華日代使重光葵於本月二十四日間抵東京後，將與當局討論及此，目前暫由駐華日領事謀與中國當局協商辦法。」（參見：〈禁止外僑侵犯漁權，五月一日起實行，日要求重行考慮〉，《申報》，1931 年 4 月 23 日，9 版。）從報導內容中可得知，日本政府確實有向南京政府進行抗議，但卻無法得出「中方最後不得不宣布該令無限延期」的結論。再比較 1934 年屈若寧在《中國經濟》上所發表的〈從漁業方面觀察各國在華之經濟勢力〉，可以得知中方確實對於日本的抗議有所延期，但並非「無限期延長」，而是到是年七月方開始執行該項法令。參見：屈若寧，〈從漁業方面觀察各國在華之經濟勢力〉，《中國經濟》2 卷 5 期（1934 年 5 月），頁 7。

式法令確認了三海湮為領海範圍，並以外交方式照會各國，盼各國遵守中國的海界法規與捕魚權。但此際國際海洋法仍屬於一種模糊地帶，是否真的能確保海界漁權，似乎尚須仰賴實際武力的配合。

三、專門護漁機關的設立

(一) 漁業警察

雖自清末起，中國即成立漁業公司以武力保護漁船；北京政府則以海軍軍艦保護漁船並巡弋沿海地區，但尚屬零星，中國長期缺乏一個專門且具組織性的護漁機構。在缺乏武力保護的下，便造成了如前所述，日本漁船進入中國領海內捕魚，但由於缺乏武力做為後盾，使得在外交交涉上呈現各執一詞的局面。

面對日輪越界捕魚日益嚴重，南京國民政府擬定相關措施。首先在 1929 年 12 月公布了《漁業法》，¹²⁸並於 1930 年 7 月 1 日起實施。¹²⁹此為中國近代史上首次專為發展與保護中國漁業所立之法令。此外，南京國民政府為了發展漁業，遂於 1931 年 3 月 28 日頒布了《豁免漁稅令》，以減輕沿海漁民之賦稅。1932 年 6 月在實業部底下設立全國各區海洋漁業管理局，將全國沿海劃分成江浙、閩粵、冀魯以及遼寧四區，分別巡弋中國各沿海地區。¹³⁰

除了漁業管理局之外，農礦與內政兩部亦上呈行政院表示，近年來農林礦產等各業均已逐漸發達，各區域之秩序及安全與產業之發展密切相關，故有分別專設警察之必要。鑒於上述理由，行政院於 1931 年 6 月 8 日上呈國民政府《漁業警察規程》17 條，¹³¹國民政府於 6 月 11 日

¹²⁸ 〈令發漁業法仰知照由〉《南京國民政府外交部公報》，第二卷第十一號，1929 年 12 月 12 日。

¹²⁹ 〈茲令本年七月一日起為漁業法漁會法施行日期令仰知照由〉《南京國民政府外交部公報》，第三卷第一號，1930 年 3 月 7 日。

¹³⁰ 李士豪、屈若峯，《中國漁業史》，頁 54-55

¹³¹ 〈據實業內正兩部會呈遵令修正漁業警察規程經提出院議決議照辦除指令外轉呈鑒核備案〉，新店：國史館藏，《國民政府檔案》，1931 年 6 月 8 日，館藏號：

以指令第一五七六號令行政院實施漁業警察章程。¹³²7月10日，實業部分函各沿海之省市區設立漁業警察。¹³³

漁業警察之設立主要爲了維持各省漁業區域的秩序與安全，並保護中國在漁業上的利益不受海盜及外人之侵擾。在制度上，得視區域之廣狹或事務之繁忙程度設置漁業警察局或漁業警察所，並設立局長或所長一人，管理轄區內之各項事務。編制上，漁業警察則依照普通警察之現行法令辦理，但服裝與標誌則另定之，以作區別(圖 1-2)。凡遇到外國漁輪入侵中國沿海時應予以制止，必要時則交由省政府處理。¹³⁴

001000006714A，〈漁業設置漁業暨漁業法規〉，頁 4。

¹³² 〈據實業內正兩部會呈遵令修正漁業警察規程經由加以修正??議決照辦除紙另由部悉施行外請鑒核施行止另准備案〉，新店：國史館藏，《國民政府檔案》，1931年6月11日，館藏號：001000006714A，〈漁業設置漁業暨漁業法規〉，頁 9。

¹³³ 〈准茲送漁業警察規程公布令稿及規程經存案惟查此案關係各省市漁業利益亟應分行俾資依據茲擬就茲函令會稿如荷贊同即希核簽檢環以便繕正會印封發由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1931年7月10日，館藏號：17-27-002-03，〈漁業警察規程〉。

¹³⁴ 該規程 17 條如下：第 1 條：凡各省為維持漁業區域之秩序及安全，並保護漁業上之利益起見，得依本規程之規定設置漁業警察。第 2 條：漁業警察所管轄之漁業區域由各省實業廳或建設廳商同民政廳會呈省政府指定之並分呈內政實業兩部備案。第 3 條：漁業警察視區域之廣狹及事務之繁簡酌設漁業警察局或漁業警察所。第 4 條：漁業警察局或漁業警察所置局長或所長一人，綜理該管漁業區域之警察事務。第 5 條：前調所稱局長或所長由各省民政廳商同實業廳或建設廳會呈省政府任免之，並分呈內政實業兩部備案。第 6 條：漁業警察之編制、教練、服裝得依普通警察現行法令辦理，但服裝之標識應另定之。第 7 條：漁業警察如追逐海盜至鄰近漁區得聯絡該區漁業警察共同緝捕之。第 8 條：漁業警察遇有外人越界採捕應即制止，必要時得呈請省政府處置之。第 9 條：凡漁業警察對於所在地地方行政官署所發布保護水產蕃殖或取締漁業等命令應負執行之義務。前項所稱地方行政官署在縣屬為縣政府，在市屬為市政府。第 10 條：凡有紊亂漁區秩序，或妨礙採捕情事者，漁業警察得依普通違警罰處理之。第 11 條：漁業警察應於管轄區域置備巡船或巡艦五艘以上。第 12 條：巡船或巡艦全體用黑色，其兩側地方用白色文字橫書船名或艦名，但每一文字須在一尺半平方以上。第 13 條：漁業警察應將所轄漁區之漁船或漁輪編列號碼，飭由各該漁戶用白色文字橫書船首或輪首。第 14 條：漁業警察所統轄之巡船或巡艦得設置無線電台接受中央氣象台之測候報告。前項報告應懸示於巡船或巡艦之檣桅，如係暴風並應用緊急信號警告漁民。第 15 條：凡經營遠洋漁業之公司得呈請漁業警察官署派遣巡船或巡艦保護前項巡船或巡艦，在保護期內一切費用由漁業公司擔任之。第 16 條：漁業警察官署所辦重要事件應呈報民政廳或建設廳查核，並由廳轉呈內政實業兩部及省政府備案。第 17 條：本規程自公布自施行如有未盡事宜得由內政實業兩部隨時會呈修訂之。參見：〈漁業警察規程〉，新店：國史館藏，《國民政府檔案》，1931年6月8日，館藏號：001000006714A，〈漁

南京國民政府設置漁業警察此一舉動，意味著清末所萌發的漁權概念至南京國民政府時期已漸趨成熟並迅速發展。國民政府正式設立保護漁權之機構，透過漁業警察加強沿海漁區之治安，並防止外國漁輪前往中國沿海捕魚。從法的層面上來看，確實不失為保護中國漁權的一種方法，但在實際執行上卻問題重重。

1935年5月8日，浙江省水上警察處長凌霄透過浙江省主席黃郛(1880-1936)向軍事委員會委員長蔣中正(1887-1975)表示，沿海各行政區之漁業警察，向漁民索取經費，實為擾民；且此組織與水警任務，實有衝突，水警對保護商船漁船及維持沿海治安，三者須兼籌並顧，海盜既未能除漁船而不劫，水警亦不能獨置漁船於不顧，現水警之力已足保護漁業，實不需此疊床架屋之漁業警察。漁業警察的設立徒然加重漁民負擔，實際無力保護，反而分外海水警力量。¹³⁵蔣中正於5月26日回稱，由於目前護漁辦事處甫成立，故尚需漁業警察維持海上秩序。至於漁業警察向漁民徵收經費加重其負擔，實際上為因經費及人才不足所致；然而，蔣中正並未提出有效的措施，僅指示嗣後於外海治安事宜應責成水警負責統籌整個解決，對於各區此種有名無實疊床架屋之漁業警察應即切實糾正免茲害，¹³⁶這也導致了漁業警察的弊病依舊存在。如浙江省溫州地方便有張順昌等人於1935年11月26日向政府反應，漁業警察向漁民以每船月納2元做為保護費，但漁業警察卻於11月7日公告託由各魚行代收外埠護漁費每貨價值百抽一，徒增漁民的生活負擔。¹³⁷此外，該項政策並非全國統一，僅實行於部分地方，外加實際執行的效果不彰，皆為漁業警察制度的問題所在。

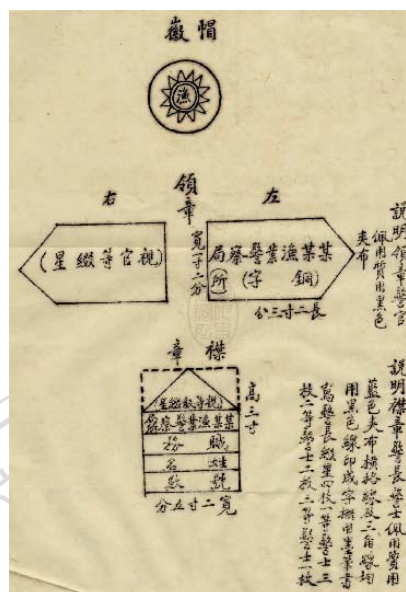
業設置漁業暨漁業法規》，頁6-7。

¹³⁵ 〈黃郛電蔣中正〉，新店：國史館藏，《蔣中正總統文物》，1935年5月8日，館藏號：00200001840A，〈一般資料——呈報彙集(二十四)〉，頁139。

¹³⁶ 〈黃郛電蔣中正〉，新店：國史館藏，《蔣中正總統文物》，1935年5月26日，館藏號：00200001615A，〈一般資料——民國二十四年(二十八)〉，無頁碼。

¹³⁷ 〈為溫州漁業警察局於出產地徵收各漁戶後復重徵銷售貨價百分之一苛勒難負呈懇迅賜轉飭撤銷〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1935年11月26日，館藏號：17-27-136-05，〈浙江溫州張順昌等請撤銷漁業警察局苛勒〉。

圖 1-2 浙江省漁業警察標誌圖¹³⁸



圖說：後因內政部表示依照《制服條例》第 7 條規定不能於國徽中加嵌文字，故中間的「漁」字後來遭到刪除。¹³⁹

(二) 護漁辦事處

1931 年「九一八事變」以及 1932 年 3 月滿州國成立後，東北與華北局勢丕變，國民政府的管轄範圍未及東北與華北之沿海地區，因此南京國民政府遂將護漁重心放在江浙沿海地區。原先的各區海洋漁業管理局因面臨到組織鬆散以及經費不足的問題宣布停辦。但行政院鑒於各區海洋漁業管理局經停辦後，海面不靖，加上冬季漁汛旺盛，護漁工作應當繼續進行。為了方便指揮護漁巡艦之便利，南京國民政府遂於 1933

¹³⁸ 〈呈為會呈訂定漁業警察服裝標誌請察核備案由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1932 年 1 月 7 日，館藏號：17-27-138-01，〈浙江漁業警察服裝標誌〉。

¹³⁹ 〈准咨以據浙江民政建設兩廳會呈漁業警察服裝標識業已指令相應咨請查照復從以帽徽中嵌字核與中華民國國徽國旗法及服制條例不合應令更正如荷贊同即請主稿會令遵照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1932 年 2 月 13 日，館藏號：17-27-138-01，〈浙江漁業警察服裝標誌〉。

年 12 月 9 日擬設立護漁辦事處，繼續沿海護漁之工作。¹⁴⁰該辦事處隸屬於實業部底下，為全國之護漁統一機關；1934 年以袁良驊(1895-1981)為主任開始實施護漁工作，保護中國沿海之漁權。¹⁴¹護漁辦事處於成立之初，為了解過去沿海省市的漁業保護情況，特咨請沿海各省市回報過去各沿海地區的保護漁業機關之組織、實力以及工作概況，以資辦事處彙整並擬定相關護漁政策。¹⁴²

有鑒於過去在海上巡防的弱點，護漁辦事處特別組織巡艦，起用過去黃埔海軍學校出身的任耀奎與袁以宏(1891-1962)作為艦長，以增加護漁實力。¹⁴³辦事處內成員泰半為海軍所組成，顯見政府欲利用海軍軍人的專業，保護沿海漁業。

此外，護漁工作主要是為了防止外國漁輪侵犯中國之利權，因此日後對外交涉勢必漸繁，護漁辦事處考量到為日後交涉時沒有英文名稱之不便，¹⁴⁴遂於 1934 年 5 月 19 日向實業部提出草擬名稱，就其字面上的意思翻為 The Fishery Bureau of Ministry of Industries。¹⁴⁵但實業部認為必須強調該處「保護」的成分，故將其名稱改為 Office for the Protection of Fisheries, Ministry of Industries。¹⁴⁶由實業部強調必須有「保護」字眼

¹⁴⁰ 〈據呈為擬設立護漁辦事處，擬抄就暫行規程草案請鑒核備案至該辦事處，經費擬即就江浙區海洋漁業管理局原有預算遵節開支等情指令准予備案。并另編概算呈院核轉以符手續由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1933 年 12 月 9 日，館藏號：17-27-032-01，〈護漁辦事處暫行規程及監督私有護船辦法草案、護漁計畫工作報告〉。

¹⁴¹ 〈呈報成立護漁辦事處暨視事日期并請頒發印信緣由請察核示遵〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1934 年 1 月 1 日，館藏號：17-27-031-01，〈護漁辦事處成立、印信、關防、任免人事〉。

¹⁴² 〈調查沿海各省市去年保護漁業情形〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1934 年 10 月 23 日，館藏號：17-27-036-03，〈漁業保護〉。

¹⁴³ 〈呈報派任耀奎為第五號艦長，袁以宏為第六號艦長，除分令到艦組織刻日成軍各緣由請察核加委由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1934 年 9 月 13 日，館藏號：17-27-031-01，〈護漁辦事處成立、印信、關防、任免人事〉。

¹⁴⁴ 〈實業部護漁辦事處工作辦事處護漁報告五月份〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1934 年 9 月 20 日，館藏號：17-27-032-01，〈護漁辦事處暫行規程及監督私有護船辦法草案、護漁計畫工作報告〉。

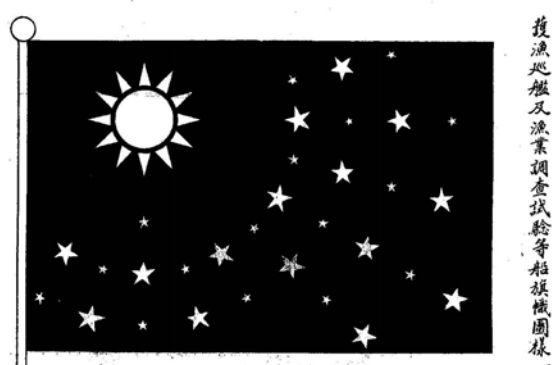
¹⁴⁵ 〈擬定本處英文名稱請察核示遵由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1934 年 5 月 19 日，館藏號：17-27-031-02，〈護漁辦事處英文名稱〉。

¹⁴⁶ 〈據擬英文名稱與原文義不符已為改正仰遵由〉，臺北：中央研究院近代史研究

的細節觀之，表示了實業部不僅僅將護漁辦事處視為一般之漁政機關，在考慮日後對外交涉時能夠「師出有名」，因此特別在英文名稱上強調「保護」之意，藉此強調此機關維護中國沿海漁權與主權之性質。

護漁辦事處的掌管事項主要為：(一)、關於漁民商保護事項。(二)、關於巡艦指揮事項。(三)、關於稽查外輪侵漁事項。(四)、關於巡艦給養事項。(五)、關於監督漁輪在禁漁區域捕撈事項，¹⁴⁷並有專屬之旗幟(見圖三)。在實際的行動上，護漁辦事處擬定「春汛護漁辦法」，並召集各巡艦艦長會議，定期回報。¹⁴⁸在小黃魚、墨魚以及大黃魚漁汛來時，派遣所屬艦隊至沿海地區巡邏護漁，並陪同漁船前往漁區捕魚，¹⁴⁹除了防止遭遇海盜襲擊外，亦可藉機巡視沿海地區，巡邏越界捕魚船隻。

圖 1-3 護漁巡艦及漁業調查試驗等船旗幟圖樣¹⁵⁰



所藏，《實業部檔案》，1934年6月19日，館藏號：17-27-031-02，〈護漁辦事處英文名稱〉。

¹⁴⁷ 〈實業部護漁辦事處暫行規程〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1933年12月2日，館藏號：17-27-032-01，〈護漁辦事處暫行規程及監督私有護船辦法草案、護漁計畫工作報告〉。

¹⁴⁸ 〈實業部護漁辦事處工作辦事處護漁報告一月份〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1934年1月，館藏號：17-27-032-01，〈護漁辦事處暫行規程及監督私有護船辦法草案、護漁計畫工作報告〉。

¹⁴⁹ 〈呈報本年春季漁汛巡護情形〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1934年5月19日，館藏號：17-27-032-01，〈護漁辦事處暫行規程及監督私有護船辦法草案、護漁計畫工作報告〉。

¹⁵⁰ 〈明令公布護漁巡艦及漁業調查試驗等船旗幟圖訓令通飭施行〉，新店：國史館藏，《司法院檔案》，1935年4月10日，館藏號：015000002601A，〈護漁巡艦及漁業調查試驗等船旗幟圖令〉，頁6。

護漁辦事處成立之初，由於巡艦有限，未能顧及所有沿海漁船之安危，上海市鹹魚業同業公會籌備會常務張志騰甚至質疑政府的護漁政策並未確實執行。因此海軍部建議由江浙兩省海上緝捕團、江浙兩省水警以及護漁辦事處進行聯防工作。¹⁵¹5月11日，海軍部海岸巡防處、護漁辦事處以及江蘇與浙江等水上治安單位舉行會談，決定將護漁辦事處與浙江水警所轄各艦固定駐防，防衛範圍不及之處應由海岸巡防處所轄之各艦隨時派艦，並建議應速設無線電台以方便各巡艦間連絡。¹⁵²透過與地方水上治安單位聯合護漁，維護沿海地區的漁權。

由於護漁辦事處在巡艦數量不足，在巡艦的調度上常常遇到困難，難以統籌兼顧。為了避免地方團體誤會政府護漁不力，護漁辦事處遂擬節省每月預算經費，以添購護漁巡艦，¹⁵³該項建議亦獲得實業部之同意。¹⁵⁴除此之外，辦事處亦租用一般漁輪改裝成巡艦，¹⁵⁵以確實執行護漁政策。在護漁辦事處努力爭取艦隊以增加護漁之實力之下，1935年初已擁有五艘巡邏艦，並擬訂新的護漁辦法。新的辦法中，擬分作常川巡護、游弋以及護送三方面進行。常川巡護於平時以一區為單位，¹⁵⁶於漁汛時以一漁場為單位，其巡護辦法如下：

¹⁵¹ 〈請飭江浙兩省水警官署及護漁辦事處經赴上海與海岸巡防處妥擬聯防辦法並見復由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1934年3月28日，館藏號：17-27-034-02，〈護漁辦事處江浙海上聯防法〉。

¹⁵² 〈江浙海上聯防會議議錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1934年5月11日，館藏號：17-27-034-02，〈護漁辦事處江浙海上聯防法〉。

¹⁵³ 〈呈為擬從經費節省項下增購護漁巡艦以普護之效辦法呈請察核示尊由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1934年6月26日，館藏號：17-27-034-03，〈護漁辦事處增購護漁巡艦案〉。

¹⁵⁴ 〈令護漁辦事處〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1934年7月5日，館藏號：17-27-034-03，〈護漁辦事處增購護漁巡艦案〉。

¹⁵⁵ 〈呈報租用復利復源兩輪船為護漁巡艦於本月□□成立以便護漁。所需薪餉費用在本年度預算內勻交，請鑒核備案由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1934年9月3日，館藏號：17-27-034-03，〈護漁辦事處增購護漁巡艦案〉。

¹⁵⁶ 巡防地點主要分為三區：一區為沈家門、朱家島、東霍山、二兄弟、浪岡、海礁、嶸山等洋面。二區為余山、洛華（綠華）、花鳥山、黃龍、馬蹟、泗礁、北頂星（北鼎新）等洋面。三區為黛山、長塗、衢山、青浜、苗子湖、大戰山等洋面。參見：〈實業部護漁辦事處護漁計劃綱要草案〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1935年1月5日，館藏號：17-27-032-01，〈護漁辦事處暫行規程及監督私有護船辦法草案、護漁計畫工作報告〉。

- 一、平時每一漁區，配置巡艦一艘、常川巡駐。
- 二、漁汛盛時，巡艦常巡護漁場。
- 三、漁區漁場內一切警戒事宜，由巡邏負責辦理，如非因必要事故，不得離開。
- 四、巡邏祇負責保護漁撈之責，至於護送漁船等事宜，由別一巡艦擔任。
- 五、如發現外輪侵漁時，應即酌量情形施行禁止，或報告本處轉呈實業部核辦。¹⁵⁷

但由於漁區廣闊，雖然之前護漁辦事處多次建議在巡艦上加裝無線電台，以方便巡艦間互相連絡，但因經費有限，辦事處之巡艦均未裝有無線電台，交通聯絡尤為不便。因此，辦事處特以巡艦兩艘專任游弋及護送的方式，以彌補艦隊間在連絡上的不便。¹⁵⁸雖然經費預算有限，但護漁辦事處仍運用租用其他漁輪改裝成巡艦的方式，以擴大巡防艦隊之護漁實力，增加護漁效率。除此之外，辦事處為了加強巡艦護漁之熟練與行動一致，亦定期舉行操演，精實護漁艦隊之實力。¹⁵⁹

由「護漁辦事處」的成立、行動以及規章觀之，到了南京國民政府時期，透過成立專門機構的方式，將漁權意識具體化。在對外交涉無法獲得改善的情況下，成立武裝巡邏部隊以及專門機關處理沿海漁民與漁權的問題，顯示了南京政府時期在漁權及漁政上的進步。政府除了運用軍艦護漁外，亦與民間合作，透過購買新舊船隻或自行仿造的方式，發展沿海漁輪機械化，藉此與日本漁業競爭。¹⁶⁰1930年代可謂近代中國漁

¹⁵⁷ 〈實業部護漁辦事處護漁計劃綱要草案〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1935年1月5日，館藏號：17-27-032-01，〈護漁辦事處暫行規程及監督私有護船辦法草案、護漁計畫工作報告〉。

¹⁵⁸ 〈實業部護漁辦事處護漁計劃綱要草案〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1935年1月5日，館藏號：17-27-032-01，〈護漁辦事處暫行規程及監督私有護船辦法草案、護漁計畫工作報告〉。

¹⁵⁹ 〈呈報本處於三月七日舉行巡艦春季會操情形請察核由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《實業部檔案》，1935年3月15日，館藏號：17-27-036-02，〈護漁辦事處春季巡艦會操〉。

¹⁶⁰ 侯嘉星另有專文討論漁輪機械化的發展，其以經濟史的角度觀察1930年代中國與日本在漁業競爭上如何發展出沿海漁輪機械化的歷程。參見：侯嘉星，〈1930年代

業蓬勃發展的時代。最後雖因對日戰爭的展開，沿海的護漁行動被迫停止。

小結

清末原尚未有漁權的概念，而海界的概念也是建構在國防考量之上，直到如張謇等人開始意識到漁權與國權間的關聯性，並加以大力提倡，清政府方開始重視漁權問題。除了成立漁業公司之外，清政府亦運用義大利漁牧博覽會之便，藉機向各國展現中國對於漁權之重視。在有志之士的倡導下，除了中央官員外，留學生譯介各國關於漁約及漁權之相關報導，均拓展國人的視聽。

漁權意識非僅泛於抽象性地傳播，在清末進行的「中韓通漁章程」交涉中將晚清所萌發出的漁權意識體現出來。清朝官員在經過評估之後，恐與韓國簽定漁業協定後，日本漁船便可藉機進入中國海界內進行捕撈作業；其後果不但會危及中國漁民之權益，也恐日本會藉機入侵中國沿海，清政府以「漁權即國權」的角度思考「中韓通漁章程」問題，表現出晚清官員對於漁權意識的認識。

北京政府時期延續著清末所萌發的漁權意識，且更為強烈。尤其牽涉到沿海居民的生計問題時，漁民自當起而組織反抗，使得在民間與漁業相關之壓力團體也於此時躍上了歷史的舞台，加速與督導政府的護漁政策。期間雖然北京政府召開「海界委員會」，並劃定中國海界為三海涇，但清朝所遺留下來的海界不明確問題依然存在。

除了海界不明確之外，民初漁權發展最大的問題在於缺乏專門之護漁機構，雖北京政府偶有派遣海軍軍艦前往護漁，但卻乏組織化，此致使日本漁船於 1920 年代大量越界捕魚，而屢屢交涉，日方均稱日漁船於公海捕魚，交涉往往未果，更未能有效遏止日輪越界侵漁。

1919 年，歐戰結束，國際間成立國際聯盟，處理並協調國際事務。

山東地區漁輪機動化發展初探》，2009 年 6 月 5 日「明清以降兩岸發展史第一屆歷史相關系所研究生學術論文研討會」。

中華民國為提昇國際地位，更積極參與國際聯盟之諸多事務。由於國際海洋法長期處於模糊不明的狀態，故國聯內的國際法編纂會議遂於 1930 年召集各國，針對國際海洋法問題進行商討。南京國民政府亦派人參加，並明確宣布中國贊成領海三哩制的立場。該次會議雖然未有結果，但對中國而言是第一次參與國際海洋法的討論，並在國際間提出中國的領海的立場，頗具意義。

在國內漁權相關法令的制定，在南京國民政府時期亦有所突破；除了再次確認海界為三海哩，並以法令的形式公布之外，亦成立維護漁權之機構。如 1931 年南京國民政府即設立漁業警察及相關辦法，雖然從現有的檔案觀之，漁業警察在執行勤務確實有所不足；但從另一個角度觀之，專門護漁機構的設立足以顯示自清末以來所發展的漁權意識已逐漸邁入了成熟階段。嗣後，南京國民政府更在此一基礎之下，統整各有關機構，在實業部底下特別成立「護漁辦事處」此一專門護漁機關，將護漁機構統一化與組織化。由「護漁辦事處」的成員背景觀之，大多具有海軍背景；加上在訂定英文名稱時，特別強調「保護」之意，顯見此組織之建立，並非僅是實業部底下的漁政機關，更具有海上防衛以及外交上的意義。南京國民政府試圖以武裝艦艇在沿海地區巡弋，維持海上治安，並防止外國漁輪越界捕魚。雖然最後因對日戰爭的展開，導致沿海漁業政策停宕。但從清末到南京政府對於漁權海界的重視，以及一系列的發展，不啻奠定了日後中華民國漁權發展之基礎。

第二章 中華民國與戰後海洋新秩序的探索

從漁權概念傳入中國及隨後的發展觀之，中華民國政府除了缺少強而有力的海軍保護漁船之外，另一個更重要的原因為當時國際海洋法尚處模糊之際，領海與捕魚規範尚未有明確的原則，致使各國進行雙邊交涉時經常各執一詞，最終只能訴諸武力。如此使得在二戰以前，中華民國在漁權的發展上也僅能在探索中緩慢前進。1937 年中日戰爭爆發，國府逐漸喪失沿海省份，漁權發展遂暫時停擺，直至 1945 年二戰結束之後，方再行開展。

國際海洋法隨著戰爭的非法化、科學技術的發達、殖民地的獨立、開發中國家的主張以及世界人口的增加而有所改變。¹因此，國際間亟需一部具有公信力的國際海洋法法典，以作為解決國際爭端之依據。基於上述理由，1947 年聯合國第二屆常會決議設置國際法委員會，負責編纂及研究國際法之工作，國際海洋法自然為討論的重點。

漁權發展除了牽涉到國內立法的問題之外，無論在專屬漁業權或入漁權的問題上，皆涉及對外交涉，故戰後中華民國的漁權發展與國際海洋法之發展呈現雙軌並行的態勢。在討論中華民國與各國交涉之前，實有必要對於國際海洋法的過程進行探討，藉以了解中華民國在何種國際秩序下進行雙邊交涉。

第一節 國府對領海及捕魚權規範之討論

戰後中國一切制度百廢待興，行政院水利委員會遂 1946 年 1 月於

¹ 水上千之，《海洋法：展開と現在》（東京：有信堂高文社，2005），頁 1-2。

向行政院建議，雖然現行之國際公約規定領海範圍為三海浬，但如瑞典、挪威、葡萄牙以及蘇聯等國均將海界定在三海浬之外；此外，隨著科技的日新月異，如果此時再堅持三海浬原則，將對國家海權有所影響。²因此，領海界線與海關緝私範圍均有重劃之必要。³針對水利委員會的建議，內政部連同外交、財政、軍政、農林各部以及水利委員會於1月24日舉行「第一次重劃領海及緝私範圍會議」。協商過程中除了商請外交部與軍令部分別電駐各國使館及武官調查各國領海界線以及公布海界之外，亦請軍政部、海軍處以及內政部搜集現有的海岸線等相關資料。⁴

與此同時，遠東委員會(Far Eastern Commission)⁵於1946年開始討論日本漁業問題。過去日本漁船侵犯中國領海情形甚為嚴重，駐美大使顧維鈞於1946年12月6日向外交部表示應趁現有之機會，設法遏止日本漁船越界捕魚。因此，顧維鈞特向外交部詢問中國過去領水交界以及漁場範圍等相關歷史，以利在遠東委員會在討論日本漁業問題時，捍衛中國之漁權。⁶經向各相關部會詢問後，海軍總司令部於12月23日向外交部表示：「查我國領海及有歷史關係之海峽海灣中，絕對不准日人漁船入侵漁撈，於漁場範圍又與領海不同，所以向農林部洽查」。⁷外交部遂於1月7日向農林部詢問漁場範圍，亦向內政部詢問領水交界及有關細

² 〈呈請重新劃定我國領海界線及海關緝私範圍祈鑒核由〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1946年1月□日，館藏號：01400003853A，〈重新劃定我國領海界線及海關緝私範圍〉，無頁碼。

³ 〈呈請重新劃定我國領海界線及海關緝私範圍祈鑒核由〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1946年1月□日，館藏號：01400003853A，〈重新劃定我國領海界線及海關緝私範圍〉，無頁碼。

⁴ 〈內政部呈行政院〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1946年1月□日，館藏號：01400003853A，〈重新劃定我國領海界線及海關緝私範圍〉，無頁碼。

⁵ 1945年12月27日，英、美以及蘇聯三國外長在莫斯科會議中，由美國提出與其他11國共同組成遠東委員會，負責制定戰後對日占領的各項政策。由於遠東委員會與中華民國戰後對日漁權發展有密切的關聯，故留待下章統一討論。

⁶ 〈顧維鈞報部電第268號〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1946年12月6日，館藏號：02000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁5。

⁷ 〈為據駐美大使館來電關於將來日本漁業一般問題事商請惠示意見一案復請查照由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1946年12月23日，館藏號：02000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁9-10。

節。⁸值得注意的是，自漁權概念傳至中國後，漁區自清末以降均依附於領海界線之下，領海範圍即漁區範圍，然而從海軍總司令部發給外交部的電函中，卻已出現「漁場範圍又與領海不同」之字句，顯見中國過去「海界即漁區」的概念，在戰後出現了轉變。

國府對「領海」概念的轉變與當時的國際潮流密切相關。1945年9月28日，美國總統杜魯門(Harry S. Truman, 1884-1972)於「美國海洋漁業宣言」(Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf)中宣告：「如保護水產起見，美國擬在海洋沿岸劃一保護地帶，由美國人民前往發展者，照美國政府管理辦法之美國人民與他國人民合作發展者，請照兩國所訂契約辦理之」。⁹至於保護漁業及海底資源的範圍，杜魯門稱隨著科技的進步，可運用之海洋範圍亦逐漸擴大。因此，在三海浬內外(within or outside of the three-mile limit)之海洋資源，美國擁有所有權或控制權(ownership or control)。¹⁰杜魯門的此一宣言，意味著過去長期依附於領海之下的漁界範圍，在戰後已逐漸脫離領海範圍，而獨自成爲一個新的概念。國府在討論漁區問題時，也引用杜魯門宣言認爲：「在接近中國領海之海洋，中國自有權規定中國捕魚區域」。¹¹漁區的概念已在戰後出現了轉變。

國府於1946年5月還都南京，使得重劃領海及其緝私範圍會議延宕至1947年1月15日舉行。¹²在第二次會議中，各部會均認爲過去的

⁸ 〈據駐美大使館電呈請示關於時來日本漁權一般問題意見關於領水交界灣一節電請惠示意見由〉，國史館藏，《外交部檔案》，1947年1月7日，館藏號：020000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁10-11。

⁹ Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Seabed of the Continental Shelf by the President of the United States of America a Proclamation，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1945年9月28日，館藏號：020000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁119。

¹⁰ Executive Order，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1945年9月28日，館藏號：020000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁123。

¹¹ 〈劃定我國捕魚區域〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：02000001119A，〈管制日本漁業〉，頁28

¹² 〈為關於重新劃定我國領海及海關緝私範圍與捕魚區域一案呈請鑒核示遵由〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1947年8月11日，館藏號：014000003853A，〈重

三海裡過小，但由海軍部所提議之十八海裡又稍嫌過大，經折衷後，各部會暫定領海範圍為十二海裡，並呈院核奪；而緝私範圍則維持過去所定之十二海裡；至於漁界的部分，則由農林部劃定漁區圖之後，再行討論。¹³

2月11日舉行第三次會議，主要討論的內容可分三點，分別為捕魚範圍、緝私範圍以及領海界線。各部會對於緝私範圍之意見較為一致，故緝私範圍仍維持過去的十二海裡原則；但當討論至領海範圍問題時，各部會卻展開了激烈的爭辯。外交部認為中國尚缺維護海權之力量，如果將領海範圍擴大至十二海裡的話，保護中國海權的實際層面上將難以執行。另一方面，由於目前國際上各國仍以三海裡原則為主，倘中國逕自擴大至十二海裡，勢將遭致外國人反對。基於國家現有實力以及國際情勢考量，外交部主張維持過去的三海裡原則，除了不必重劃海界之外，亦沒有另外通知各國之必要。¹⁴

相較於外交部的三海裡原則，國防部以及水利委員會則以國家權利為考量基點，建議將中國領海範圍擴大至十二海裡。國防部認為領空與領海關係密切，如果將領海範圍定為三海裡，外人將得以自空中拍攝中國之軍事機密。¹⁵至於外交部所顧慮之海軍實力問題，國防部則表示，中國海軍薄弱，航業亦未發達，為了保障漁業權利以及戰時中立國權益，應以鄰國中領海寬度最大者(蘇聯領海為十二海裡)為標準，定中國領海界線為十二海裡，但以不侵犯他國領海為限；如有侵犯他國領海則另定之。¹⁶除了國防部之外，水利委員會亦表示，中國海岸線綿長，三海裡原則不適合大陸國之地形。不惟如是，過去中國國際地位卑弱，受

新劃定我國領海界線及海關緝私範圍》，無頁碼。

¹³ 〈院交重劃領海及其緝私範圍案第二次會議紀錄〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1947年1月15日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁79-81。

¹⁴ 〈院交重劃領海及其緝私範圍案第三次會議紀錄〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1947年2月11日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁89-92。

¹⁵ 〈院交重劃領海及其緝私範圍案第三次會議紀錄〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1947年2月11日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁89-92。

¹⁶ 〈函復方字第〇二〇六號公函由〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1947年3月3日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁95-96。

不平等條約之束縛；究其因，實為海界過於狹小，使日本人得以入侵。如今適可利用機會重新劃定中國海界，以避免日本未來之侵略再起。¹⁷

會議中，各部會對於領海範圍問題各持異議，¹⁸未得出一明確的結論，遂決定由各部會將所持意見上呈行政院，以供行政院核奪。最後經由行政院批核，領海範圍仍以三海浬為準，不必向外國通告之；緝私範圍則以財政部的意見為主，維持十二海浬。¹⁹

領海界線相對地影響到漁業範圍的界定。由於中國海岸線綿長，以舊式漁具從事漁業工作賴以為生者即超過七百萬，為了補救戰後糧食不足以及保障漁民生存起見，國府即針對海岸附近的水產資源做有效的保護，以期永久利用；為此，特劃中國專屬捕魚區域，由中國政府負責管理。²⁰但此捕魚區如何劃定，也成了各部會討論的重點。國防部認為，領海內漁業權為本國主權，但對不以十二海浬為領海之有關各國，捕魚區域得以互惠友好原則，分別協定之。外交部認為，近年來駐日盟軍總部經會商本部及農林部所定之「准許日本漁船在中國、朝鮮、琉球公海捕魚辦法」，規定日漁輪不准在中國沿海十二浬內捕魚，此舉無異聲明沿海十二浬之內為中國之捕魚區域。²¹

¹⁷ 〈院交重劃領海及其緝私範圍案第三次會議紀錄〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1947年2月11日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁89-92。

¹⁸ 除了上述外交部、國防部以及水利委員會之意見外，海軍部一開始原本認為十二海浬過大，三海浬又過小，所以建議折衷採四到六海浬，但後來又修正為建議將中國領海擴大至十二海浬。參見：〈院交重劃領海及其緝私範圍案第三次會議紀錄〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1947年2月11日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁89-92。〈各部會對重新劃定我國領海及海關緝私範圍與捕魚區域一案意見表〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，無標日期，館藏號：014000003853A，〈重新劃定我國領海界線及海關緝私範圍〉，無頁碼。該份檔案中雖未標明日期，由其他檔案對照，可知這是於1947年8月11日由內政部呈給行政院，參見：〈為關於重行劃定我國領海及海關緝私範圍與捕魚□□一案呈請鑒核示遵〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1947年8月11日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁116。

¹⁹ 〈簽呈〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1947年8月13日，館藏號：014000003853A，〈重新劃定我國領海界線及海關緝私範圍〉，無頁碼。

²⁰ 〈劃定我國捕魚區域〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：020000001119A，〈管制日本漁業〉，頁28。

²¹ 〈各部會對重新劃定我國領海及海關緝私範圍與捕魚區域一案意見表〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，無標日期，館藏號：014000003853A，〈重新劃定我國領

農林部則從實際的經濟利益作考慮，認為倘以三海湮作為領海界線的話，將與整個漁業關係重大，因安東方面之漁業港已趨出三海湮，嵎泗列島²²各島嶼均在領海界線三海湮以外，現在領海界線仍定為三海湮，實在不足以保護，故三海湮似應擴大。農林部擬將中國漁區分為三部份：一為華北區、一為華中區、一為華南區；就華北區言，如維持三海湮，渤海則為公海，外人可任意捕魚。華中區之舟山群島為中國第二大漁場，如為三海湮則妨礙漁業，華南區亦然，總之漁區範圍至少應較三海湮為大。至於漁區劃分的意見，則可參考 1946 年由盟軍總部與外交部及農林部商定之中日公海界線(詳細內容請參閱下章)。²³

農林部於 6 月 28 日進一步提出中國漁區之意見，其表示中國的捕魚區域除了在領海之內以外；在接近領海處，依漁民過去的捕魚習慣，擬劃定中國捕魚區，並依照中國法令管理；如他國願意合作，則依照國際互惠原則，由中國政府與其他政府合作開闢兩國共同漁場，依照兩國所訂條約辦理。漁業權利則不得與船舶航行之權利有所牴觸。²⁴嗣後，行政院批准了農林部的意見。²⁵

從戰後中華民國的領海相關發展觀之，不論是領海海界或是緝私範圍，雖各部會所持意見相左，但最終仍有一定議；惟獨捕魚範圍，在歷經多次討論後仍僅擬定大綱性的原則，並未對專屬漁業區的界限有明文規定。

海界線及海關緝私範圍》，無頁碼。

²² 嵎泗列島位於浙江東北部海中，是舟山群島北部的島群，附近海域盛產帶魚、墨魚、大黃魚以及小黃魚，為中國著名之漁場。

²³ 〈院交重劃領海及其緝私範圍案第三次會議紀錄〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1947 年 2 月 11 日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁 89-92。

²⁴ 〈農林部代電內政部〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1947 年 6 月 28 日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁 111-116。

²⁵ 〈簽呈〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1947 年 8 月 20 日，館藏號：014000003853A，〈重新劃定我國領海界線及海關緝私範圍〉，無頁碼。

第二節 國府兩次國際海洋法會議的參與

一、聯合國國際法委員會

1947年聯合國第二屆常會決議設置國際法委員會，由各國推舉委員負責編纂及研究國際法工作，中華民國代表徐淑希亦為委員之一。²⁶國際法委員會成立後，便決議優先研究公海制度議題，其後於1951年第二屆會議中決定就領海制度問題進行研究。1954年6月3日至7月28日在巴黎舉行第六屆會議時，通過領海制度條款草案；該草案共計27條，除其中第3條關於領海之寬度及第14條關於河口處之領海限度未做具體規定外，其餘各條規定之草擬，大致依據現行國際法之慣例、國際法院之判例及解釋各國政府所提供之有關意見。²⁷同年12月4日，聯合國大會第九屆常會中通過決議案，國際法委員會應就所有公海制度、領海制度及其他有關問題儘速完成研究工作後，將於1957年舉行之聯合國大會第十一屆常會提出關於各項問題之最後報告。聯合國秘書長哈瑪紹(Dag Hjalmar Agne Carl Hammarskjöld, 1905-1961)遂於1955年請各國政府於該年3月1日前就第六屆會議中所決議之草案核表意見；並對領海寬度一項說明各國立場並提供具體意見，以便於1955年5月2日在日內瓦舉行之第七屆國際法委員會中討論。²⁸

針對聯合國秘書長之要求，外交部於1955年2月26日召集各部會

²⁶ 徐淑希(1892-1982)，廣東省汕頭市出生，留學美國哥倫比亞大學並獲博士學位，為中國著名之政治學家與法學家。1925年受聘燕京大學主持政治系，後因華北局勢日趨惡化，徐淑希遂於1935年離開燕大前往南方，受聘為南京國民政府外交部高級顧問，爾後國府派其前往聯合國任職。參見：燕京研究院(編)，《燕京大學人物志》(北京：北京大學出版社，2001)，頁221-222。

²⁷ 〈關於聯合國秘書長請我就領海範圍表示意見事，定於本年二月二十五日在本部舉行會議，請查照核辦並派員出席由〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1955年2月21日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁1-2。

²⁸ 〈關於聯合國秘書長請我就領海範圍表示意見事，定於本年二月二十五日在本部舉行會議，請查照核辦並派員出席由〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1955年2月21日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁1-2。

舉行「領海範圍問題會議」，各部會就國防與漁業資源兩問題進行討論。國防部與海軍總司令部就國防安全立場，認為過去三浬之原則乃因大砲射程而定，而隨著現代大砲射程的增加，該項標準已難適用，故未來無論重返大陸或是保衛臺灣，似均有擴充領海之必要，所以應該擴充至十二浬。海軍總司令部同時認為，由於大陸沿海的島嶼多突出於三浬之外，如將擴充至十二浬，則渤海可成為內海，故擴充領海對國府有利。就漁業資源論之，經濟部認為現代漁船已動力化，為了維持漁民生計，三浬範圍實嫌太窄。另就保護沿海魚類之繁殖而言，魚類自產卵至成長均距海岸有相當距離，故須擴充領海，以保護領海之寬度。經濟部原主張以大陸礁層之水面為準，嗣以此項水面缺乏固定性，故贊成十二浬之說。交通部則提出近來與菲律賓與印尼的漁業糾紛，故現在應當擴充領海，以確保沿海漁民利益。²⁹從軍事及漁業經濟的觀點論之，各部會皆力主將領海擴充至十二浬。

主權國家以兩種方式制訂領海制度，一為透過政府主權之行使，自行宣布領海範圍；一為透過具有權力的國際組織釐定統一之領海寬度。國府考量目前國際處境困難，故擬採取後者；但又慮及在國際法委員會中各委員意見分歧，未能有所定議，倘將來國際法委員會制定國際海洋法公約，將會有多少國家願意簽署亦為一大問題。有鑒於此，國府決定對外先暫不擬表示意見，亦不告知聯合國秘書處國府內部正對該問題進行討論；如果在第七屆國際法委員會開幕前獲得結論的話，國府再行補送其對於領海範圍的態度。國府在處理領海問題上，對外採取保留將來補提意見之機會，增加其彈性空間；³⁰對內則由行政院就各部會商議之結果核示意見。³¹1955年3月19日，外交部呈行政院表示希冀就領海範

²⁹ 〈關於「領海範圍問題」會議〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1955年2月26日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁59-61。

³⁰ 〈關於聯合國秘書處詢我對「領海範圍」條款草案之意見事，電呈鑒察由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1955年3月3日，館藏號：633.16/0004，〈國際法委員會〉，頁4。

³¹ 〈關於「領海範圍問題」會議〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1955年2月26日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁59-61。

圍問題作出決定，³²4月21日行政院第三九七次會議中決議中華民國的領海範圍應擴充至十二浬。³³外交部於4月29日將行政院的決議通知駐聯合國代表處，並轉知徐淑希委員在國際法委員會中酌作表示。³⁴但此項決議僅爲了在聯合國內討論該問題時國府應採取的態度，至於國內現行的法令中有關領海界限之各項規定，在聯合國就此問題完成正式立法前，不必有所變更。³⁵

雖然國府方面決定在國際法委員會中持領海十二浬制的立場，但在美、蘇冷戰的國際情勢下，國府與美國卻在此議題上出現了分歧。1955年6月8日，徐淑希在第七屆委員會上，主張領海範圍應擴充至十二浬，³⁶由於立場與蘇聯相同，美國爲此感到不快。就美國的立場而言，早在1793年即宣布支持領海三浬原則，且一直爲其基本國策，³⁷如此將有益於美國的全球貿易發展及國防安全，故反對擴大領海範圍。³⁸更進一步分析，領海擴大意味著公海的範圍縮減，如此將使得各國海軍作業範圍大爲縮小，對於海權較強之國家較不利。相對於海權國家，陸封國如蘇聯集團及東歐國家，由於其陸地爲主要交通要道，或經濟以自給自足爲主，故領海範圍大小與否，並不會造成太大的不利；但這將損及具有海

³² 〈關於聯合國秘書長請我就領海制度條款草案核表意見事，呈請鑒核示遵由〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1955年3月19日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁54-57。

³³ 〈外交部呈報關於聯合國秘書長請我就領海制度條款草案核表意見一案之會商情形請核示案〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1955年4月21日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁68。

³⁴ 〈為我對領海範圍應主張擴充十二浬事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1955年4月29日，館藏號：633.16/0004，〈國際法委員會〉，頁62。

³⁵ 〈關於聯合國秘書長請我對有關領海範圍條款草案核表意見事，函達查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1955年5月10日，館藏號：633.16/0004，〈國際法委員會〉，頁63-64。

³⁶ International Law Commission Seventh Session Provisional Summary Record of the Three Hundred and Eighth Meeting. P.11

³⁷ Memorandum, of a conversation Between John H. Pender of the Office of the Legal Adviser for Special Functional Problems and the counselor of the Portuguese Embassy (Abreu), 1958.3.26, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.669. Source: Department of State, Central Files, 399.731/3-2658. Official Use Only. Drafted by Sacksteder.

³⁸ The Deputy Under Secretary of State (Matthews) to the Secretary of Defense (Lovett), 1952.3.28, *Foreign Relations, 1952-1954, Volume I*, p.1659.

商勢力之西歐國家。此外，隨著美、蘇冷戰對峙態勢的提高，雙方均積極研發高性能之軍艦與潛艇，美國為鞏固其在世界上的戰略布局，堅決反對蘇聯之領海十二浬制原則。³⁹為此，美國方面於 6 月 29 日透過駐美大使館向國府表示，美方深知名義上徐淑希雖為聯合國之專門人員，並非代表中華民國政府，然而，目前蘇聯主張放寬領海範圍，而中共作風亦欲效尤，美方希望鑒於華美盟友關係，希冀徐淑希能對於美國的三海浬立場予以支持。⁴⁰

此時國府正值風雨飄搖之際，對內不僅面對中共的軍事攻勢，對外則需鞏固其搖搖欲墜的國際地位。由於美國在軍事、經濟以及國際地位上對國府助益甚多，國府在顧及到國際情勢與對美關係之下，遂於 1955 年 6 月 30 日致電徐淑希代表表示：

顧及中美盟友關係，在會中支持美方立場。查執事乃對本案態度就我政府立場言，原屬正確，惟鑒於美方屢次懇切洽助，而我在國際及國內有賴美國相助之處至多，為表示互助合作，我對本案自應力避採取與其相反之主張。據美方告稱，此案投票立即，執事可於投票時棄權。⁴¹

在外交部的訓令下，徐淑希對於領海範圍問題一案棄權。⁴²在第七屆國際法委員會中，擬定了國際海洋法草案(A/CN.4/94)，其中對領海條款(Draft Articles on the Régime of the Territorial Sea)中的第 3 款中對於領海寬度規定為：

- 一、委員會認為關於領海限度為三海浬在國際慣例上是不一致的。
- 二、委員會認為國際法不認為將擴充領海超過十二浬是合法的。

³⁹ 黃剛，《中華民國的領海及其相關制度》，頁 21。

⁴⁰ 〈駐美大使館報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1955 年 6 月 29 日，館藏號：633.16/0004，〈國際法委員會〉，頁 126-127。

⁴¹ 〈關於國際法委員會我對領海寬度之立場〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1955 年 6 月 30 日，館藏號：633.16/0004，〈國際法委員會〉，頁 128。

⁴² 〈徐淑希報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1955 年 7 月 1 日，館藏號：633.16/0004，〈國際法委員會〉，頁 130。

三、委員會並不對領海寬度進行界定，國際法不能命令各國認定超過三哩的寬度。⁴³

鑒於保護國府之沿海權起見，徐淑希對於美國領海三哩之原則並不苟同，但為了避免與美國採取截然相反的意見，徐淑希建議外交部洽美國相關人員研究如何使兩國之利益不相悖。⁴⁴

在國際法委員會第八屆會議中，針對第七屆所通過之草案向聯合國大會第十一屆常會提出三點建議：(一)領水限寬度，三至十二海哩各國意見分歧未有決定。(二)十二海哩以上之主張一致認為不合法。(三)在國際公法下一國並無義務承認在三海哩以上之領水。美國對於二、三點表示贊成，對於第一點則希望修正為三海哩，希望日後徐淑希能繼續支持美國的立場。⁴⁵國府在避免與蘇聯同調的政治考量之下，外交部訓令徐淑希對於領海寬度不作積極之表示；在聯合國第十一屆常會審議海洋法會議時，國府在第六委員會中對領海寬度亦採保留態度。⁴⁶

徐淑希在國際法委員會中的發言與立場牽動著美國政府的神經，美國極重視國府在國際法委員會上的立場，遂派遣助理國務卿羅伯森(Walter S. Robertson)來臺訪問，希望在國際法委員會中得到國府的支持。但就國府的立場而言，領海寬度限於三海哩一點與政府立場不符，但此際國府在諸多方面仍須依賴美國，在顧及對美關係與國家利益之下，外交部於3月23日代電駐聯合國代表辦事處表示曰：「關於領海條

⁴³ (1). The Commission recognizes that international practice is not uniform as regards the territorial limitation of the territorial sea to three miles. (2). The Commission considers that international law does not justify an extension of the territorial sea beyond twelve miles. (3). The commission, without taking any decision as to the breadth of the territorial sea with that limit, considers that international law does not require States to recognize a breadth beyond three miles. United Nations General Assembly A/CN.4/94, pp.40-41.

⁴⁴ 〈關於國際法委員會第七屆會討論領海寬度問題事，電希知照辦理並報部由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1955年7月14日，館藏號：633.16/0004，〈國際法委員會〉，頁137-138。

⁴⁵ 〈駐美大使館報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1956年3月14日，館藏號：633.16/0005，〈國際法委員會〉，頁150。

⁴⁶ 〈領海寬度問題說帖〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1958年2月6日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁85-86。

款第 3 條之現有形式向聯合國大會下屆常會提出建議，我可不予反對，如此可以顯示我盡量與美方合作」，並建議徐淑希能與美國籍委員先行磋商，使雙方意見可獲協調；此外，在發言中措詞應力求和緩，盡力避免持與美方相反之意見，以免引起美方反感與誤會。⁴⁷最後徐淑希對於該草案第 3 條投下贊成票，外交部並於 3 月 31 日向駐美大使館表示，如果國際法委員會第八屆會議以該草案第 3 條之現有形式向下屆聯大提出建議，國府仍將投票贊成，以示支持美國的立場。⁴⁸

國家利益與對美關係另一個矛盾點在於徐淑希在會中所提之關於沿海國家有權在其鄰接地帶內對顛覆行動採取行動之提案。徐淑希提此案主要希望除了可以取締中國大陸沿海中共的顛覆政府行動外，亦可禁止漁業侵略；⁴⁹故徐淑希曾希望獲得美國的協助，並以支助美方維持草案第 3 條現狀作為交換條件。徐淑希此舉讓美方感到不快，美國大使館一等秘書於 5 月 25 日向外交部表示，國府對領海條款第 3 條已允支助美方在先，未附任何條件，而徐淑希卻以此作為交換條件，殊為不解，因請國府遵守承諾。⁵⁰雖然外交部回應希望雙方能彼此磋商，商擬最明確辦法之外，亦表示由於中華民國環境與美國不同，美國海軍強大，邊疆與鄰國隔洋對主，故對鄰接地帶之顛覆政府行動不成迫切之需要。然而，中華民國疆域與鄰國相比連，對於外來之侵略威脅，自屬急需加倍防範。希望美國方面如不能積極支持其提案，至少對其主張，應表同情。⁵¹但最終在美國務院的反對之下，徐淑希只能撤回此議。⁵²從上述徐淑希

⁴⁷ 〈關於領海寬度事希遵照因應並具報由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1956 年 3 月 23 日，館藏號：633.16/0005，〈國際法委員會〉，頁 151-152。

⁴⁸ 〈關於國際法委員會第八屆會將討論有關領海寬度問題事，電希知照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1956 年 3 月 31 日，館藏號：633.16/0005，〈國際法委員會〉，頁 182-183。

⁴⁹ 〈徐淑希報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1956 年 5 月 31 日，館藏號：633.16/0005，〈國際法委員會〉，頁 270。

⁵⁰ 〈關於美請我在國際法委員會支持其對領海條款之主張事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1956 年 5 月 26 日，館藏號：633.16/0005，〈國際法委員會〉，頁 260-262。

⁵¹ 〈關於美請我在國際法委員會支持其對領海條款之主張事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1956 年 5 月 26 日，館藏號：633.16/0005，〈國際法委員會〉，頁 260-262。

在國際法委員會中的表現可知，其以符合中華民國國家最大利益作為出發點，可惜在美、蘇冷戰的國際情勢之下，未能有所伸展。

1956年6月9日，第八屆國際法委員會以8票對7票表決維持去年73條之原案(A/CN.4/94)⁵³。會議結束後，委員會將該會期報告書呈交聯合國大會，並將「海洋法草案問題」列為大會第十一屆常會臨時議程討論項目。由於過去所擬之海洋法草案，係以其過去所擬公海制度，領海制度大陸礁岩、鄰接區域及海洋有生資源之保存等各臨時條款匯集而成，故國際法委員會向聯合國大會建議召開一項國際全權代表會議，討論海洋法草案各項內容。這項會議不僅為法律層面，亦須注意生物與政治之技術層面，訂定一個或數個國際公約或其他適當文件，以成為富有價值之國際法典。⁵⁴

美國對於召開國際性全權代表會議頗為贊同，甚至於11月20日派遣駐華大使館一等秘書偕同美海軍人員G. H. Rood及H. E. Sheer前往外交部，希望國府方面亦能贊同，國府方面於12月3日代電駐聯合國代表辦事處表示贊同此議。⁵⁵

聯合國大會於1956年舉行其第十一屆常會時曾討論上述國際法委員會報告書，並於1957年2月21日通過第1105(xi)號決議案，規定召開一項全權代表國際會議：

- 一、依照國際法委員會第八屆工作報告書第二十八項內所載建議決定召開一項全權代表國際會議，以研究海洋法不僅注意問題之法律方面，且應注意其技術生物經濟與政治方面並將工作之成果酌量載入一國或數個公約或其他適當文件。

⁵² 〈徐淑希報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1956年5月31日，館藏號：633.16/0005，〈國際法委員會〉，頁270。

⁵³ 〈徐淑希報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1956年6月9日，館藏號：633.16/0005，〈國際法委員會〉，頁287。

⁵⁴ 〈關於臨時議程第五十四項國際法委員會第八屆會期工作報告書，電陳我宜持立場請核示由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1956年11月2日，館藏號：633.16/0007，〈國際法委員會〉，頁14-16。

⁵⁵ 〈關於聯合大會第十一屆會審議國際法委員會報告書時我方應採立場事，電希知照辦理並具報由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1956年12月3日，館藏號：633.16/0007，〈國際法委員會〉，頁25。

二、建議該會議應研究國際慣例或條約所確立陸封國自由通海之問題。

三、請秘書長於 1958 年三月初召開該會議。

四、邀請聯合國所有會員國及各專門機關所有會員國參加該會議並在其代表內主權國應予考慮之各方面有資格之專家。

聯合國秘書處依照上述決議案進行籌備該會議，旋於 1957 年 8 月 26 日照會各會員國政府決定在 1958 年 2 月 24 日在日內瓦歐洲辦事處召開該海洋法會議。

二、第一次聯合國國際海洋法會議

(一) 國府代表團的組成

在缺乏強大的海權力量之下，國府望透過國際會議保障其領海權利，故對此次會議極為重視。是此，外交部於 1957 年底開始草擬代表團人選，並向各部會收集參考資料。⁵⁶根據各部會所推薦之人選，外交部於 1958 年 1 月 17 日提出簽呈，表示鑒於海洋法與國家權利攸關，性質重要，故宜派遣代表團積極參加此項會議。⁵⁷

聯合國第一次海洋法會議乃以國際法委員會所擬草案為基礎，包括領海(領海地位、寬度、商船及戰艦無害通過權)公海(公海地位、船旗、海盜、漁業及生物資源、海底電線及管道、鄰接區域、大陸礁層)暨內陸國家出海等有關問題。會中設五個主要委員會，同時進行討論，分別為：

⁵⁶ 〈關於我國出席「國際海洋法全權代表會議」事之籌備會議紀錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1957 年 11 月 5 日，館藏號：633.16/0007，〈國際法委員會〉，頁 21。

⁵⁷ 〈簽呈〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958 年 1 月 17 日，館藏號：633.16/0009，〈國際法委員會〉，頁 69。

表 2-1 第一次國際海洋法會議各委員會審議事項⁵⁸

名稱	第一委員會	第二委員會	第三委員會	第四委員會	第五委員會
議題	領海及鄰近區	公海：一般區域	公海：漁業：生 物資源之保存	大陸礁層	陸封國進入海洋問題

外交部對於代表團遴選標準以每人均能獨任各委員會代表、直接參加討論工作者為優先考量。經洽商各有關機關後，僅就會議實際須要情形，茲擬代表團名單如下：

表 2-2 1958 年聯合國國際海洋法代表團名單⁵⁹

職稱	姓名	原單位
代表	薛毓麒	駐聯合國代表團副常任代表
副代表	趙志麟	海軍總司令部研究發展室主任
副代表	桂裕	前任國際遠東軍事法庭檢查關司法院參事，現任臺大教授
副代表	陳同白	前任臺灣水產試驗所所長，現任中國農村復興聯合委員會技正
顧問	朱登舉	交通部航政司幫辦
顧問	李晏平	內政部專門委員，駐日內瓦國際勞工局理事會助理理事

總統於 1 月 21 日批准該份代表團名單後，⁶⁰於 23 日於行政院第五五〇次院會通過在案，⁶¹並分配各代表之職責如下：

⁵⁸ US Position For the UN Conference on the Law of the Sea, 1958.2.20, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II* p.649

⁵⁹ 〈簽呈〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958 年 1 月 17 日，館藏號：633.16/0009，〈國際法委員會〉，頁 69。

⁶⁰ 〈(四七)臺統(一)仁〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958 年 1 月 23 日，館藏號：633.16/0009，〈國際法委員會〉，頁 75。

⁶¹ 〈為聯合國海洋法會議領海寬度問題呈祈 鑒核由〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1958 年 2 月 12 日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁 76-77。

表 2-3 1958 年聯合國國際海洋法代表團職責分配名單⁶²

委員會	代表	副代表	報告者
第一委員會	劉鎔、薛毓麒	趙志麟、朱登皋	薛毓麒
第二委員會	劉鎔、薛毓麒、趙志麟	朱登皋	趙志麟
第三委員會	陳同白		陳同白
第四委員會	桂裕		桂裕
第五委員會	朱登皋、李晏平		朱登皋

國府代表團成立後，另一重要問題為對領海問題應持何種立場。誠如前述，行政院雖曾於 1955 年 4 月 27 日之第三九七次會議中決議領海範圍應擴充至十二浬；爾後因美國介入，該項決議未能貫徹，故在聯合國大會第十一屆常會審議海洋法草案時，國府代表不得不採取保留態度。⁶³

國府在國家權益與國際權勢平衡上面臨考驗；雖然領海十二浬制有利對國家有利，但此時世界上之強權如英、美、法、德等海權國家執行領海寬度為三浬已行之有年，外加最近印尼宣佈領海為十二浬遭美國與其盟邦的反對，顯然十二浬原則並未能受到國際普遍承認。⁶⁴另外，如國府將領海擴張至十二浬制，將不免與蘇聯同調，⁶⁵將有損國府與美國及其盟邦的邦誼。

基於國防安全與戰略考量，美國極為重視此次國際海洋法會議。1958 年 2 月 3 日美國內部討論準備聯合國海洋法會議時，美國總統明確

⁶² 〈代表團代電第十一號〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958 年 4 月 2 日，館藏號：633.16/0012，〈國際法委員會〉，頁 13。

⁶³ 〈為聯合國海洋法會議領海寬度問題呈祈 鑒核由〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1958 年 2 月 12 日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁 76-77。

⁶⁴ 〈外交部請示關於聯合國海洋法會議將討論領海寬度我國如何因應問題案請核示案〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1958 年 2 月 17 日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁 102-104。

⁶⁵ 〈為聯合國海洋法會議領海寬度問題呈祈 鑒核由〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1958 年 2 月 12 日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁 76-77。

地提出：「美國必須維持海洋自由」(The United States “must maintain the freedom of the seas”)，故美國應當盡力與其他國家進行協商，以符合美國之利益。⁶⁶因此，美國除了透過駐華大使館，希冀國府支持其三溼原則之外，⁶⁷亦於 2 月 12 日派遣聯合國海洋法會議首席代表 Arthur L. Richards 等一行人訪日，⁶⁸針對日本與韓國間所爭執之「李承晚線」⁶⁹進行協商，希望自由世界國家能在會議前有所共識。

美國認為此次海洋法會議為「美國在此一重要的議題上最後取得實質協定的機會」(This may be our last opportunity to get substantial agreement on the crucial issues)。⁷⁰為此，美國在會前不但多方與其盟友協商，亦派遣龐大代表團人員。⁷¹從美國在會議前的準備工作觀之，除了蘇聯集團國家之外，美國極度希望在會議前即能與各國達成共識，以

⁶⁶ Memorandum From the Deputy Under Secretary of State for Political Affairs (Murphy) to All Assistant Secretaries of State, 1958.2.3, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.641

⁶⁷ 〈外交部請示關於聯合國海洋法會議將討論領海寬度我國如何因應問題案請核示案〉，新店：國史館藏，〈行政院檔案〉，1958 年 2 月 17 日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁 102-104。

⁶⁸ 〈米北 S15〉，東京：外務省外交史料館藏，〈外交史料〉，1958 年 2 月 10 日，リール/コマ番号：B'-215/0120-2001-1341，〈米國代表訪日關係〉，無頁碼。

⁶⁹ 1952 年 1 月 18 日，韓國總統李承晚發布文告，宣布韓國政府對於韓國領土所屬半島及島嶼之海岸鄰近區之礁層及海洋，保有並行使其主權的權利。該文告明確地劃定自西伯利亞向南延伸至獨島、對馬島並經釜山過濟州島之西南方北緯 32 度、東經 124 度之點向北至中韓邊界止，沿海岸平均 20 浬之地區，為置於韓國主權及保護下之海域，以保護其漁業資源。但韓國對於近海主權之宣布，並不妨礙公海自由航行之權利。此一範圍韓國政府自稱「和平線」，外界則稱為「李承晚線」。但日本政府卻認為韓國政府此一文告已違反公海自由原則，且與現代國際漁業合作以開發及保護為目的之基本原則相違背，遂於 1952 年 1 月 29 日向韓國政府表示抗議，並對此文告不予以承認。參見：〈關於韓國劃定海域以保護漁業資源之說帖〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，〈外交部檔案〉，未標日期，館藏號：633.16/0010，〈國際法委員會〉，頁 109。有關「李承晚線」之研究，亦可參照：小田滋，〈海洋法の源流を探る：海洋の國際法構造〉(東京：有信堂高文社，1989)，頁 107-126。

⁷⁰ Memorandum From the Deputy Under Secretary of State for Political Affairs (Murphy) to All Assistant Secretaries of State, 1958.2.3, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.641

⁷¹ 美國代表團人數共計 44 人為全會議最多，其次為英國，共計 27 人。參見：〈各國及聯合國專門機關參加情形〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，〈外交部檔案〉，未標日期，館藏號：633.16/0012，〈國際法委員會〉，頁 247-248。

在會議中一舉通過對其利益有利之條款，顯見美國對於該次海洋法會議之重視。

在國家利益、國際情勢與對美關係等環節上，國府面臨兩難局面。在此一局面之下，外交部採取較為彈性的立場，指出就漁業及天然資源，與領海寬度概念不同；海洋法會議中應盡量爭取有利國府的規定，但不該與領海寬度混為一談。國府應在不損害本身權益的範圍內，對於美國及其他自由國家之願望予以顧及。⁷²

除了美國之外，其他國家亦為了國家利益多方遊說，如沙烏地阿拉伯在會前即以中國代表權問題做為條件，希望國府除了支持十二浬，亦能支持阿克巴灣(Gulf of Aquaba)為其國內水道，不許外船通過。⁷³但由於國府早已允助美方之三浬主張，且經評估中國代表權問題已獲得其他國家的支持，所以沙烏地阿拉伯所提之交換條件無效；⁷⁴此外，國府亦認為阿克巴灣問題應由國際法庭裁判，所以對於沙烏地阿拉伯的交換條件均不能接受。⁷⁵但外交部亦特別訓令駐沙烏地阿拉伯大使館，對於與美國協商國際海洋法會議之事，須絕對保密。⁷⁶另一方面，拉丁美洲國家認為領海範圍三浬至十二浬均可，惟堅持二百浬內保護海產之權，故智利政務廳長希望國府不予以反對。⁷⁷

從上述各國在會前進行之遊說與安排可知，各國對戰後首次召開的

⁷² 〈為聯合國海洋法會議領海寬度問題呈祈 鑒核由〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1958年2月12日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁76-77。

⁷³ 〈關於沙烏地阿拉伯請我支持其領海□□事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958年2月20日，館藏號：633.16/90027，〈第二次聯合國海洋法會議〉，頁6。

⁷⁴ 代表權案，續有多明尼加、巴拿馬、韓國、宏都拉斯、阿根廷、尼加拉瓜、巴西、伊朗、南非、土耳其允助。〈關於我代表權事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958年2月22日，館藏號：633.16/90027，〈第二次聯合國海洋法會議〉，頁11。

⁷⁵ 〈便條〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958年2月22日，館藏號：633.16/90027，〈第二次聯合國海洋法會議〉，頁9-10。

⁷⁶ 〈關於我代表權事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958年2月22日，館藏號：633.16/90027，〈第二次聯合國海洋法會議〉，頁11-12。

⁷⁷ 〈駐智利大使館報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958年1月30日，館藏號：633.16/0010，〈國際法委員會〉，頁46。

國際海洋法會議極為重視，均希透過此次會議確立一國際規範，確保自身之國防與經濟上的權利。然而，錯綜複雜的國際情勢卻為國際海洋法會議增添了諸多變因。

(二) 中國代表權問題

1958年2月24日，於日內瓦舉行聯合國第一次國際海洋法會議。依照聯合國大會決議，該次會議出席國家以聯合國會員國及各專門機關之會員國為限，至於列席之國際組織並以聯合國各專門機關及有關之政府間組織為限。會議初始原有八十七國，嗣因埃及與敘利亞合併為阿拉伯聯合共和國，故減為八十六國。⁷⁸至以觀察員身分列席之聯合國專門機關共有六個，分別為：聯合國糧農組織(Food and Agriculture Organization)、國際民航組織(International Civil Aviation Organization)、國際勞工組織(International Labor Organization)、國際電信聯合會(International Telecommunication Union)、世界衛生組織(World Health Organization)、世界氣象組織(World Meteorological Organization)等六單位。以觀察員身分列席之政府間組織共有八個，分別為：地中海漁業總理事會、印度太平洋漁業理事會、美洲間熱帶金槍魚委員會、政府間歐洲移民委員會、開發海洋國際理事會、阿拉伯國家聯合會、南太平洋海洋資源開發及保存常設會議。⁷⁹

⁷⁸ 參與與共有：阿富汗、阿爾巴尼亞、阿根廷、澳大利亞、奧地利、比利時、玻利維亞、巴西、保加利亞、緬甸、白俄羅斯、高棉、加拿大、錫蘭、智利、中國、哥倫比亞、哥斯大黎加、古巴、捷克、丹麥、多明尼加、厄瓜多、薩爾瓦多、芬蘭、法國、德國、迦納、希臘、瓜地馬拉、海地、教廷、宏都拉斯、匈牙利、冰島、印度、印尼、伊拉克、愛爾蘭、以色列、義大利、日本、約旦、韓國、寮國、黎巴嫩、賴比瑞亞、盧森堡、馬來西亞、墨西哥、摩納哥、摩洛哥、尼泊爾、荷蘭、紐西蘭、尼加拉瓜、挪威、巴基斯坦、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、菲律賓、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、聖瑪里諾、沙烏地阿拉伯、西班牙、瑞典、瑞士、泰國、突尼西亞、土耳其、烏克蘭、南非聯邦、蘇聯、阿拉伯聯邦和共和國、聯合王國、美國、烏拉圭、委內瑞拉、越南、葉門、南斯拉夫。"List of delegations", *United Nations Conference on the Law of the Sea Vol.2* .pp. xiii-xxvi.

⁷⁹ 〈各國及聯合國專門機關參加情形〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：633.16/0012，〈國際法委員會〉，頁247-248。

在海洋法會議開幕典禮時，各國一致推舉泰國副總理兼外交部長溫親王(Prince Wan Waithayakon, 1891-1976)為大會主席。副主席人選的部分，由於競選國家過多，故決議將原定之九席增列至十三席，並延至 2 月 26 日第三次全體會議時決議。經投票後，國府首席代表劉鐸當選海洋法會議之副主席，而其他當選副主席之國家有：阿根廷、埃及、法國、瓜地馬拉、印度、義大利、墨西哥、荷蘭、波蘭、蘇聯、英國、美國。⁸⁰

在各委員會主席等人員選定後(見表 2-4)，聯合國第一次海洋法會議正式展開。雖然國府起初認為本次國際海洋法會議主要為法律與技術性質，⁸¹但在會議初始即出現了冷戰期間的國際政治角力。會議首日(2 月 24 日)，蘇聯率先提出「中國代表權」問題，其認為中共為代表中國唯一之合法政府，若無代表出席，將有害於國際海洋法會議的成就及國際間之合作；同時又指出，此次會議東德、北韓以及北越並未受邀，有違背國際法之基本原則。⁸²國府代表除了出言反駁外，美國代表 Arthur H. Dean(1899-1987)亦稱蘇聯代表所提之問題不合程序，超越本次會議討論範圍之外，並謂此次會議所邀請國家係聯合國大會決定，本會無權變更，其餘各國更為所屬陣營進行發言，兩大陣營為了中國代表權問題針鋒相對。最終臨時主席 Constantin Stavropoulos(1905-)以本案並無任何國家提出正式議案為由，中國代表權案未付表決。⁸³在國際海洋法會議初始，便可嗅出美、蘇相互較勁的政治意味。⁸⁴

⁸⁰ 〈代表團報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958 年 2 月 26 日，館藏號：633.16/0010，〈國際法委員會〉，頁 235。

⁸¹ 〈關於我國出席「國際海洋法全權代表會議」事之籌備會議紀錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1957 年 11 月 5 日，館藏號：633.16/0007，〈國際法委員會〉，頁 21。

⁸² First Plenary Meeting, 1958.2.24, *United Nations Conference on the Law of the Sea Vol.2*.p2.

⁸³ First Plenary Meeting, 1958.2.24, *United Nations Conference on the Law of the Sea Vol.2*.p2.

⁸⁴ 因「中國代表權問題」未果，隨後保加利亞代表對規則第 1 條及第 63 條提出修正，任何未參加會議的國家得派遣觀察員參加。保加利亞之提案在 2 月 25 日第二次會議討論時，美國代表率先發言稱，聯合國大會之第 1105(xi)號決議案，曾特別規定出席本會議首應為聯合國或其專門機關之會員國，此外並邀請有關之專門機關與政府間組織派遣觀察員參加。復查在聯合國第十一屆大會通過上述決議前錫蘭、印度

表 2-4 第一次海洋法會議各委員會主席、副主席及報告員當選名單⁸⁵

委員會	主席	副主席	報告員
第一委員會	K. H. Bailey (澳大利亞)	Sergio Gutiérrez Olivos(智利)	V. M. Koretsky (烏克蘭)
第二委員會	O. C. Gundersen (挪威)	Edwin Glaser (羅馬尼亞)	José Madeira Rodrigues(葡 萄牙)
第三委員會	Carlos Sucre (巴拿馬)	Elias Krispis (希臘)	N. K. Panikkar (印度)
第四委員會	A. B. Perera (錫蘭)	R. A. Quarshie (迦納)	Leonardo Díaz González (委內瑞拉)
第五委員會	Jarorlav Zourek (捷克)	W. Guevara Arze (玻利維亞)	A. H. Tabibi (阿富汗)

(三) 領海範圍及捕魚界限之討論

在聯合國第一次國際海洋法會議中，討論最激烈者為第一委員會討論之「領海制度」條款草案，即國際法委員會所擬草案之第 1 條至第 25 條及第 66 條，會議中辯論之重心以領海寬度為主。

在戰後世界局勢在美、蘇冷戰的兩極格局之下，美國為其世界戰略佈署，極力向盟友遊說領海三哩制，從美國的檔案中可知其內部不斷討

及印尼代表曾提請准許其他國家參加本會議，當時已遭否決，故本會議對保加利亞之修正案無權予以考慮，並要求按議事規程第 30 條在討論前先付表決；國府代表劉鐸亦附和美國代表之說法。葉門則針對保加利亞之提案提出修正，規定本會議之總務委員會得授權未出席國家派遣專家或觀察員參加本會議。由於蘇聯希望其附庸國能夠進入國際海洋法委員會，以利議案通過，故其代表發言除支持保加利亞案，並表示為折衷起見，贊成葉門對保案之修正。保加利亞代表隨即接受葉門代表對其提案之修正案，美國代表則正式提案指出，本會議無權考慮葉門所提之修正案。主席遂將美國提案交付表決，結果以 62 票贊成，12 票反對，11 國棄權獲通過，保加利亞之提案葉門修正案均告失敗。參見：Second Plenary Meeting, 1958.2.25, *United Nations Conference on the Law of the Sea Vol.2* .pp.4-6

⁸⁵ "Officers of the conference and its Committees", *United Nations Conference on the Law of the Sea Vol.2* .pp. xxvii-xxviii.

論在海洋法會議上所堅持的底線。基於會議規定，各委員會所通過之議案需超過三分之二的國家贊成方能成立，此時大多數的拉丁美洲國家主張領海為十二浬，而捕魚界限為二百浬。美國在會前自知三浬主張難獲會議中大多數之支持，為了獲得拉丁美洲國家的支持，美國方面自 2 月 11 日起打算接受加拿大所擬之提案，即領海三浬之外，另加九浬專屬漁業區。⁸⁶美國國務院也於 2 月 15 日決定在鄰近區捕魚範圍的問題上，支持加拿大之提案，惟基於美國的安全以及商業利益考量，領海範圍仍以三浬為度。⁸⁷

國府為表示在會議中對美國的支持，3 月 11 日在第一委員會發言稱：

- 一、國際間對領海寬度在傳統上向以三浬為限，此項規則並無變更，雖有若干國家採取其他寬度，但採取三浬制之國家，與採取其他寬度，如四浬制、五浬制、六浬制、十二浬制等者，分別比較，仍屬為數最多。故三浬制仍為現行之國際法規則。
- 二、國際法並非絕對不可變更，對於各國之合理須求，國際法自應顧及，例如各國漁業上之利益即為一項合理須要，惟此項變更不能過於遽烈，務求公允合理。
- 三、於盼求本問題之圓滿解決方案時，務須顧及三種利益：一為沿海國家之利益。二為國際社會之共同利益，三為海權國家之利益。領海寬度之制定，如何能兼顧此三種利益，求取平衡，實為本會議之重要課題。⁸⁸

觀國府代表團發言的用意，在於支持美國之三浬原則，以求日後在國際諸多層面上美國的幫助；另外，若仔細觀察國府代表團發言之第 2 項，可以發現國府在捕魚界限上有所保留，並不明確指陳其立場。此項

⁸⁶ Memorandum From the Director of the Office of Inter American Regional Political Affairs (Dreier) to the Deputy Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs, 1958.2.11, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, pp.644-645

⁸⁷ Letter From the Secretary of Defense (McElroy) to the Secretary of State, 1958.2.15, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, pp.646. Source: Department of States, Central Files, 399.731/2-1558. Confidential.

⁸⁸ Eleventh Meeting, 1958.3.11, *United Nations Conference on the Law of the Sea Vol.3* .pp.29-30.

發言符合國府初擬之衷，在顧及對美關係之下，對於領海寬度與捕魚界限採取較具彈性之立場，以符合國府未來之漁業發展。⁸⁹

然而，並非所有美國盟邦國家之立場皆與美國相同。會議初期，英國代表 Sir Reginald Manningham-Buller(1905-1980)曾發言支持美國對於領海寬度的原則，⁹⁰但不久之後，英國的態度出現了轉折，其認為加拿大方案將損及其在冰島以及挪威北面水域之漁業利益，對英國漁業將有深鉅的影響，故反對加拿大提案。⁹¹

美國與其盟邦意見在會議初始即出現論調不一的情形，因此，美國總統艾森豪(Dwight David Eisenhower, 1890-1969)特於3月4日函英國首相麥克米倫(Maurice Harold Macmillan, 1894-1986)，希望英國的立場能有所轉圜。艾森豪表示，就軍事考量而言，美國必須保障其盟邦的安全，故無法接受領海擴充至三哩以外的議案，如果將領海擴充至三哩之外，便給予蘇聯的潛艇戰時中立國海域的掩護下通過之機。如果美國三哩原則無法固守的話，那未來在面對蘇聯集團時將有安全顧慮之憂。基於上述理由，美國希望英國重新考慮其立場。⁹²8日，麥克米倫回信謂，如果將捕魚界限擴充至十二哩的話，將損及英國在公海國家以及傳統的傳統漁場，對英國魚界將損失重大。故英國希望可以維持三哩制，但不要有任何附帶條件(without strings attached)⁹³——即加拿大所提之濱海國在鄰

⁸⁹ 〈代表團代電第八號〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958年3月27日，館藏號：633.16/0012，〈國際法委員會〉，111-114。

⁹⁰ *United Nations Conference on the Law of the Sea Vol.3*. pp.7-10

⁹¹ Telegram from the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State, 1958.3.3, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, pp.650-651. Source: department of State, Central Files, 399.731/3-358. Confidential; Niact. The telegrams from the delegation were numbered in the series of telegrams from the consulate General at Geneva. Source: Department of State, Central files, 399.731/3-458. Confidential; Presidential Handing. Transmitted to the Embassy in London at 6:35 p.m. in telegram 6205, which is the source text, for delivery to Macmillan. In telegram 815 to Geneva at 3:20 p.m., Dean was advised that this approach was being made.

⁹² Message From President Eisenhower to Prime Minister Macmillan, 1958.3.4, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.648.

⁹³ Message From Prime Minister Macmillan to President Eisenhower, 1958.3.8, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.654-655. Source: Department of State, Central Files, 399.731/3-1058. Confidential; Presidential Handing. Transmitted in telegram 6362 to

接區外另有九浬之專屬漁業權，此為英、美的爭執點。美國認為如果西方國家放棄三浬原則，會議中將有通過十二浬之虞，為了避免此一現象，美國應該強力支持加拿大提案，以確保三浬之原則。但為獲多數國家支持，允許沿海國家的專屬漁業權達十二浬為必要之讓步。⁹⁴因此，艾森豪於3月14日再度致函麥克米倫強調美國所持之立場與原則。⁹⁵

3月17日，加拿大代表 George A. Drew (1894-1973)於第一委員會中提案，領海寬度為三浬，另加鄰接區九浬的原則；⁹⁶英國內閣對於捕魚界限頗為堅持，雖然其決定支持加拿大提案中的領海三浬原則，但卻對鄰近捕魚區原則持反對的態度。英國代表團甚至向美國代表團表示，如果美國將三浬原則單獨從加拿大提案中脫離出來的話，英國將會支持美國提案。⁹⁷

由於英國的態度將影響亞非國家對三浬原則的支持，使得英國的態度對美國在會議上的布局影響甚鉅。⁹⁸除了英國之外，西歐傳統捕魚國

London, February 10, 6:32 p.m., repeated to Geneva as telegram 854 eyes only for Dean. Telegram 6362 is the source text.

⁹⁴ Telegram From the Department of State to the Embassy in Canada, 1958.3.11, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.655. Source: Department of State, Central Files, 399.731/3-1158. Confidential; Priority; Limited Distribution. Drafted, approved, and initialed for Herter by Pender; cleared by BNA, EUR, L, U/FW, UNP, Navy, and Defense; and repeated to London and Geneva.

⁹⁵ Message From President Eisenhower to Prime Minister Macmillan, 1958.3.14, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.658-659. Source: Department of State, Central Files, 399.731/3-1458. Confidential; Priority; Presidential Handing. Transmitted in telegram 6517 to London, which is the source text, for delivery to Macmillan. On March 13, Becker had drafted a reply which included paragraph 1, 2, 4 and 5. The third paragraph was inserted at the President's request.

⁹⁶ Seventeenth Meeting, 1958.3.17, *United Nations Conference on the Law of the Sea Vol.3*. pp.51-53.

⁹⁷ Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State, 1958.3.17, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.661-662. Source: Department of State, Central Files, 399.731/3-1758. Confidential; Niact; Limitec Distribution; Noform. Repeated to London.

⁹⁸ Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State, 1958.3.17, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.661-662. Source: Department of State, Central Files, 399.731/3-1758. Confidential; Niact; Limitec Distribution; Noform. Repeated to London.

家諸如葡萄牙、西班牙、法國、荷蘭、比利時、西德以及瑞典皆認為加拿大提案加損及他們的捕魚「歷史權利」(historic rights)，紛紛反對加拿大提案。⁹⁹加拿大則試圖與西歐各國進行協商，希冀其提案能獲得西歐國家的支持。¹⁰⁰

英國與美國針對捕魚界限問題爭執不下，英國堅決反對加拿大提案，且如果加拿大提案失敗的話，英國將自行提出其草案。美國除了繼續尋求西歐國家對加拿大提案的支持之外，亦試圖說服英國政府延後其草案的提出。因為如果英國代表團提前提出草案，其他國家就很有可能提出看似「妥協」方案，其中包含領海六浬與六或九浬鄰接區捕魚，如此這將結合加拿大與英國方案的缺點，為美國所不樂見。¹⁰¹但如果加拿大提案遭到否決的話，美國也將會否決英國提案。¹⁰²

誠如美國所預料，在英國與加拿大方案都無法獲得多數支持之下，印度代表團於4月9日提出一個修正方案，建議將領海擴充為十二浬，但美國方面堅決反對。¹⁰³縱使會議上三浬原則未能達多數，美國仍向各

⁹⁹ Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State, 1958.3.20, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.665-666. Source: Department of State, Central Files, 399.731/3-2058. Confidential; Priority; Limit Distribution. Received at 4:55 p.m.

¹⁰⁰ Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State, 1958.3.25, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.667-668. Source: Department of State, Central Files, 399.731/3-2558. Confidential. Repeated to London. Received at 3:36 p.m.

¹⁰¹ Telegram From the Department of State to the Embassy in the United Kingdom, 1958.3.30, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.674-675. Source: Department of State, Central Files, 399.731/3-2858. Secret; Niact Drafted by Pender and Becker; cleared with BNA and SOA/NEA; and approved by Pender who initialed for Dulles. Repeated to Geneva.

¹⁰² Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State, 1958.4.1, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.676-677. Source: Department of State, Central Files, 399.731/4-158. Confidential; Priority. Repeated to London, Ottawa, and Reykjavik.

¹⁰³ Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State, 1958.4.9, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.684. Source: Department of State, Central Files, 399.731/4-958. Confidential. Repeated to Ottawa and Reykjavik.

國明確地表示美國三哩原則，毫不退讓。¹⁰⁴

美國的立場在 14 日出現了轉變。美國鑒於支持六哩的國家居多，爲了不讓會議流產以及十二哩制通過，美國代表團遂準備提出新的折衷方案，並估計此折衷方案在第一委員會中可以獲得簡單多數的支持。¹⁰⁵美國代表團折衷各國之提議，轉而支持領海六哩制，並另加捕魚範圍六哩；另一方面，爲了獲得西歐地區具有「歷史權利」之捕魚國家的支持，美國擬讓原先於六哩之外捕魚至少十年之國家繼續享有捕魚的權利。¹⁰⁶4 月 16 日，英國代表 Sir Reginald 表示個人支持美國的方案，並將試圖說服英國國會接受。¹⁰⁷但是，美國海軍對於美國代表團所提之新方案表示反對，認爲如此將對美國的海權有所損害。此外，這對於美國在自由世界的盟友，諸如菲律賓、韓國以及中華民國而言，將損害其安全。¹⁰⁸

4 月 17 日，加拿大在第一委員會中提出(A/CONF.13/C.1/L.77/Rev.2):

- 一、領海之最大寬度為六哩。
- 二、沿海國在自基線起算(即包括其領海)最大寬度十二哩之區域內就捕魚及開採海內生物資源事宜，想有其在領海內所享之同樣權利。¹⁰⁹

¹⁰⁴ Telegram From the Department of State to the Delegation to the Conference on the Law of the Sea, 1958.4.13, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.687. Source: Department of State, Central Files, 399.731/4-1358. Confidential; Niact. Drafted and approved by Raymond who signed for Dulles and cleared in draft with Ward, Looney, and Pender.

¹⁰⁵ Telegram From the Delegation to the conference on the Law of the sea to the Department of State, 1958.4.14, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.687-688. Source: Department of State, Central Files, 399.731/4-1458. Confidential; Priority.

¹⁰⁶ Telegram From the Department of State to All American Diplomatic Posts, 1958.4.15 *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.692-693 Source: Department of State, Central Files, 399.731/4-1558. Confidential.

¹⁰⁷ Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State.1958.4.16. *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.694. Source: Department of State, Central Files, 399.731/4-1658. Confidential. Received at 6:35a.m.

¹⁰⁸ Letter From the Chief of Naval Operations (Burke) to the Secretary of State. 1958.4.16 *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.696-697. Source: Department of State, Central Files, 399.731/4-1658. Confidential.

¹⁰⁹ (1). A State is entitled to fix the breadth of its territorial sea up to a limit of six nautical miles measured from the baseline which may be applicable in conformity with articles 4

4月19日，第一委員會針對加拿大提案進行分項表決。第1項以11票對48票，23國棄權否決，第2項規定鄰接區域另加六浬，沿海國有專屬捕魚權，以37票對35票，9國棄權通過，議案成立。¹¹⁰國府對於上述兩案均投下棄權票。¹¹¹美國代表團則於18日以加拿大提案作為基礎，但另加但書第3條。後經修改後，美國提案(A/CONF.13/C.1/L.159/Rev.2)主要重點如下：

- 一、領海之最大寬度為六浬。
- 二、沿海國在自基線起算(即包括其領海)最大寬度十二浬之區域內就捕魚及開採海內生物資源事宜，享有其在領海內所享之同樣權利。
- 三、但他國船隻在該區域內經常捕魚，於公約簽署前已達五年者，該國船隻在自該區域外緣向內計算之六浬內，得繼續捕魚，惟應遵守沿海國依國際法所訂之捕魚規章。¹¹²

and 5. (2). A state has a fishing zone contiguous to its territorial sea extending to a limit twelve nautical miles from the baseline from which the breadth of its territorial sea is measured in which it has the same rights in respect of fishing and the exploitation of the living Sources of the sea as it has in its territorial sea. *United Nations Conference on the Law of the Sea Vol.3* .p.232.

¹¹⁰ Fifty-Sixth Meeting, 1958.4.19, *United Nations Conference on the Law of the Sea Vol.3* .pp.176-177.

¹¹¹ 〈代表團報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958年4月21日，館藏號：633.16/0012，〈國際法委員會〉，頁63-64。

¹¹² (1). The maximum breadth of the territorial sea of any State shall be six miles. (2). The coastal State shall in a zone a maximum breadth of twelve miles, measured from the applicable baseline, determined as provided in these rules, have the same rights in respect of fishing and the exploitation of the living Sources of the sea as it has in its territorial sea; provided that such rights shall be subject to the right of the vessels of any state whose vessels have fished regularly in that portion of the zone having a continuous baseline and located in the same major body of water for the period of five years immediately preceding the signature of this convention, to fish in the outer six miles of that portion of the zone, under obligation to observe therein such conservation regulations as are consistent with the rules on fisheries adopted by this conference and other rules of international law. (3). Any dispute with respect to the interpretation or application of this article shall, at the request of any party to the dispute, be submitted to arbitration unless the parties agree to another method of peaceful solution. (4). For the purposes of this convention the term "mile" means a nautical mile (which is 1,852 metres), reckoned at

在美國提出其方案之後，遂開始反對加拿大之提案，認為加拿大的提案對於美國漁民、商船以及商用航空而言是一個極大的損害。加拿大的態度無疑地傷害了雙方的貿易擴張，導致關稅徵收有失公允。¹¹³

加拿大代表於美國提案之後，於第一委員會表決前臨時動議將上述但書分開付表決，美反對加拿大動議；經投票後，以 30 票對 40 票，13 國棄權否決加拿大之動議。美國提案在委員會中表決時，以 36 票贊成(包括國府)，38 票反對，9 國棄權，韓國反對，菲、日棄權，提案未獲通過。¹¹⁴從韓國、菲律賓以及日本會投贊成票的現象觀之，美國盟邦內部仍未能有所共識。

相對於美國與其盟邦的提案，蘇聯集團、中南美與亞非新興國家則贊成十二浬制，並紛紛提案，但均被否決。最終第一委員會除了加拿大提案之第 2 項獲通過，得以送至全體大會進行表決外，其餘各國之提案均未通過。¹¹⁵

sixty to one degree of latitude. (5). As respects the parties thereto, the provisions of paragraph 2 of this article shall be subject to such bilateral or multilateral arrangements, if any, as may exist or be entered into. 參見：*United Nations Conference on the Law of the Sea Vol.3*, pp.253-254.

¹¹³ Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State.1958.4.21. *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.703. Source: Department of State, Central Files, 399.731/4-2158. Confidential; Niact. A retyped copy of this telegram was transmitted to President Eisenhower by Dulles on April 24.

¹¹⁴ 〈代表團報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958年4月21日，館藏號：633.16/0012，〈國際法委員會〉，頁63-64。

¹¹⁵ 蘇聯曾提案(A/CONF.13/C.1/L.80)，主張「各國得視其歷史與地理環境暨經濟予安全利益，訂立三浬至十二浬之領海寬度」(Each State shall determine the breadth of its territorial waters in accordance with established practice within the limits, as a rule, of three to twelve miles, having regard to historical and geographical conditions, economic interests, the interests of the security of the coastal State and the interests of international navigation)但在第一委員會中以29票對44票，9國棄權否決，國府投下反對票。印度與墨西哥重提其聯合提案(A/CONF.13/C.1/L.79)，即領海寬度定為十二浬，以35票對35票，12國棄權，國府投下反對票。參見：*United Nations Conference on the Law of the Sea Vol.3*.p. 233. 〈代表團報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958年4月21日，館藏號：633.16/0012，〈國際法委員會〉，頁63-64。

(四) 表決結果

隨著會議接近尾聲，各國對於領海寬度與捕魚界限問題仍未有共識。在會議中，美國亟欲主導會議的進行未果。會議末期，國務院訓令其代表團盡力捍衛美國所提之方案，不作任何妥協。國務院表示：如果美國反對的方案在會議上通過簡單多數，或沒有任何方案通過絕對多數的話，美國代表團應該在會議上以口頭明確表達此非會議之協定，且美國在第一委員的立場依然採取三裡之立場。此外，國務院希冀會議不要延期或另行開會，以免夜長夢多。¹¹⁶

4月25日全體大會表決第一委員會已通過之加拿大提案第2項，以35票贊成，30票反對，20國棄權，不足三分之二多數否決，國府繼美代表之請，投反對票。美國代表團之前之提案雖遭否決，但經美代表團努力該案另提交全體會議表決，獲45票贊成，33票反對，7國棄權，雖仍不足三分之二之必要多數，終未成立；但在各項提案中，以美國此項折衷案所獲票額為最多。¹¹⁷

除了美國與加拿大的提案在全體大會遭否決之外，蘇聯亦在全體大會中再度提案，但以21票贊成、47票反對(包括國府)及17國棄權否決。¹¹⁸此外，緬甸、印尼、阿拉伯聯合共和國、沙烏地阿拉伯、摩洛哥、哥倫比亞、墨西哥、委內瑞拉八國會另提案，主張：(一)領海寬度以十二裡為限，(二)凡領海寬度不及十二裡之國家，在其領海及鄰接區(即在十二裡內)享有捕魚及開採生物資源之專屬權。該提案係最後在全體

¹¹⁶ Telegram From the Department of State to the Delegation to the Conference on the Law of the Sea, 1958.4.21, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.705. Source: Department of State, Central Files, 399.731/4-2158. Confidential; Priority. Drafted and approved by Raymond who signed for Herter and cleared in substance with Herter, Bacon, Hawley, Looney, Luboensky, admiral ward, EUR, and NEA.

¹¹⁷ 英國代表亦曾發表類似聲明表示英國雖曾支持該折衷案，但因該折衷案未獲通過，英國不受其約束。〈關於美國擬派訪問小組來華討論第二次海洋法會議有關問題案會商紀錄〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1959年5月19日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁168-171。

¹¹⁸ 〈代表團報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958年4月26日，館藏號：633.16/0012，〈國際法委員會〉，頁77。

會議中提出，以 39 票贊成，38 票反對，8 國棄權，不足三分之二多數，亦未獲通過。¹¹⁹所有有關領海範圍及捕魚界限之提案均告否決。

綜觀上述表決過程，參與各國主要可分為兩派：海權發達之國家，均主張限制領海寬度，而一般海權不發達之國家，則主張擴充領海寬度。就國府而言，原本內部協議即為定領海範圍為十二浬，但後因顧及日後在國際上尚須美國的協助，改支持美國之三浬原則。但在會議上，國府為了本身之目前環境暨國家基本利益，自不能不考慮收復大陸後之情形，故不採取堅定立場。¹²⁰

4 月 28 日，會議結束，通過領海及鄰接區公約(Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)、公海公約(Convention on the High Seas)、大陸礁層公約(Convention on the Continental Shelf)、漁捕與保全生物資源公約(Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas)，以及解決爭端議定書(Optional Protocol of Signature Concerning the Compulsory Settlement of Disputes)，¹²¹經過外交部指示後，代表團於 29 日簽字。¹²²聯合國第一次國際海洋法會議結束。其中最重要的領海寬度條款，在領海公約中第 3 條即為：

- 一、 委員會認為在國際慣例上關於領海的制定是不一致的
- 二、 委員會認為國際法不允許擴充領海超過十二浬。
- 三、 委員會並不對領海寬度進行界定，許多國家修訂其領海超過三浬，但另一方面，當其他國家的領海小於上述國家所制定的領海時，他們可以不認同之。
- 四、 委員會認為領海寬度應由一個國際會議修訂之。¹²³

¹¹⁹ 〈領海寬度與捕魚界線問題節要〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：429.0064，〈領海問題〉，頁 17-22。

¹²⁰ 〈關於美國擬派訪問小組來華討論第二次海洋法會議有關問題案會商紀錄〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1959 年 5 月 19 日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁 168-171。

¹²¹ 〈劉鎔等報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958 年 4 月 28 日，館藏號：633.16/0012，〈國際法委員會〉，頁 73。

¹²² 〈薛毓麒等報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958 年 4 月 30 日，館藏號：633.16/0012，〈國際法委員會〉，頁 81。

¹²³ (1). The Commission recognizes that international practice is not uniform as regards the

由於聯合國第一次國際海洋法會議並未有所結果，故各國仍依照雙邊協議處理此一問題。例如英國、丹麥、荷蘭、比利時、法國、西班牙及西德等七國的從事漁業者認為冰島片面之宣布捕魚界限不符合國際法，因為他們在冰島所宣稱的捕魚界限海域內捕魚較冰島已有悠久的歷史，而冰島以輪船曳網捕魚為一戰後方始，故其捕魚之「歷史權利」遠超過冰島政府，故彼等不能放棄該漁場，否則將影響歐洲漁源之供應。故上述七國漁界人士於 1958 年 7 月 24 日共同宣言自 9 月 1 日起，仍將在冰島海岸四浬外捕魚，不承認領海為十二浬之主張，但願與冰島政府取合作方式。¹²⁴從上述情事觀之，第一次國際海洋法會議之後，世界各國仍透過雙邊漁業協定解決漁業糾紛。

三、第二屆國際海洋法會議

(一) 國府立場

在聯合國第一次海洋法會議中，由於對於「領海寬度」與「捕魚界限」兩項議題未有共識，故聯合國秘書長哈瑪紹於 1958 年聯合國大會第十三屆常會決議在 1960 年 3 月 17 日在日內瓦舉行聯合國第二次海洋法會議，解決上述兩項問題。¹²⁵

國府過去曾討論將領海擴大至十二浬，後因美國因素而有所改變。隨著第二次海洋法會議舉行在即，國府內部於 1959 年 5 月 19 日邀集各

delimitation of the territorial sea. (2). The Commission considers that international law does not permit an extension of the territorial sea beyond twelve miles. (3). The Commission without taking any decision as to the breadth of the territorial sea up to that limit, notes, on the one hand, that many States have fixed a breadth greater than three miles and, on the other hand, that many States do not recognize such a breadth when that of their own territorial sea is less. (4). The Commission considers that the breadth of the territorial sea should be fixed by an international conference. 參見：*United Nations Conference on the Law of the Sea Vol.3* .p. 209.

¹²⁴ 〈駐日大使館經濟參事處經濟情報〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958 年 7 月 28 日，館藏號：633.16/0012，〈國際法委員會〉，頁 178。

¹²⁵ 〈外交部呈行政院〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1960 年 3 月 1 日，館藏號：633.16/91006，〈海洋法公約四種〉，頁 73-77。

有關機構就領海寬度及捕魚界線兩問題所應持之立場交換意見。國防部就當前國防觀點出發，認為雖然就目前國府沿海防務及對大陸實施關閉政策而言，應採取十二浬制；但就海軍作戰與華美協防而言，應當維持三浬制，故就國防安全考量以及美國盟邦間的合作與安全而言，國府可支持美國所主張之六浬制之折衷辦法。¹²⁶內政部則表示目前仍宜贊同維持三浬制。¹²⁷

在漁業方面問題，經濟部表示國府漁業現居亞洲第二位，限制領海寬度，維持捕魚自由，對國府亦屬有利。國府代表團既已在上次海洋法會議中，支持美國主張領海六浬另加漁區六浬之提案，故下次海洋法會議中，似以繼續支持美方立場較妥。

此外，由於中華民國並非海權發達之國家，故司法行政部認為就司法管轄權而言，宜採取最大之領海寬度，但目前為了顧及當前處境與華美合作，似宜支持美方立場，惟對於領海寬度，理應基於國家利益，從長計議；即使國際會議不能立即確立領海寬度，此對國府而言則可保留將來進退之餘地，實屬有利。¹²⁸最終各部會決議對於目前領海寬度與捕

¹²⁶ 國防部嗣於 1959 年 6 月 29 日復就軍事觀點補充說明我應主張維持三浬制之理由如次：(一)美國政府於 1958 年八二三炮戰時，宣布美艦可護航我運補艦至離大陸三浬之線。此一宣布有暗示匪艦艇不能越出我國領海三浬外活動之作用。故就美軍支援我外島作戰言，以三浬為有利；如為六浬，則金門高登均在離大陸六浬以內，將使美國支援外島作戰少一根據，而反使匪共據此混亂國際視聽，用作反美與竄犯外島之藉口。(二)就現行對匪區關閉政策及將來反攻大陸勝利後之領海寬度而言，雖以十二浬為有利，但關閉政策由於外交關係難以有效執行，至言將來勝利後之領海問題，則視將來情況再提出十二浬之主張，固無不可，目前自應重視支援外島作戰。(三)反共國家海上兵力較諸共產集團為優，領海寬度限制越小，則對民主國家越為有利。〈關於「美國擬派訪問小組來華討論第二次海洋法會議有關問題」決議領海寬度一節提供意見〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1959 年 6 月 29 日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁 172-173。

¹²⁷ 內政部嗣於 1959 年 8 月 10 日提供補充意見如下：我國非海權國家，為維持漫長海岸及領海安寧，確保漁民與濱海治安以及領海權益起見，將我國領海寬度規定為十二浬，似尚無不妥。惟在目前環境下，基於軍事上迫切需要，領海寬度似以三浬為對我有利。但在第二次海洋法會議時，為顧及中、美雙方利益，應力求與美方意見協調一致。〈領海寬度與捕魚界線問題節要〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：429.0064，〈領海問題〉，頁 17-22。

¹²⁸ 〈關於美國擬派訪問小組來華討論第二次海洋法會議有關問題案會商紀錄〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1959 年 5 月 19 日，館藏號：014000013146A，〈關於

魚區問題暫不作結論。¹²⁹

(二) 會前華美協商

在第一次海洋法會議中，美國除了面對蘇聯集團的挑戰之外，其盟邦內部意見未能一致，更為失敗的主因。鑒於第一次海洋法會議的失敗，美國在第二次會議前更加積極地與其盟友展開會前協商。¹³⁰1960年2月6日美國派遣代表團來華商議海洋法會議之事。國府方面召集內政、外交、國防、財政、司法行政、經濟、交通、海軍總司令部及行政院秘書處與會討論；此外，並邀請曾出席第一次聯合國海洋法會議之趙志麟、陳同白及桂裕教授參加。¹³¹

針對美國代表團的來訪，國府在會前議作出因應之道。根據國府內部的討論，不擬針對「領海寬度」與「捕魚範圍」作出明確的決定。此外，各部會可在座談會中提出若干探討或技術性問題，惟各機關如擬提出政策性之問題，應先與外交部磋商，由外交部政務次長周書楷斟酌提問。¹³²

領海範圍問題》，頁 168-171。

¹²⁹ 〈關於美國擬派訪問小組來華討論第二次海洋法會議有關問題案會商紀錄〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1959年5月19日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁 168-171。

¹³⁰ 會後美國內部曾經檢討結果為，與各國協商之行動太晚進行，以致使會議失敗。參見：Memorandum by the Special Assistant for Law of the Sea Matters (Richards), 1959.12.14, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.742. Source: Department of State, Central Files, 399.731/12-1159. Confidential. The source text is a memorandum of a telephone conversation, December 11, which has Dean, Hager, and Richards as participants. 因此，美國在 1959 年 3 月 16 日即開始著手與世界各地之盟友進行協商。參見：Memorandum of a Conversation, 1959.3.16, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, pp.719-722. Source: Department of State, Central Files, 399.731/3-1659. Confidential. Drafted by Wright and Richards on March 23.

¹³¹ 〈關於美國海洋法事宜訪問小組訪華案我方聯絡小組會議記錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1960年2月3日，館藏號：429.0064，〈領海問題〉，頁 13-14。

¹³² 〈關於美國海洋法事宜訪問小組訪華案我方聯絡小組會議記錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1960年2月3日，館藏號：429.0064，〈領海問題〉，頁 13-14。

2月8日，國府與美方進行會談。美國代表團代表由丁恩(Arthur Hobson Dean)、基維特海軍中將(Vice Admiral Frederick Norman Kivette)、李查茲(Arthur Lincoln Richards)、戴雷(William M. Terry)、雷斯朋(Captain Robert H. Rathbun)等人組成。¹³³丁恩在會議中表示，由於在上屆海洋法會議中，三哩原則無法通過，遂有領海六哩再加捕魚區六哩之主張，但隨著世界上歷史發展的不同，各國對於「領海範圍」與「捕魚界限」亦有不同的看法。如西歐漁業國家在某一捕魚區長期從事漁業工作，故亟盼能不受新定國際法的影響，能維持所謂的「歷史性」與「傳統性」；然而，新興國家卻無所謂的「歷史性」問題。加拿大提案否認歷史性問題，美國的提案則主張維持之，但美國的提案並未通過。美國在下屆海洋法會議仍恢復主張三哩制，然而，下屆會議參加國家的八十九國中，蘇俄集團占有9票，阿拉伯國家9票，常隨蘇俄集團集團及阿拉伯國家投票者，約有10國，故對美國不利之基本票，已有28票，約佔總數三分之一。其餘61票，因捕魚國與沿海國利害不同，觀點難期一致。在此情形下，美國必須鞏固盟友的票數，為三哩制奮鬥。¹³⁴為此，美國派出諸多特使團前往各國協商會議內容。在東亞的部分，針對日韓間的「李承晚線」問題以及菲律賓所持之群島理論(Archipelago Theory)¹³⁵皆派人前往交涉，以期獲得共識，遏止十二哩原則的通過，以確保其全球戰略不受影響。¹³⁶

由於就當時的國際情勢要通過領海三哩制頗有困難，故外交部遂詢

¹³³ 〈美方訪問小組人員名單〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：429.0064，〈領海問題〉，頁11。

¹³⁴ 〈中美海洋法事宜座談會簡要紀錄〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1960年2月8日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁197-200。

¹³⁵ 群島理論的定義為：群島的島嶼與島嶼間的水域共同形成一個整體。群島享有單一的領海。群島的領海是指環繞在「整體」之外的水域。群島理論有利於國防及經濟等方面，故主張群島理論的國家大多為開發中國家。參見：黃異，〈群島理論〉，《輔仁法學》，3(新莊，1984.01)，頁4-5。有關群島理論在國際海洋法的發展過程，亦可參照：林瑞龍，〈羣島理論與第三屆聯合國海洋法會議〉，《輔仁法學》，1(新莊，1982.01)頁125-182。

¹³⁶ 〈中美海洋法事宜座談會簡要紀錄〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1960年2月8日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁197-200。

問美國的立場是否堅定不移，可否考慮折衷方案。丁恩回應稱，如果美國在第一次海洋法會議中所提之領海六浬加捕魚區六浬之主張在會議中能通過的話，美國準備接受此項原則。在安全的考量下，美國認為除了領海應以六浬為限之外，其他均可商量。美國代表團表示將在第二次國際海洋法會議中先提出領海六浬、捕魚界限十二浬的原則沿海國可以在此範圍內有選擇寬度的自由。¹³⁷美國代表團盼望國府能給予中國代表團具有相當彈性的訓令。¹³⁸美國在與國府的會談中，雖表示堅持三浬原則，但從美國內部的討論可知，¹³⁹其早對三浬原則能否通過決議失去信心，因此才擬在會議中先行提出六浬原則，¹⁴⁰以期各國的支持。

在華美協商之後，國府於2月18日及19日進行內部討論。針對美國所提之「歷史性捕魚權」部份，由於國府在他國領海附近，並無「歷史性捕魚權」，而他國在臺灣及大陸沿海附近，亦未必有任何「歷史性捕魚權」，故此一規定，對國府似無甚利害關係。此外，為與美方協同合作，國府對美方提案中關於捕魚界限部份可予以支持，如美方能取消其提案中關於「歷史性捕魚權」之規定則尤佳。¹⁴¹至於領海寬度問題，國防部認為領海如擴展至六浬，就目前華美協防實際情形而言，尚不致發生任何之不利影響，故可同意在會議中支持領海寬度為六浬。¹⁴²

¹³⁷ 〈中美海洋法事宜座談會簡要紀錄〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1960年2月8日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁197-200。

¹³⁸ 〈中美海洋法事宜座談會簡要紀錄〉，新店：國史館藏，《行政院檔案》，1960年2月8日，館藏號：014000013146A，〈關於領海範圍問題〉，頁197-200。

¹³⁹ Memorandum by the Special Assistant for Law of the Sea Matters (Richards), 1959.12.14, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.742. Source: Department of State, Central Files, 399.731/12-1159. Confidential. The source text is a memorandum of a telephone conversation, December 11, which has Dean, Hager, and Richards as participants.

¹⁴⁰ 值得注意的是，美國國防部依然基於國家安全考量，不贊成六浬制。參見：Memorandum From the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (McElroy), 1959.10.14, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.732.

¹⁴¹ 〈關於我國在聯合國第二次海洋法會議中對捕魚界限問題之立場案會商簡要記錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1960年2月18日，館藏號：633.16/91006，〈海洋法公約四種〉，頁71。

¹⁴² 〈關於我國在聯合國第二次海洋法會議中對捕魚界限問題之立場案會商簡要記錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1960年2月19日，館藏號：633.16/91006，〈海洋法公約四種〉，頁72。

除了參考美國的意見外，國府也分飭各駐外使館洽查各國在第二次海洋法中擬所採取的立場；就各使館接洽的過程觀之，關於「歷史性捕魚權」一事，各國意見仍然分歧；但對領海最大寬度為六浬及最大捕魚界限為十二浬兩節，則有相當數目的國家傾向或決定贊同。¹⁴³國府在綜合美國代表團與各使館回報之各國立場，決定在海洋法會議中採取之立場有三：

- 一、關於領海寬度，我可同意酌予擴展，但以六浬為度；
- 二、關於捕魚界限，仍遵照鈞院四十七年三月一日臺四十七防字第一〇三四號所示，參酌會中情勢，爭取於我有利之規定；
- 三、在不妨礙國家利益之前提下，盡量與美方協調合作。¹⁴⁴

國府在第二次海洋法中所擬持之主要原則為不對領海範圍與捕魚範圍作出明確的立場，以備日後發生與他國發生衝突時，稍具轉圜的空間。

(三) 會前協商與會議經過

在美國的積極協調下，加拿大同意與其在第二次海洋法會議中共同提案，即維持過往的六浬領海，外加六浬鄰接區捕魚界限的範圍，並取消所謂的捕魚歷史權利，這對具有悠久捕魚國家的西歐國家自當難以接受，遂於 1959 年 11 月 16 日邀集美國代表前往英國與歐洲各國對於該

¹⁴³ 〈外交部呈行政院〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1960 年 3 月 1 日，館藏號：633.16/91006，〈海洋法公約四種〉，頁 73-77。例如法國政府對領海寬度及捕魚界限兩問題，所持立場與第一次海洋法會議中美國所提之折衷案大致相同，惟對外國船隻在包括領海最大寬度外緣向內計算六浬內行使捕魚享有「歷史性之權利」(droits historiques)一節主張加以若干限制，使沿海國可以獲得：(一)不致有「新」外國加入，至其近海捕魚與、(二)具有歷史淵源之外國不致逾越其原來之作業活動獲捕獲量之雙重保證，至於領海寬度，法國政府所以支持六浬制之原則，則因主張以十二浬為領海之國家固作相當讓步，但漁業國之作業範圍，由原案之沿岸三至六浬退至六至十二浬，亦有犧牲。Nations Unies et Organisations internationales，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1960 年 2 月 11 日，館藏號：633.16/90027，〈第二次聯合國海洋法會議〉，頁 98-99。

¹⁴⁴ 〈外交部呈行政院〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1960 年 3 月 1 日，館藏號：633.16/91006，〈海洋法公約四種〉，頁 73-77。

問題進行協商。¹⁴⁵與會的歐洲各國均表示不能接受加拿大提案，且相信可以阻止加拿大提案獲得三分之二的絕對多數。歐洲各國認為，如果會議中領海十二浬原則通過，將損及各國之國家安全與漁業權，故歐洲各國僅認可領海六浬原則，但最重要的漁權問題，歐洲各國慮及倘加拿大提案通過，將有損各國現有之歷史性捕魚權利，故堅決反對之。¹⁴⁶然而，未有歷史性捕魚權利的國家如中南美洲、亞洲以及歐洲小國如冰島、丹麥以及挪威等，為保護自身沿海捕魚權之權利則支持加拿大所擬之草案，贊成重新協定雙邊條約。¹⁴⁷顯然地，第一次海洋法中美國盟邦對於領海寬度之界定歧見已消，現今均同意領海六浬原則，但歷史性捕魚權利的問題依然未有共識。由於西歐各國或是拉丁美洲國家，均對於投票結果具有絕對的影響力。美國只好在其中不斷地協商，盼各國能有所共識。

為求在海洋法會議中較具彈性，美國擬定了兩個方案：方案 A(Alternatives A)為六加六原則，另外永久保有歷史捕魚權(6 plus 6 with limited historic fishing rights in perpetuity)；1959年11月25日，美國國務卿為顧及各國考量，決定採取另一個折衷方案——方案 B(Alternatives B)，即領海六浬外加捕魚區域六浬，而歷史權利將於某年後取消 (6-mile territorial sea plus 6-mile fishing zone in which limited historic rights would be terminated in X years)。¹⁴⁸美國內部評估，為求獲得絕對多數，應當

¹⁴⁵ 歐洲參與國家有：比利時、法國、德國、希臘、義大利、荷蘭、葡萄牙、西班牙以及土耳其。參見：Circular Airgram From the Department of State to Certain European Missions, 1959.10.29, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.733. Source: Department of State, Central Files, 399.731/10-2959. Confidential. Drafted by Richards.

¹⁴⁶ Telegram From the Embassy in the United Kingdom to the Department of State, 1959.11.17, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.737. Source: Department of State, Central Files, 399.731/11-1759. Confidential. Repeated to Ottawa.

¹⁴⁷ Telegram From the Embassy in the Canada to the Department of State, 1959.11.27, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.740. Source: Department of State, Central Files, 399.731/11-2759. Confidential. Received November 28, 3:06 a.m.

¹⁴⁸ Memorandum From the Deputy Special Assistant for Law of the Sea Matters (Arneson) to the Under Secretary of State (Dillon). 1960.2.1, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, pp.746-747. Source: Department of State, Central Files, 399.731/2-160. Secret. Drafted by Wright.

縮減某年的時效。¹⁴⁹

1960年3月17日，第二次國際海洋法會議於日內瓦舉行，共有88國參與。國府方面以劉鐸為代表團主席、王化成及王孟顯為全權代表。¹⁵⁰在會議中，親蘇聯之國家仍持過往之領海十二浬制原則，¹⁵¹使得美國不得不加強其盟邦內的協調工作。

大體而言，西歐國家較支持美國所擬之方案A，但就美國代表團之估算，方案A難獲絕對多數的支持。為避免提案遭否決，使得蘇聯集團所持之十二浬原則得以通過，經評估後，美國代表團於3月22日擬在會中提出方案B，以期獲得大多數國家的支持。¹⁵²31日，美、英、加三國協商討論對於美國與加拿大進行聯合提案的可能性，關於方案B中的「某年」，加拿大代表Drew力主不應超過十年為度。¹⁵³

4月8日，美國與加拿大提出聯合提案(A/CONF.19/C.1/L.10)，內容如下：

- 一、領海寬度，自基線算起，至多為六浬。
- 二、鄰接領海的漁捕區之寬度，自領海的基線算起，至多為十二浬，就漁捕與開發海洋生物資源而言，沿海國在鄰接區的權利，與在領海者相同。
- 三、任何國家的船舶，於1958年1月1日以前五年內，曾在上述

¹⁴⁹ Letter From the Under Secretary of the Interior (Bennett) to the Under Secretary of State (Dillon). 1960.3.14, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, pp.759. Source: Department of State, Central Files, 399.731/3-1460. Confidential.

¹⁵⁰ United Nations, *Second United Nations Conference on the Law of the Sea: Official records*. (New York: 1960), p.xiv.

¹⁵¹ 4月11日，共有十八國聯合提案(A/CONF.19/C.1/L.2/Rev.1)，主張領海應自基線算起至十二浬為止。然而，該項提案闡述自身立場的意義大於實質意義，13日進行表決，以36贊成，36票反對，13票棄權遭否決。參見：United Nations, *Second United Nations Conference on the Law of the Sea: Official records*. pp. 150-151, p.165.

¹⁵² Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State, 1960.3.22, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.769. Source: Department of State, Central Files, 399.731/3-2260. Confidential.

¹⁵³ Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State, 1960.3.31, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.773. Source: Department of State, Central Files, 399.731/3-3160. Confidential.

述漁捕鄰接區的外六浬(即領海基線以外六浬至十二浬的海洋)，從事漁捕者，得在該六浬內繼續捕十年，自 1960 年 10 月 31 日起算。

四、適用前段所引起的任何爭端，應准用於 1958 年 4 月 27 日內瓦「漁捕與保全生物資源公約」的第九及十一條，予以解決。¹⁵⁴

4 月 13 日，各國提案於小組委員會中進行表決。蘇聯集團國家聯合提出了十八國提案(A/CONF, 19/C.1/L.2/Rev.1)，力主領海十二浬制。該案以 36 票贊成，39 票反對，13 票棄權未獲通過。¹⁵⁵美國與加拿大提案(A/CONF.19/C.1/L.10)則以 43 票贊成，33 票反對，12 票棄權，議案成立，¹⁵⁶但由於並未超過三分之二的絕對多數，故須交付全體委員會表決。

為求平衡拉丁美洲國家與西歐國家的立場，4 月 22 日，加拿大與美國在根據上述議案提出聯合修正案(A/CONF, 19/ L.11)，其大意如下：

- 一、領海寬度，自基線算起，至多為六浬。
- 二、鄰接領海的漁捕區之寬度，自領海的基線算起，至多為十二

¹⁵⁴ (1). A State is entitled to fix the breadth of its territorial sea up to a maximum of six nautical miles measured from the applicable baseline. (2). A State is entitled to established a fishing zone contiguous to its territorial sea extending to a maximum limit of twelve nautical miles from the baseline from which the breadth of its territorial sea is measured, in which it shall have the same rights in respect of fishing and the exploitation of the living resources of the sea as its territorial sea. (3). Any state whose vessels have made a practice of fishing in the outer six miles of the fishing zone established by the coastal state, in accordance with paragraph 2 above, for the period of five years immediately preceding January 1, 1958, may continue to do so for a period of ten years form October 31, 1960. (4).The provision of the Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas, adopted at Geneva, April 27, 1958, shall apply mutatis mutandis to the settlement of any dispute arising out of the application of the foregoing paragraphs. 參見：Proposal by the Delegations of the United States and Canada, 1960.4.8, *Foreign Relations, 1958-1960, Volume II*, p.777. Source: Department of State, Central Files, 399.731/4-660. Transmitted in priority telegram 1549 from Geneva, April 6, which is the source text.

¹⁵⁵ United Nations, *Second United Nations Conference on the Law of the Sea: Official records* .pp. 150-151.

¹⁵⁶ United Nations, *Second United Nations Conference on the Law of the Sea: Official records*. P.152.

浬，就漁捕與開發海洋生物資源而言，沿海國在鄰接區的權利，與在領海者相同。

三、任何國家的船舶，於 1958 年 1 月 1 日以前五年內，曾在上述漁捕鄰接區的外六浬(即領海基線以外六浬至十二浬的海洋)，從事漁捕者，得在該六浬內繼續捕十年，自 1960 年 10 月 31 日起算。

四、適用前段所引起的任何爭端，應准用於 1958 年 4 月 27 日日內瓦「漁捕與保全生物資源公約」的第九及十一條，予以解決。此議案為獲得全體委員會通過的提案。

五、本公約的條款應不影響締約國業已生效的其他國際條約，亦不排除任何規定漁捕事項的雙邊或多邊條約的締結。¹⁵⁷

與前次提案(A/CONF.19/C.1/L.10)最大的不同點在於，為尊重西歐國家所堅持的「歷史權利」以及各地區的差異性，特增添第五條，希冀各國日後運用條約的方式解決各地區之漁業問題。美國在捕魚權上不斷讓步，以期獲得西歐國家的支持，以避免領十二浬制通過，影響其國防安全。

¹⁵⁷ (1). A State is entitled to fix the breadth of its territorial sea up to a maximum of six nautical miles measured from the applicable baseline. For the purpose of the present convention the term mile means a sea mile (1,852 meters) reckoned at sixty to one degree of latitude. (2). A State is entitled to established a fishing zone in high sea contiguous to its territorial sea extending to a maximum limit of twelve nautical miles from the baseline from which the breadth of its territorial sea is measured, in which it shall have the same rights in respect of fishing and the exploitation of the living resources of the sea as its territorial sea. (3). Any state whose vessels have made a practice of fishing in the outer six miles of the fishing zone established by the coastal state, in accordance with paragraph 2 above, for the period of five years immediately preceding January 1, 1958, may continue to do so for a period of ten years form October 31, 1960. (4).The provision of Article 9 and 11 of the Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas, adopted at Geneva, April 27, 1958, shall apply mutatis mutandis to the settlement of any dispute arising out of the application of the foregoing paragraphs.(5). The provisions of the present convention shall not effect conventions or other international agreement already in force, as between states parties to them, or preclude the conclusion of bilateral or multilateral agreements for the purpose of regulating matters of fishing. (劃底線處為作者所加，意即與 A/CONF.19/C.1/L.10 不同之處)，參見：United Nations, *Second United Nations Conference on the Law of the Sea: Official records.* p.173.

4月26日全體委員會投票，對美加提案(A/CONF, 19/ L.11)進行投票，結果 54 票贊成，28 票反對，5 票棄權，因以贊成票未能到達所必須的三分之二，不獲通過。¹⁵⁸美國的努力最終未得以實現，但美國提案為歷次表決「領海範圍」與「捕魚界限」時，國際間最有共識的一次，顯見國際間對於領海寬度及捕魚界限之態度已漸趨磨合。

第三節 第三次國際海洋法會議與海洋新秩序的建立

在 1958 及 1960 年所舉行之國際海洋法會議中，對於領海問題未能有一具體之規範，致使各國自行立法，片面宣布領海及漁界，引發諸多國際糾紛。以中南美洲國家為例，自 1952 年起，南美洲國家之智利、尼瓜多以及秘魯在智利首都簽署聖地牙哥宣言，堅持領海二百浬原則。此外，三國亦與其他中南美洲國家交涉，並設立「南太平洋常設法律委員會」，負責推動領海新範圍之主張。然而，此一原則並未經多數國家所接受，且此三國亦常因美國漁船在南太平洋東岸作業侵犯他國，予以拘捕。美國雖曾以削減軍事與經濟援助為由報復，但未收成效。1968 年 12 月初，智利、尼瓜多以及秘魯三國於秘魯舉行第五屆「南太平洋常設法律委員會」會議，以「二百浬領海主權及對抗美國壓力」為題，共商對策。秘魯外交部長於會中宣稱，將繼續堅持二百浬領海主義，蓋此一主義既不影響海上基本自由，亦不妨礙科學研究。三國最終通過議案，重申二百浬領海主義。美國為避免事態趨向嚴重，遂恢復對於上述諸國之軍事與經濟援助，希望藉此與上述三國舉行四國會議，但遭拒。¹⁵⁹

美國與中南美洲國家在領海及漁界上所發生的衝突，也促使過去在國際海洋法會議中爭鋒相對的美、蘇兩國於 1968 年重新展開交涉。美、

¹⁵⁸ United Nations, *Second United Nations Conference on the Law of the Sea: Official records*. p.30.

¹⁵⁹ 外交部中南美司編，〈拉丁美洲國家海權會議專題報告〉，《中南美政情月報》，1970 年 9 月，頁 23。

蘇雙方經協議後擬就「海洋法條規」草案。¹⁶⁰在該草案中，最重要為第 1 條關於領海範圍的部分為：

第一項規定：在不牴觸第二條(有關自由通過國際海峽及尊重特別海峽之法律地位)之規定下，每一國家均有權依一九五八年日內瓦領海及鄰接區公約之測算法，設定不超過十二浬之領海寬度。

第二項規定：遇一國之領海寬度少於十二浬者，得於其領海鄰接之海域，另設定漁區，但領海及漁區之寬度總和不得超過十二

浬。該國在此項漁區內得行使與在其領海內相同之漁業權利。¹⁶¹

過去美國在全球戰略布局考量之下，對於十二海浬原則採取否決的態度。然而，美國鑒於近年來國際間片面宣布擴展領海及漁區之事態日趨嚴重，且主張十二浬之國家數目逐日升高，¹⁶²加上國際情勢的轉變，¹⁶³使得美國在領海寬度上作出讓步，認為領海及漁區寬度總和十二浬制似可為國際間接受。美國遂對於蘇聯所建議之以十二浬為各國領及漁區之總寬度表示原則上接受，但又另提但書表示，應同時保證所有船舶及航空器均有自由通過國際海峽之權利，並確認沿海國在十二浬以外之海域仍得享有特別漁業利益。蘇聯亦對美國進行讓步，例如該條第 1 項規定領

¹⁶⁰ 〈關於美蘇倡議召開新海洋法國際會議，以制訂新海洋法公約事?件函請 查照研議見復由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1970年6月9日，館藏號：633.16/91008，〈第2次海洋法會議〉，頁60。

¹⁶¹ 〈外交部對美蘇兩國協議之「海洋法條款」草案及美國所提修正草案之初步研究意見〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標年月，館藏號：633.16/91008，〈第2次海洋法會議〉，頁63。

¹⁶² 就美國統計，當時主張三浬制者約 30 國，四浬至十浬之間者約 20 餘國，十二浬者約 40 國，十二浬以上者約 8 國；再就漁區而言，主張十二浬者約 65 國，十二浬以內者 24 國，十二浬以上者約 10 國。〈外交部對美蘇兩國協議之「海洋法條款」草案及美國所提修正草案之初步研究意見〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標年月，館藏號：633.16/91008，〈第2次海洋法會議〉，頁63。

¹⁶³ 除了美、蘇情勢日漸緩和之外，高林秀雄認為開啟 1970 年代國際海洋新秩序建立的契機尚有：(1).主張領海範圍十二海浬的國家激增，而主張在二百海浬內擁有主權的國家亦日益增多。(2).戰後殖民地紛紛獨立，造成了國際社會結構的改變。(3).世界人口的激增，使得資源問題日益嚴重。(4).1967 年在英倫海峽的輪船漏油污染事件，使得世界各國開始注意到共同海洋環境的重要性。(5).沿海國對於公海海底資源的管轄權問題。參見：高林秀雄，《領海制度の研究：海洋法の歴史》(東京：有信堂高文社，1979)，頁 306-309。

海及漁區之設定，應不牴觸第 2 條有關自由通過國際海峽及尊重特別海峽之法律地位之規定，為蘇聯尊重美國之意見所列入者，故本條實係協調美、蘇雙方觀點之折衷方案。¹⁶⁴

美國駐華大使館於 1969 年 10 月 27 日，將美、蘇所協調之海洋法草案以備忘錄的形式洽詢國府之意見。國府自知本身非海權國家，故向來主張擴大領海寬度，以維護領海安全及確保沿海資源。在漁區方面，因漁業資源在經濟上極為重要，為保護漁源，亦宜主張較大之漁區。惟過往因顧及盟邦關係，故未正式宣布擴展。在兩次國際海洋法會議後，國府又於 1967 及 1968 年就領海、漁區、鄰接區及大陸礁層等問題會商研討。行政院於 1968 年 6 月 20 日第一〇七五次會議決議：(1)關於領海寬度問題，「應有一立場，並具彈性，視國家利益及國際情勢，採取措施，俾利因應」；(2)關於漁區寬度問題：「為保護我國漁業資源，順應國際趨勢，應以十二浬為準，但因國際間互惠關係之需要，得不受此限制」。可見國府在領海與漁區問題上，仍以國際情勢作為主要考量，採取較為彈性的政策。故美、蘇所協調之草案與國府所持立場相同，國府表示可接受之。但為了避免讓中共參與討論，國府主張美、蘇所提倡之國際法會議應由聯合國主持之。¹⁶⁵

然而，國府也並非一味地順應著國際情勢，如該約的第 3 條即規定沿海國之漁業條款，其中第 1、第 3 以及第 4 條規定：

- 一、所有鄰接沿海國領海或漁區之公約任何限定區域內之漁業問題，應由沿海國與其他有關國家，基於沿海漁業及遠洋漁業利益之考慮，以談判方式解決之。倘此項談判於六個月內未獲協議，沿海國得採取下列第二、三及四項各項規定之措施。

¹⁶⁴ 〈外交部對美蘇兩國協議之「海洋法條款」草案及美國所提修正草案之初步研究意見〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標年月，館藏號：633.16/91008，〈第 2 次海洋法會議〉，頁 64。

¹⁶⁵ 〈外交部對美蘇兩國協議之「海洋法條款」草案及美國所提修正草案之初步研究意見〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標年月，館藏號：633.16/91008，〈第 2 次海洋法會議〉，頁 71。

三、沿海國如為一種漁源之再生產從事巨大投資者，該國得採行措施尤其保留該漁源可捕獲量之一部份。此項措施應具備下列要件，始對所有國家有效：(甲)所採措施係以適當科學結論為根據；(乙)所保留可捕獲量之一部份不得超過因上述投資所應得者；(丙)此項措施不禁止其他國家漁捕其在傳統上可能享有之部分可捕獲量；(丁)此項措施在形式上或事實上，在外國漁民間不得給予差別待遇。

四、倘某一特別魚源之捕獲，對沿海國或其某一地區之經濟具有極大之重要性時，該國得採行措施為其沿海之沿海漁業，保當該魚源可捕獲量之一部份尤其沿海漁船活動區域內之小型漁船漁捕之，此項漁船之船型及性質不能移用於公海其他海域且專以該國沿海港口為基地。此項措施應具備下列要件，始對所有國家有效：(甲)所採措施係以適當科學結論為根據；(乙)所保留可捕獲量之一部份不得超過上述經濟利益所須要者；(丙)此項措施不禁止其他國家漁捕其在傳統上可能享有之部分可捕獲量。(丁)此項措施在形式上或事實上，在外國漁民間不得給予差別待遇。依照上述第二項(乙)及(丙)之要件，沿海國得在靠近或鄰接其領海或漁區之海域，就對於沿海國或其某一地區之經濟具有極大重要性之漁源，制定漁捕限制，倘此項限制對實施本項所規訂之該國權利確屬必要者。¹⁶⁶

但國府認為該條過度偏重沿海國家之特殊漁業權益，目的在誘使若干已宣布其領海在十二浬以上之國家能接受領海十二浬制。然而，臺灣海峽狹小，近海漁業資源有限，故國府目前積極發展遠洋漁業，但如果各沿海國家均過份保護沿海漁業利益，自將限制其他國家遠洋漁業之發展，影響國府的遠洋漁業發展，故該條國府予以考慮。¹⁶⁷

¹⁶⁶ 〈外交部對美蘇兩國協議之「海洋法條款」草案及美國所提修正草案之初步研究意見〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標年月，館藏號：633.16/91008，〈第2次海洋法會議〉，頁66-67。

¹⁶⁷ 〈關於美蘇倡議召開新海洋法會議，以制訂新海洋法公約事，檢件呈請 鑒核示遵

國際情勢的轉變，再加上美、蘇冷戰情勢漸緩，使得美國不再堅持過往的三涇原則。美國國務院法律顧問 1970 年 2 月 28 日美國國務院法律顧問史帝文生(John R. Stevenson)甚至在費城參加法律家會議時，發表演說稱美國將支持十二涇。¹⁶⁸美國試圖與蘇聯對於領海問題進行協商並擬定草案，作為日後海洋法會議的基礎。1970 年 9 月 11 日，美國又針對草案中的第 3 條進行修改。¹⁶⁹外交部認為該項草案對國府有利處有三：

- 一、該新修正之第三條共分六項，其內容係著重於利用國際性或區域性之漁業組織及國際漁業協定，以處理漁業資源問題，在其各項規定中均充分表現此種立法精神，而為原第三條所無。又該修正案條文除容納原第三條有關維護沿海國特殊漁業利益外，對其他國家之漁業利益亦如顧及，並強調國際合作方式及國際漁業組織及協定之運用，對我並無不利之處。
- 二、該條文又規定國際漁業組織應促進與聯合國及專門機關以及有關國際組織之合作，從是公海漁業及其他生物資源之科學研究，以及協助開發中國家發展其沿海與遠洋漁業工業各節，尤富有積極性之意義。
- 三、目前我國並未參加國際性或區域性之漁業組織，但依該條文第一項規定，本公約之締結國無論為沿海國或遠洋漁業國家，均享以參加此類國際性或區域性之漁業組織而不受歧視之平等權利，爰認為此項規定對我國今後參加此類國際漁業組織以及對我國遠洋漁業之發展，似頗有利。¹⁷⁰

由》，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1970 年 10 月 22 日，館藏號：633.16/91008，〈第 2 次海洋法會議〉，頁 145。

¹⁶⁸ Redefining the Law of the Sea, *New York Times* 1970. 3.16

¹⁶⁹ 〈關於美國修正美蘇協議之「海洋法條款」草案第三條漁業條款事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1971 年 1 月 18 日，館藏號：633.16/91008，〈第 2 次海洋法會議〉，頁 183。

¹⁷⁰ 〈關於美國修正美蘇協議之「海洋法公約」草案第三條漁業條款事，檢件呈請 鑒核示遵由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1971 年 5 月 3 日，館藏號：633.16/91008，〈第 2 次海洋法會議〉，頁 335-336。

由於中華民國並非「聯合國糧食暨農業組織」(Food and agriculture Organization)之會員國，在區域性漁業組織中，國府僅以觀察員的身分列席「印度太平洋漁業理事會」(Indo-Pacific Fisheries Council)，美國之修正案將有助於國府日後參加國際漁業組織，並有利於遠洋漁業的發展。¹⁷¹故國府對美國之修正案深表贊成。

1970年11月17日，美國在聯合國第二十五屆聯大第一委員會中提出召開海洋法會議，試圖制定：(1)海床國際制度包括海床界線之劃分。(2)最大之領海寬度。(3)國際海峽之通過。(4)沿海國家在公海漁業方面之利益。(5)其他可能有關問題等公約，國府代表團方面對此亦表贊成。¹⁷²美、蘇兩國在海洋法問題上有所共識，實促進了現代國際海洋法的發展。然而，隨著地區結盟趨勢的發展，¹⁷³尤其是拉丁美洲國家於1970年8月8日所簽署之《拉丁美洲國家海權宣言》中即規定，在聯合國或任何有關建立國際區域之臨時法規或劃定領海界限之規定時，拉丁美洲各國應一致投票反對。¹⁷⁴拉丁美洲國家透過區域性會議的方式，在具有共同利益的議題上結盟，將可左右日後國際海洋法會議的趨向。美、蘇兩國在即將召開的第三次國際海洋法會議中面臨嚴峻的考驗。

¹⁷¹ 〈外交部對美國就美蘇協議之「海洋法條款」草案第三條所提修正草案之研究意見〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1971年1月19日，館藏號：633.16/91008，〈第2次海洋法會議〉，頁189。

¹⁷² 〈代表團報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1970年11月17日，館藏號：633.16/91008，〈第2次海洋法會議〉，頁154-155。

¹⁷³ 智利、尼瓜多、秘魯於1970年5月間，邀請阿根廷、巴西、尼加拉瓜、巴拿馬、薩爾瓦多及烏拉圭等六國代表，集會烏拉圭首都蒙特維的亞，商討領海問題。會後發表一項「蒙特維的亞宣言」，揭櫫與會九國擴展領海主權為二百哩之決心，並主張海岸國有權開發利用鄰近海域天然資源之合法權益。8月4日，拉丁美洲各國召開「拉丁美洲國家海權會議」。在地主國外長麥卡度主持下，正式揭幕，其在致詞中說，鑒於國際法上傳統之三哩領海學說，已不切今日之實際，且目前世界各國對領海範圍之主張亦不一致，為適應現代科學之進步，充份保護沿海國之權益，必須創立一新國際法規，將領海擴展為二百哩。¹⁷³經會議討論後，於8日進行議案之表決，阿根廷、巴西、哥倫比亞、智利、厄瓜多、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿馬、秘魯、多明尼加共和國、及烏拉圭十四國代表簽署「拉丁美洲國家海權宣言」及決議案。參見：外交部中南美司編，〈拉丁美洲國家海權會議專題報告〉，頁25。

¹⁷⁴ 外交部中南美司編，〈拉丁美洲國家海權會議專題報告〉，頁26。

雖然 1970 年代正值美、蘇協調，國際海洋法終有望確立之際，中華民國政府卻因國際情勢的風雲變色，最終未能參與此國際海洋法會議。1971 年 10 月 25 日聯合國第二十六屆大會上通過第二七五八決議案，中華民國在中國代表權席位問題上奮鬥二十二年終告結束，自此喪失國際法人地位，未能參與國際海洋法公約的制定。

第三次國際海洋法會議於 1973 年展開，雖然各國間的爭議使得會議斷斷續續地舉行，但各國對於領海範圍十二浬與經濟海域二百浬的界定已有共識，各自宣布領海範圍與捕魚界限。最後各國於 1982 年 10 月 7 日通過海洋法公約議案(DOCUMENT A/ CONF.62/122)，定領海範圍以自基線起不超過十二浬為限，專屬經濟區則以不超過二百浬為限，若兩國或多國發生在專屬經濟區上的利益衝突時，則依照公平原則協調之。

¹⁷⁵現代國際海洋法的新秩序遂告建立。

小結

戰後聯合國成立後，於 1947 年成立國際法委員會，負責編纂國際法典之工作。中華民國政府因與日本間漁業紛爭不斷，遂制定領海十二浬原則，並在國際法委員會中由徐淑希代表闡述其立場。

然而，國府所訂之領海十二浬原則與美國所持已久的三浬原則相抵

¹⁷⁵ 有關條文如下：Article 3. Breadth of territorial sea: Every State has the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit not exceeding 12 nautical miles, measured from baselines determined in accordance with this Convention. Article 57. Breadth of the exclusive economic zone: The exclusive of economic zone shall not extend beyond 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured. Article 59. Basis for the resolution of conflicts regarding the attribution of rights and jurisdiction in the exclusive economic zone. In cases where this Convention does not attribute rights or jurisdiction to the coastal State or to other States within the exclusive economic zone, and a conflict arises between the interests of the coastal State and any other State or States, the conflict should be resolved on the basis of equity and in the light of all the relevant circumstances, taking into account the respective important of the interests involved to the parties as well as to the international community as a whole. 參見：United Nations, *Official records: third United Nations Conference on the Law of the Sea*. (New York: United Nations, 1982). pp.157-164

觸，惟此際國府正處國共內戰失敗，國際地位風雨飄搖之際，無論在國際地位、軍事以及經濟建設等方面亟需美國的援助。因此，在美國的介入下，國府不得不放棄領海十二浬原則，轉而與美國合作。國際法委員會沒有結果的情況之下，各國決議在 1958 年召開聯合國第一次國際海洋法會議。

戰後世界的冷戰格局，各種國際會議與場合中時見美、蘇兩大集團針鋒相對，此次國際海洋法會議亦不例外。美國考量全球戰略布局，對於該次會議極為重視，甚至派遣代表團前往各盟邦洽商海洋法會議之相關議題。

美國堅持領海三浬制的態度對於國府在國際海洋法會議中所持的立場頗具影響，使得國府在國家利益、國際情勢與對美關係等環節上面臨兩難局面。因此，國府遂採取較為彈性的立場，其指出就漁業及天然資源而言，與領海寬度概念不同，在海洋法會議中應盡量爭取有利國府的規定，但不應與領海寬度混為一談。國府應在不損害本身權益的範圍內，對於美國及其他自由國家之願望予以顧及。

在會議中，美國不但面臨到蘇聯集團與中南美洲國家的挑戰，其盟邦內部對於領海範圍與捕魚界限之立場亦出現不一致的情況。雖然最終由美國提出折衷方案，但仍難獲得其「反共盟友」如菲律賓與韓國的支持，致使會議最終對於「領海寬度」與「捕魚界限」未能通過。然而，值得注意的是，過去長期與領海相結合的捕魚界限已逐漸從「領海範圍」中脫離出來，趨向現代國際海洋法的雛形。此外，過去的領海三浬制也受到了挑戰，隨著英、美兩國放棄三浬制，領海寬度三浬之規則，顯然已失去在國際法上不成文規則的地位；而隨之而來的國際趨勢為領海寬度六浬制。¹⁷⁶雖然海洋法在會議中未獲協議，但對國府而言，國際海洋法會議過後，海軍總司令部亦請外交部派員講授國際海洋法知識，藉此更新海軍在國際海洋法上的概念，使其在執行任務之際，能確實遵守現行國際慣例，避免衝突。¹⁷⁷

¹⁷⁶ 黃剛，《中華民國的領海及其相關制度》，頁 21。

¹⁷⁷ 〈請派員蒞校講授「海上國際法」〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交

1958 年的第一次國際海洋法會議未能對「領海範圍」與「捕魚界限」進行定義，故聯合國大會決定於 1960 年繼續討論上述兩項議題。美國鑒於第一次海洋法會議的失敗，在會前更是積極聯繫盟邦，以期獲得共識。雖然國府原則上支持美國提案，但其內部決議將不對領海問題與捕魚界限做出明確的立場，其考量點為在未有強大海軍的保護之下，在領海與捕魚範圍方面採取模糊的態度，以便日後與他國發生衝突時尚有轉圜空間。

美國會前積極的協商，雖然使得其盟邦對領海範圍問題達成共識，但捕魚範圍問題則因西歐各國的「歷史性捕魚權利」問題與美國爭執不下；此外，中南美洲國家亦希望擴大捕魚範圍。最後美國雖然提出折衷案，但仍因蘇聯集團的反對，使得該議案在全體會議中未能獲得三分之二的絕對多數而告失敗。雖此，美國提案的得票數為歷年最高，顯見國際間對於領海範圍與捕魚界限已漸漸有了共識。

從國際法委員會到第二次國際海洋法會議之間，亦可看出國府在國際地位低落之際所展現的無奈感。國府雖然在國際法委員會中提倡對己有利之十二海哩制，後在美國的施壓下未果。爾後的國際海洋法會議，國府只能在表面上不與美國立場相違背的條件下，採取混沌的立場，已保留日後對外交涉的空間。

從本章考察戰後國際海洋法的發展歷程觀之，直至 1982 年以前，國際間對於海洋法的協議未有明確的規定，如此使得各區域間的漁業協定之效力遠大於國際海洋法之規定。中華民國在此國際環境之下，如何維護其專屬漁業權以及對外發展入漁權？本文以下將對上述問題進行個案考察，探究在國際海洋法模糊之際，在不同的政治環境與地理因素之下中華民國漁權發展的歷程。

部檔案》，1958 年 8 月 20 日，館藏號：633.16/0012，〈國際法委員會〉，頁 191。



第三章 中華民國對日專屬漁業權交涉

從上文可知，中華民國在保護「專屬漁業權」的問題上，與日本關係密切。日本自 1920 年代起，不斷與中華民國在漁業問題上存有許多紛爭，在中華民國在領海制度上的不明確以及缺乏硬實力的保護之下，致使中日兩國之間的漁業紛爭不斷。1920 年代中期，中日雙方的漁業問題又從經濟層面上昇到外交層面，直至中日戰爭爆發時都未能解決。

1945 年 8 月 15 日，日本投降，國民政府重新取得中國沿海的統治權，一切因戰爭所停頓之建設與制度皆需重新整頓。爲了因應國際局勢的轉變，國府曾多次召開會議，討論中國的領海範圍、緝私範圍以及捕魚範圍，希冀透過制度上的整頓使得漁業經濟重新復甦，並藉此減少與其他國家的漁業紛爭，解決戰前漁權交涉所產生的諸多問題。

日本投降後，東亞的國際秩序進入了重整階段。盟軍於 8 月 28 日在橫濱登陸，旋即成立盟軍最高司令官總司令部(General Headquarters，以下簡稱「盟軍總部」或「盟總」)。在佔領期間(1945-1952)，盟總掌控了日本的內政及外交實權，並爲日本擬定諸多政策——其中包括漁業政策；這些政策甚至影響到日本嗣後的發展。

中國與日本間的漁權爭議自清末起即爭執不斷，大多爲日本漁輪進入中國沿海捕魚所引發。因此，對日漁權爭議提供了考察中華民國捍衛專屬漁業權的最佳視角。

第一節 盟軍總部與日本漁業區的建立

一、盟軍總部的組織

1945年7月26日，由中華民國國民政府主席蔣中正、美國總統杜魯門(Harry S. Truman, 1884-1972)以及英國首相邱吉爾(Sir Winston Leonard Spencer Churchill, 1874-1965)聯合發布波茨坦宣言(Potsdam Declaration)，決定日本投降後，由盟軍最高司令官(Supreme Commander Allies Powers)負責占領日本之相關事宜。¹

由於美國對於戰後太平洋事務的興趣增加，且美國亟欲防堵蘇聯藉由占領日本進而擴大其勢力，所以美國在戰爭結束前便擬定了美國單獨佔領日本的方針。²因此杜魯門總統遂於1945年8月8日指定麥克阿瑟(Douglas MacArthur, 1880-1964)為盟軍最高司令官。然而，此項任命僅為美國單方面之決議，仍須透過同盟國之多數同意，其中蘇聯的意見尤為重要，因此杜魯門派遣美國駐蘇聯大使哈里曼(William Averell Harriman, 1891-1986)於8月10日與蘇聯外長莫洛托夫(Вячеслав Михайлович Молотов, 1890-1986)討論此事。經過討論後，蘇聯同意美國對盟軍最高司令官的任命案，其餘盟國成員國亦於12日同意之，並於15日由盟國共同宣布任命麥克阿瑟為盟軍最高司令官。³

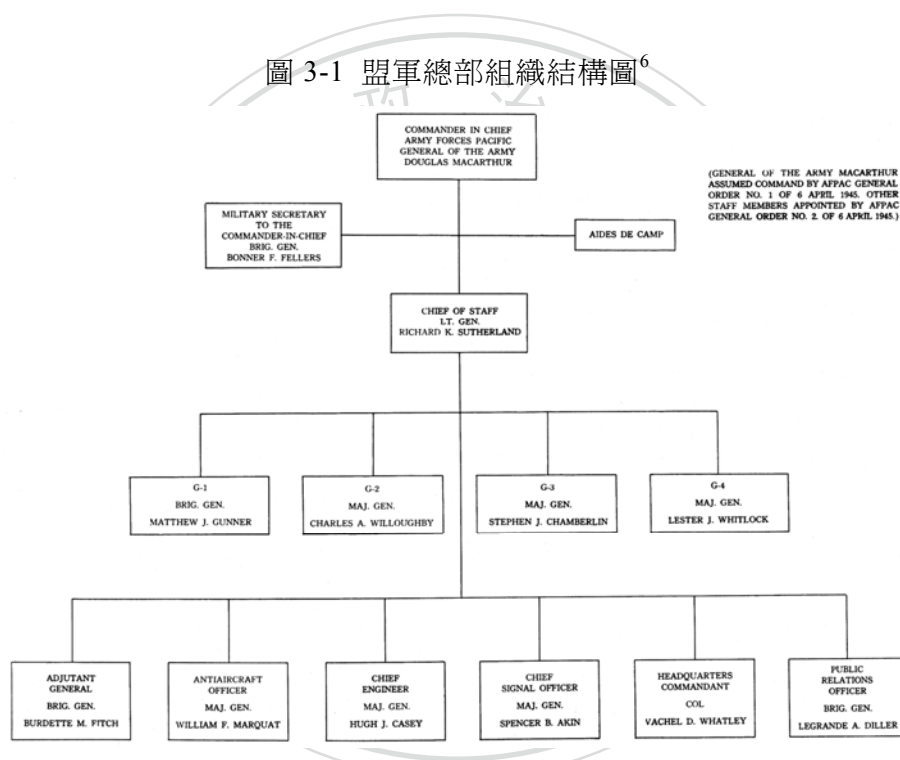
8月28日盟軍於橫濱登陸後，旋即成立盟軍最高司令官總司令部(General Headquarters)。盟總轄下分為參謀部與幕僚部，參謀部又可分為

¹ Edwin M. Martin, *The Allied Occupation of Japan*. (Westport, Conn., Greenwood Press, 1972), p. 7.

² 美國國防部長史汀生(Henry Lewis Stimson, 1867-1950)便於1945年5月21日向副國務卿格雷(Joseph Grew, 1880-1965)表示：「日本應該被控制，藉『我們的軍隊』」(American should pursue a negotiated peace and that Japan ought to be controlled through "occupation by our force.")。此外，杜魯門總統也曾表示：「由美國單獨控制全日本」(called for exclusive American control over an undivided Japan)。參見：Michael Schaller, *The American Occupation of Japan*. (New York: Oxford University Press, 1985), pp.12-13, p. 17.

³ Michael Schaller, *The American Occupation of Japan*, p. 18.

四部，分別為 G1(人事、企劃、庶務)、G2(情報、保安、檢閱)、G3(作戰、遣返、命令之執行)以及 G4(預算、武裝解除)等工作；⁴而幕僚部則負責擬定日本國內的事務，其中包括：天然資源局(Natural Resources Section)、民間通訊局(Civil Communication Section)、經濟科學局(Economic & Scientific Section)、法務局(Legislation Section)、民間諜報局(Civil Information Section)以及民間情報教育局(Civil Information & Educational Section)等。⁵有關盟總部之組織結構圖，見下圖(圖 3-1)



就職權上而言，盟總僅為執行機構，尚需一個供各盟國討論占領日本事務的平臺。1945年12月27日，英、美以及蘇聯三國外長在莫斯科會議中，由美國提出與其他11國共同組成遠東委員會(Far Eastern Commission，以下簡稱遠委會)，負責制定戰後對日占領的各項

⁴ 竹前榮治，《GHQの人びと：経歴と政策》(東京：明石書店，2002)，頁42。

⁵ 竹前榮治，《GHQの人びと：経歴と政策》，頁65。

⁶ Supreme Commander for the Allied Powers, *Report of General MacArthur*. (Washington: U.S. Govt. Print, 1994), p. 68.

政策。⁷遠東委員會的主要任務有三點：

- 一、草擬政策原則及標準，俾日本履行其依照投降條款所負之義務時，有所遵循而能達到目的。
- 二、經任何一會員之請求得複查頒給最高統帥之任何指令或其所採取任何有關本委員會職權範圍內關於政策之決議之行動。
- 三、按照下述 V-2 款內所規定之表決程序研究其他經參加國家同意交辦之事項。⁸

遠東委員會轄下由指導委員會(Steering Committee)以及數個小組委員會組成；⁹在政策擬定前，先送交各小組進行討論，每一議案須得全體代表二分之一之同意，其中必須包括中華民國、美國、英國以及蘇聯，¹⁰否則不予通過。議案通過後，再送交指導委員會制定成遠東委員會之政

⁷ Poeliu Dai, "The Far Eastern Commission and its Recent Developments," *The American Journal of International Law* 42:1(January 1948), p. 149. 雖然遠東委員會是由盟國「共同」商討對日占領政策的地方，但卻賦予美國極大的權力。如遇到緊急狀況，美國可以逕自發布過渡性指令。參見：Edwin M. Martin, *The Allied Occupation of Japan*, p. 118.

⁸ 原文為：1. to formulate policies, principles and standards in conformity with which the fulfillment by Japan of its obligation under the instrument of surrender may be accomplished; 2. to review, on the request of any member, any directive issued to the supreme commander or any action taken up by the Supreme Commander involving policy decisions within the jurisdiction of the Commission; 3. to consider such other matter as may be assigned to it by agreement between the participating government, in accordance with the voting procedure provided for in article V-2 hereunder. 參見：Terms of Reference for the Far Eastern Commission and the Allied Council for Japan，新店：國史館藏，《蔣中正總統文物》，1946年1月4日，館藏號：002020400052034，〈外交部致政務局轉呈蔣中正遠東委員會及盟國對日委員會組織條文〉，頁138。

⁹ 計有：(1)Japanese reparations and restitution of looted property; (2)economic and financial affairs; (3)constitutional and legal reform; (4)strengthening of democratic tendencies; (5)war criminals; (6)aliens in Japan; and (7)the question of disarmament.參見：Poeliu Dai, "The Far Eastern Commission and its Recent Developments," p. 151.

¹⁰ Terms of Reference for the Far Eastern Commission and the Allied Council for Japan，新店：國史館藏，《蔣中正總統文物》，1946年1月4日，館藏號：002020400052034，〈外交部致政務局轉呈蔣中正遠東委員會及盟國對日委員會組織條文〉，頁139。

策。盟軍的對日政策，基本上是經遠東委員會討論之後，再交由盟軍最高司令官負責執行之。¹¹此外，盟國另於東京設置對日理事會(Allied Council for Japan)，提供盟軍最高統帥在對日政策上相關諮詢的服務。¹²(遠東委員會與盟總的職權分配，見圖 3-2)

日本表面上由盟軍占領，實則美國主導一切。誠如前述，美國基於國際戰略的考量，在戰前即成立諸多負責擬定策略之機構，欲採取單獨佔領日本的方針；諸如國務院新戰後事務委員會(the State Department's new Postwar Programs Committee)以及陸軍部的民政處(Civil Affairs Division)即被賦予很大的權力。¹³除了上述的兩個機構之外，美國早在 1944 年 12 月，即由國務、戰爭以及海軍所組成的委員會(State-War-Navy coordinating committee 簡稱：SWNCC)裡面設有遠東小組委員會(Sub-Committee on the Far-East)負責規劃日本事務。¹⁴從美國在二戰結束前即設置了多個負責處理戰後相關事宜的舉動中不難看出，美國亟欲趁日本投降之後，日本國內呈現權力真空之際，以有系統且有組織的方式占領日本。

二戰最終在原子蕈狀雲的煙霧中結束。美國的參戰是擊敗日本、結束第二次世界大戰的重要因素。加以美國對於太平洋事務興趣的增加，致使美國在戰後占領日本的政策中，扮演著重要的角色。¹⁵

在盟軍占領的第一個月，百廢待舉，盟軍占領組織尚未有實質上的作用。在此情況下，美國戰前與戰後對於占領日本方針的積極態度，即

¹¹ 遠東委員會雖然在職權上為最高決策機構，但實際上占領日本者為駐日美軍；然而，駐日美軍隸屬於美國參謀首長聯席會議(Joint Chiefs of Staff)，聽命於美國政府。如此便使得遠東委員會若須落實決議，僅須將決議通知美國政府，再透過其國內之軍政體系，交由駐日美軍執行。從中可看出美軍在盟國對日佔領上所具有的特殊性。參見：黃自進，《“和平憲法”下的日本重建(1945-1960)》(臺北：中央研究院人文社會科學研究中心亞太區域研究專題中心，2009)，頁 8。

¹² Terms of Reference for the Far Eastern Commission and the Allied Council for Japan，新店：國史館藏，《蔣中正總統文物》，1946 年 1 月 4 日，館藏號：002020400052034，〈外交部致政務局轉呈蔣中正遠東委員會及盟國對日委員會組織條文〉，頁 137。

¹³ Michael Schaller, *The American Occupation of Japan*, pp. 6-7.

¹⁴ Michael Schaller, *The American Occupation of Japan*, p. 7.

¹⁵ Edwin M. Martin, *The Allied Occupation of Japan*, p. 5, p. 8.

發揮了功效。如杜魯門曾於 1945 年 9 月 6 日簽署由 SWNCC 所擬定之“Initial Post-surrender Policy for Japan”(SWNCC 150/4/A)，此一方案擬定了日後占領日本的主要方針。¹⁶此為美國日後獨攬對日政策的大權埋下了伏筆，亦使得美國常以自身的國家權利作為考量，而忽視其它盟國的利益。¹⁷

由於此一戰後東亞的新秩序是建立在由美國所掌握的遠東委員會以及盟軍總部之上，所以麥克阿瑟在執行權力上並未受到阻礙，宛若日本的太上天皇。各國駐東京的代表團們，若欲與日本政府接觸，也必須透過麥克阿瑟。¹⁸美國，實為戰後盟軍占領日本的幕後指揮者。

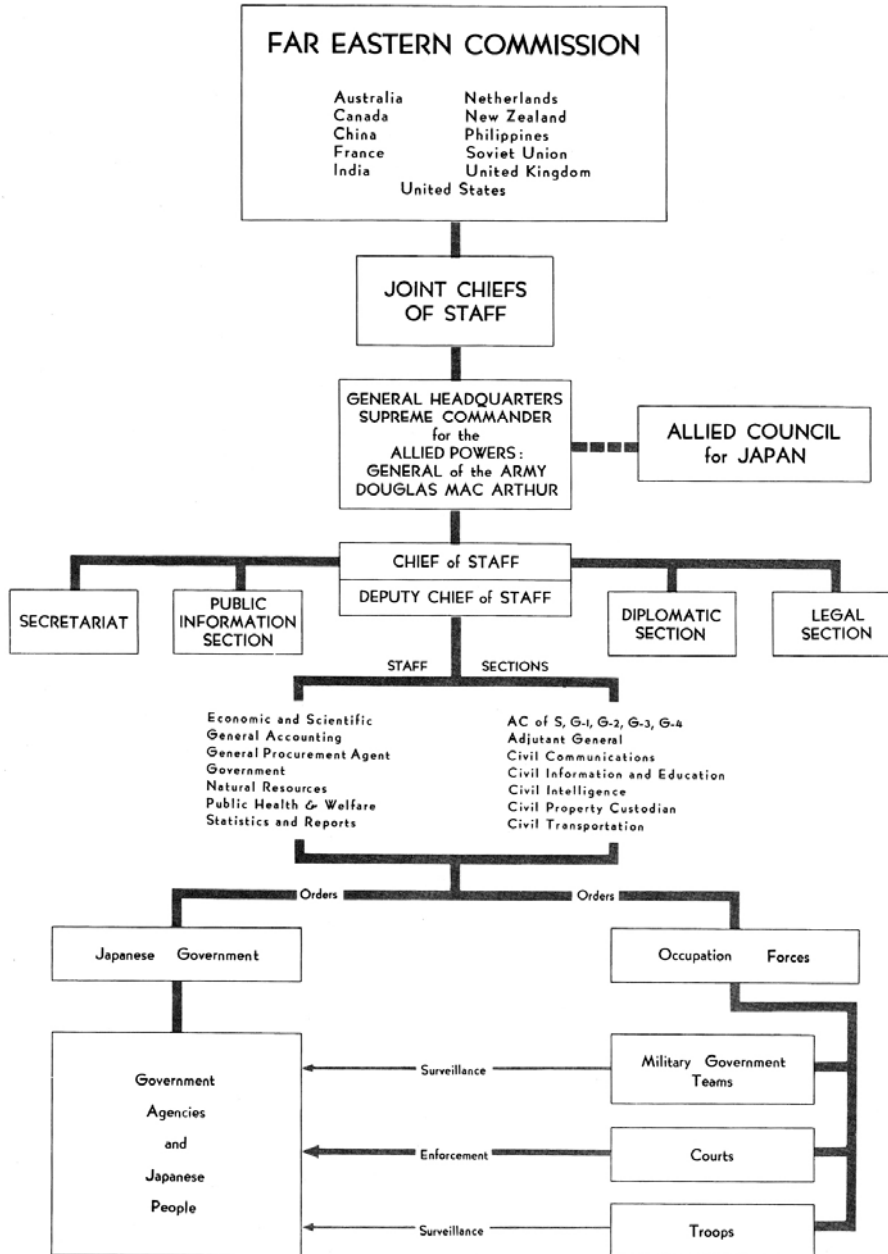


¹⁶ Michael Schaller, *The American Occupation of Japan*, p. 24.

¹⁷ 雖然如此，但各關係國仍會運用缺席的方式，表達對於美國所擬定政策的不滿，借此將美國提案修正為符合關係國自身的內容。Edwin M. Martin, *The Allied Occupation of Japan*, pp. 8-9.

¹⁸ Edwin M. Martin, *The Allied Occupation of Japan*, p.8-10.對美國而言，盟軍最高司令官並非「盟國」所有，而僅像美國其它戰區的統帥，直接聽命於參謀長聯席會議(Joint Chiefs of Staff)。參見：Edwin M. Martin, *The Allied Occupation of Japan*, p. 7.

圖 3-2 盟國占領日本職權圖¹⁹



¹⁹ Supreme Commander for the Allied Powers, *Report of General MacArthur*. p. 72.

二、允許日本漁船於中國、朝鮮以及琉球外海捕魚

戰後盟軍總部於 1945 年 9 月 27 日以命令 FLTLO Scap serial no.95 擬定日本戰後捕魚辦法，²⁰該命令於 11 月 3 日經修正後，劃定了第一次日本漁區，²¹主要範圍自北緯 33 度起，東經 127 度 40 分南至北緯 26 度東經 125 度止（見圖 3-3）。²²但從現存的檔案觀之，此次漁區劃界中華民國並未參與討論，一切皆由美國主導之，但從後來的觀察可知，該項指令並未確實執行。²³1945 年日本戰敗後，旋即出現糧食危機。起初因有戰爭期間陸、海軍所儲藏的物資可資分配，使得日本勉強度過難關。及至 1946 年，糧食缺乏危機依舊，日本政府已難按過往的規則配給糧食；日本國內激進份子更是乘時煽動輿論，展開街頭暴動，逼使日本政府向盟軍求援。²⁴在麥克阿瑟宣稱：「不會讓任何一個日本人餓死」之下，²⁵盟軍開始向日本輸入糧食，幫助日本度過糧食危機。除了單方面向日本輸入糧食之外，盟軍亦開始策劃為日本劃定漁區，使不是正常國家狀態的日本，可以暫時享有象徵國家權利之一的漁業權。

²⁰ Memorandum No. 95，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1945 年 9 月 27 日，リール/コマ番号：E'-0004/744，〈占領下における本邦漁船の操業区域(マッカーサー・ライン)関係〉，頁 217。

²¹ Fishing, Whaling, Sea Animal Hunting, Vessels engaged in area of operation，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1945 年 11 月 3 日，リール/コマ番号：E'-0004/744，〈占領下における本邦漁船の操業区域(マッカーサー・ライン)関係〉，頁 217。

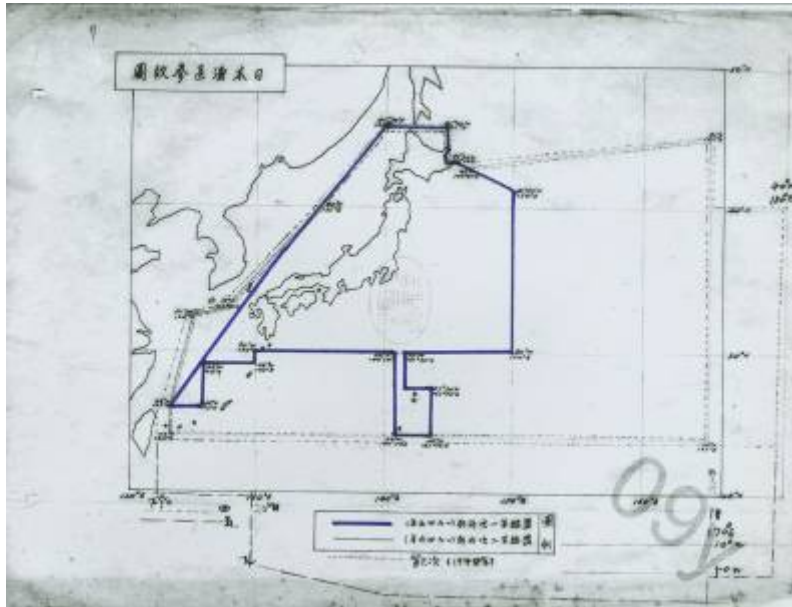
²² 〈農林部代電内政部〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1947 年 6 月 28 日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁 111-116。

²³ 〈外交部快郵代電〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1948 年 9 月 1 日，館藏號：026000010936A，〈劃定中日漁區案〉，頁 115-116。

²⁴ 吉田茂，《日本を決定した百年》（東京：日本經濟新聞社，1967），頁 86-87。

²⁵ 吉田茂，《日本を決定した百年》，頁 91。

圖 3-3 1945 年盟總劃定之日本漁區(圖中劃粗線處)²⁶



1946 年 4 月 1 日，盟軍總部自然資源組組長(Chief Natural Resources Section)斯坎克上校(Hubert G. Schenck)向外交部駐日代表團劉增華專員表示，該組之漁業科(The Fisheries Division)科長 R.H. Fiedler 以及其他官員擬前往中國進行短期的漁業調查，希冀可以透過漁業合作，解決亞洲戰後的糧食危機。²⁷經國府同意後，此一漁業調查團於 19 日前往中國進行調查。²⁸27 日，代表團向中國遞出了日本漁業工作的計畫書，提出了日前亞洲之食糧危機，現正策劃准許日人在朝鮮、中國及琉球群島外之公海上從事受監視之臨時捕魚工作之方案，預料此項工作在明年一年中可捕獲漁產品約 3 萬公噸。這些漁獲將分配至亞洲各國，中國政府可於每艘漁船上派駐有經驗之漁業人員一人至三人以便學習日本捕魚之技

²⁶ 出處：〈日本漁區參考圖〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，館藏號：031.70001，〈中日漁區參考圖〉，頁 7。

²⁷ General Headquarters Supreme Commander For the Allied Powers Natural Resources Section to Mr. Matthew T.H. Liu, APO 500，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1946 年 4 月 1 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 3-4。

²⁸ 〈朱世明報部電〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1946 年 4 月 18 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 8。

術，及明悉捕魚之區域，但日本漁船不得於中國沿海十二海里處進行捕魚。²⁹

雙方於 1946 年 5 月 6 日以及 7 日於外交部會議室展開兩次會議，農林部派遣漁牧司司長虞根鏞、專門委員陳謀琅、朱樞、馮立民，外交部則派遣尹葆宇、劉增華出席。盟軍總部則派遣漁業科科長 R.H. Fiedler 以及其助理 John L. Kask，美國大使館亦派遣助理 Melirille H. Walker 參與討論。³⁰經會議討論，同意准許日本漁船在指定之區域期限內受盟總之嚴密監督下，按照規定之辦法捕魚，並訂定捕魚辦法十條：

- 一、中國政府鑒於現時亞洲食物之缺乏問題，同意盟軍最高統帥部之建議許日本漁輪四十艘在盟軍最高統帥部嚴密監督之下，在中國朝鮮琉球群島之公海面捕魚，為期一年並約定期滿後不得援以為例。
- 二、上項漁輪所捕魚產由盟軍最高統帥部統籌分配之。
- 三、中國政府同意盟軍最高統帥部之建議，在上項漁輪上得自費指派漁業記述視察人員，一俟覓有精通日語之漁業技術人才即行陸續派往，但在未派定以前仍不影響上列各漁輪捕魚工作之進行。此項漁業視察人員之指派由盟軍最高統帥部與中國駐東京漁業代表會同決定之。
- 四、上項漁輪不准在中國沿海十二英里以內，及沿中國海岸北緯二十九度以北三十二度以南東經一百二十三度以西之範圍內捕魚。
- 五、上項漁輪如有損害中國漁船漁具及其他中國船隻時，無論有意無意中國政府得提請盟軍最高統帥部予以相當處分，並責令各該船主賠償損失。
- 六、上項漁輪之漁獲物不得在中國港口卸貨。
- 七、上項漁輪須一律有特殊標記以資識別。

²⁹ Memorandum on Japanese Fishing Activities，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1946 年 4 月 27 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 16。

³⁰ 〈會談記要〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1946 年 5 月 7 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 30。

八、上項漁輪之噸位船名編號及特殊標記須由盟軍最高統帥部通知中國政府。

九、中國政府為協助盟軍最高統帥部順利執行本辦法起見，得自費指派代表二人駐東京盟軍最高統帥部自然資源組漁業科參加工作，並指派代表一人分駐各漁輪卸貨港口協助辦理。

十、本辦法實施後如發現有妨礙中國漁業發展情事，中國政府得隨時提請盟軍最高統帥部重新考慮並修訂之。³¹

外交部與農林部針對盟總所提出之政策進行討論之後，認為此項政策不但不會妨礙中國漁業的發展，亦可以透過盟總分配漁獲以解決戰後中國國內糧食缺乏的問題，並從中學習日本之捕魚技術與習慣。於是，此項辦法外交部內部於 10 日決議後，³²13 日，外交部呈行政院關於此項方案。³³18 日，行政院指令外交部，表示經行政院 742 次會議決議通過，並轉農林部知照。³⁴外交部亦於 23 日通知駐美大使館，表示同意與盟軍總部之協商內容。³⁵為避免日後日輪越界捕魚糾紛起見，農林部特請外交部將該項辦法分函沿海各省市查照，以避免誤會並順帶加強監視。³⁶

³¹ 〈關於參帥總部商請我國同意准許日本漁輪在中國朝鮮琉球以外公海上捕魚事〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1946 年 5 月 13 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 36。

³² 〈簽呈〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1946 年 5 月 8 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 28-29。

³³ 〈關於參帥總部商請我國同意准許日本漁輪在中國朝鮮琉球以外公海上捕魚事〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1946 年 5 月 13 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 32-35。

³⁴ 〈關於盟軍總部商請我國同意准許日本漁船於中國、朝鮮以及琉球以外公海上捕魚一案□仰知照〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1946 年 5 月 18 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 45。

³⁵ 〈關於盟軍總部建議允許日輪在我國附近公海上捕魚由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1946 年 5 月 23 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 46-48。

³⁶ 〈關於准許日本漁輪捕魚法請會同本部分函沿海各省市查照注意如荷同意請主辦賜惠由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1947 年 1 月 11 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 56-57。〈隨電抄附日本漁輪至中國朝鮮琉球外公海捕魚辦法電請查照嗣後為有日漁輪越界捕魚情事並希注意監視〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1947 年 2 月 22 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 60-61。

除了盟總與中華民國簽訂《准許日本漁輪在中國朝鮮琉球以外公海上捕魚辦法》之外，盟國爲了解決日本戰後的飢荒問題，在 6 月 12 日的第六次對日理事會中討論擴大日本漁區問題。雖然此時擴大日本漁區有助於解決日本戰後之饑荒問題，但英國代表在會中表示仍應留心幾個面向。英代表稱擴大日本漁區，這對於各關係國的國防安全而言，是需要注意的；且對於日本漁船在數量以及型號上如何進行控管，亦需擬定相關的配套方案。中華民國代表亦基於安全問題考量，在會中堅持此項辦法爲暫時性措施。³⁷經對日理事會討論之後，盟總方面於 1946 年 6 月 22 日以盟總指令第 1033 號(SCAPIN 1033)公布第二次日本漁區的劃定(見圖 3-4)。³⁸

³⁷ 〈第六回對日理事會〉，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1946 年 6 月 12 日，リール/コマ番号：A'-0107/702，〈連合軍の本土進駐並びに軍政關係一件〉，頁 29-32。

³⁸ 此次所劃定的日本漁區範圍如下：自納沙布岬至貝殼島之中途約近北緯 43 度 23 分、東經 145 度 51 分之處，起至北緯 43 度、東經 146 度 30 分之處；由此至北緯 45 度、東經 165 度，由此南沿 165 度，子午線至北緯 24 度，西沿 24 度緯線至東經 123 度；由此北至北緯 26 度、東經 123 度；由此至北緯 32 度 30 分、東經 125 度；由此至北緯 33 度、東經 127 度 40 分；由此至北緯 40 度、東經 135 度至北緯 45 度 30 分、東經 140 度；由此東至北緯 45 度 30 分、東經 145 度，並以距海岸三海哩之距離繞過宗谷岬，並南沿 145 度子午線至距北海到海岸三英里之處；由此沿距北海道海岸三英里之線繞過知床岬並穿過根室海岬至納沙布岬及貝殼島中間之起點。除此之外，盟總對日本船隻亦有所限制：(1)日本船隻不得靠近所許可區域內位於北緯 30 度以南之任何島嶼與相距 12 英里之處，但多婦島除外。此種傳上之人員亦不得在北緯 30 度以南，除多婦島以外之任何島嶼登陸，亦不得與各該島上之住民來往。(2)日本船隻及其人員不得靠近距離武島(即竹島)12 英里之處(北緯 37 度 15 分、東經 131 度 33 分)並不得與該島居民有所來往。參見：General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers SCAPIN 1033，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1946 年 6 月 22 日，リール/コマ番号：E'-0004/744，〈占領下における本邦漁船の操業区域(マッカーサー・ライン)關係〉，頁 221

圖 3-4 1946 年 6 月 22 日盟軍總部公布日本漁區³⁹



該項協議於 1947 年 5 月 23 日期滿，並由外交部電准農林部復請廢止，⁴⁰但在協議期間，國府卻未獲得協議中所規定之漁獲。1947 年 4 月 1 日斯坎克上校便曾致函外交部劉增華專員稱，所捕之漁獲將可分交中日兩國補充食物之不足，但截至 8 月為止，中國仍未分得漁產，而在協定期限內，中國也從未過問此事。⁴¹直到期限已到，農林部才對外交部表示，關於魚產分配的事宜均無法知悉。⁴²

實際上，在該協議期間，由於國府囿於經費因素，使得在執行該協

³⁹ 出處：Supreme Commander for the Allied Powers. Natural Resources Section, *Japanese natural resources: a comprehensive survey, prepared in General Headquarters, 1948.* (Tokyo, 1949), p. 97.

⁴⁰ 〈日本漁輪在中國、朝鮮、琉球外公海捕魚問題〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1947 年 8 月 14 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 75-76。

⁴¹ 〈日本漁輪在中國、朝鮮、琉球外公海捕魚問題〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1947 年 8 月 14 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 75-76。

⁴² 〈准電以日漁輪在中韓外公海捕魚限期已滿請將年末實施及有無改訂或廢止□復等由復請查照辦理□復由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1947 年 7 月 23 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 72-73。

議上發生了困難。在協議中，盟總雖然商請中國漁業代表團參加管理捕魚工作，中國方面雖於 1946 年 8 月編定臨時概算，呈院核撥經費在案，直至 1947 年 4 月 24 日卻奉令不准，無法派遣人員，外交部對實施經過及漁產分配等各節，均無從知悉。⁴³

除了漁獲無法獲得分配之外，在原約中規定，中國原可派人監視日本漁船，以避免日本漁船侵入中國領海。但實際上中國方面並未派遣技術人員監視，亦無派人從中學習日本漁撈技術，有關當局亦未採取當場扣押日本越界漁船之行動，以致對於日本漁船之越界捕魚，事先既無監視人員之預防，事後亦無向盟總交涉時之證據，使得日本漁船如同過往，入侵中國領海內捕魚。⁴⁴

第二節 國府對盟總擴張日本漁區之折衝

一、中國戰後對日漁業方針

日本於 1920 年代起即不斷地入侵中國沿海捕魚，使得中國漁民備受其害，但無奈此時中國國力衰弱，除了運用不斷抗議的方式向日本政府表達不滿之外，未能用強硬的手段遏止日本漁輪越界捕魚；在日

⁴³ 〈廢止准許日漁輪公海捕魚辦法報請備案〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1947 年 9 月 8 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 82-83。外交部曾於 1947 年 9 月 20 日向中國駐日代表團詢問分配漁產品分配一事。中國駐日代表團於 12 月 2 日報部稱，向盟總主管及有關單位數度探詢，據稱本辦法並未實施，當遵鈞示正式致函盟總通知廢止矣，至要求漁產品之分配一節，自無由提出。此處的「本辦法並未實施」顯然與前述有所矛盾，但從現有的檔案觀之，外交部對此亦未有進一步的追查，因此難以進行進一步之推斷。參見：〈關於日本在我領海附近捕魚之意見核示知照〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1947 年 9 月 20 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 85-86。〈呈復通知盟總廢止捕魚辦法由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1947 年 12 月 2 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 87-88。

⁴⁴ 〈電復有關日本在我領海附近捕魚之意見恭請核示由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1947 年 8 月 19 日，館藏號：02000038589A，〈日本漁船公海捕魚案〉，頁 77-79。

本政府忽視中國的抗議之下，日本漁輪越界捕魚的案例逐年增加，此亦破壞了中國沿海之經濟。二戰結束後，身為戰勝國的中國為了解決長期以來的中日漁業紛爭，故希望在盟軍占領日本期間以及往後對日和約上，對日本漁業有所限制，藉此解決問題。

自盟軍占領日本之後，國府便欲利用此一機會開始限縮日本漁區，其考量點在於：若未在盟軍占領期間即開始限制日本漁區的話，未來交涉對日和約時恐占領期間所劃定之漁區將成為談判依據，不利於中國日後的漁權發展。因此，農林部於 1947 年 6 月 28 日提出了限制日本捕魚區域之建議。農林部認為盟總於 1946 年 6 月 22 日所規定之日本漁區範圍之西南方，即北緯 32 度 30 分、東經 125 度南；至北緯 26 度、東經 123 度之界線似嫌過寬；⁴⁵此外，將日本漁區延長至北緯 24 度、東經 123 度，實有入侵中國利益之虞，且對中國國防以及軍事上有著極大的影響。⁴⁶因此，農林部認為應當維持盟總於 1945 年 9 月 27 日所劃定之日本漁區範圍。⁴⁷

除了規定日本之捕魚區域外，國府也針對日本漁船的規格提出限制。國府認為日本戰後由於海外根據地的減少，導致作業範圍縮小，故擬將拖網漁船總噸位減低至 2 萬噸，每艘以 200 噸為限，發動機手縲網漁輪總噸位規定為 5 萬噸，每艘以 100 噸為限。並規定日本漁船不得在中國港口銷售魚鮮，又各種水產製品，除中國政府准許進口者外，一概不得輸入。⁴⁸

上述的對日漁業方針只限於盟軍占領期間，國府的最終目的乃是透過對日和約，遏止日本戰前過度越界捕魚。是此，國府遂擬定日後對日和約中，有關劃定日本漁區範圍的三點原則：

⁴⁵ 〈農林部代電內政部〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1947 年 6 月 28 日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁 114。

⁴⁶ 〈對日和約會議劃定日本漁區意見〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：020000001119A，〈管制日本漁業〉，頁 30。

⁴⁷ 〈農林部代電內政部〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1947 年 6 月 28 日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁 111-116。

⁴⁸ 〈農林部代電內政部〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1947 年 6 月 28 日，館藏號：026000010935A，〈重新劃定領海案〉，頁 111-116。

- 一、琉球群島原為我國領土仍應劃歸我國版圖。
- 二、臺灣與琉球群島為我國東方外籬國防軍事重要地帶應確保一切軍略之一區域。
- 三、東海海面及我國最主要漁區我國漁船習慣性捕魚地帶應確保我國漁業利權。⁴⁹

國府亦對上述三點原則提出五點理由：

- 一、蕨茨坦宣言日本僅保有北海道、本州、四國、九州四島國土，故日本漁船範圍之劃定應依據其國土區域為限。
- 二、琉球群島原為我國領土，於一八七五年被日本佔領，今日本戰敗琉球群島自應劃歸我國，而日本漁區絕不應擴大至我國領土區域以內。
- 三、日本現有人口不足八千萬人，與我國人口數約為一與五之比例。該國漁區範圍當以人口比例為標準，而不致影響其民食問題。
- 四、為防止日本將來漁輪便于武裝配備起見，對於日本機器漁輪之噸位與總噸位均應受本屆和約之限制，漁區範圍亦應配合縮小。
- 五、近我國沿海各地常發現日本漁輪越界捕魚及走私情事侵犯我國利權甚鉅，且其中難免藏奸匿密有趁機刺探我國軍事機密之企圖。為防杜上項流弊日本漁區務必劃定遠離我國領土區域為宜，以資確保我國之權益。⁵⁰

從上述國府所擬定的戰後對日漁業政策觀之，國府對於劃定日本漁區首重國防考量，並希望藉此收回琉球群島；此外，希冀透過戰勝國的身份，藉此抑止日本漁區在控制範圍之內，防止其再度坐大的可能性。雖然國府已有了對日漁業政策的基本方針，但此時日本為盟國所控管，這些方針是否能如期實施，還須看國府如何在遠東委員會中運籌帷幄，

⁴⁹ 〈對日和約會議劃定日本漁區意見〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：020000001119A，〈管制日本漁業〉，頁30。

⁵⁰ 〈對日和約會議劃定日本漁區意見〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：020000001119A，〈管制日本漁業〉，頁30。

以保國府之最大國家利益。

二、盟總擴大日本漁區與遠東委員會之內部討論

盟總過去所頒布的指令(SCAPIN)僅是針對日本政府，屬於盟總單方面的過渡性指令，並未通過遠東委員會之決定。在職權上，盟總實際上為執行單位，對日政策的擬定在職權上仍以遠東委員會為主。針對日本漁業問題，遠東委員會第二小組即於 1947 年 10 月開始討論日本漁業問題案(C2-271)，該案要點有三：

- 一、日本漁區暫以盟總去年(1946)六月劃定之界線為限。
- 二、盟總可隨時擴大漁區，但應受下列限制：
 - (甲)非事前商得同盟國同意，日本漁船不得在所統轄領土之近海捕魚
 - (乙)凡有關國為保障安全計，得將該國近海之範圍，通知盟總；盟總非事前與該國協商，不能允許本漁船在該區捕魚。
- 三、上述條款，並無豁免日本漁船提充賠償，或預定日本捕魚隊之最後總噸位，及限制漁船格式之意。⁵¹

蘇聯代表針對此案之第 2 項提出異議，堅決認為非經遠東委員會事前准許，盟總不得再將上述漁區擴大。美國代表對此提出一個折衷的辦法，其稱如果日後遇到盟總與有關各國在近海範圍(Ocean areas near territories)之解釋有異議時，由於在該案中並無明文規定，所以將來如因此發生爭執，仍可在遠東委員會以複議方式解決。⁵²

在該案討論初期，美國與蘇聯代表即針對盟總是否有權自行擴大漁區的議題上產生爭議。由於盟總主要由美國所主導，若盟總得以自行擴

⁵¹ 〈顧維鈞報部電第 952 號〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1947 年 10 月 30 日，館藏號：020000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁 26-27。

⁵² 〈顧維鈞報部電第 952 號〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1947 年 10 月 30 日，館藏號：020000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁 28。

大漁區的話，此意即美國可自行擴大日本漁區。倘日本漁區得以自行擴大，使日本國內在糧食供給上無虞的話，這對於長期實施單獨佔領日本政策的美國而言，減輕了不小的負擔。⁵³然而，這對鄰近日本的蘇聯而言並未有利，且有侵犯其領海主權之虞，所以蘇聯才希望擴大日本漁區的議案，交由遠東委員會處理，以保障其在東亞的勢力。除此之外，美、蘇兩國戰後在太平洋漁業資源上的競爭，也為雙方的爭執點之一。⁵⁴

針對美、蘇兩方的爭執，小組主席提議遠東委員會各國各自提出其所認為之領海範圍後，再行討論。⁵⁵中華民國方面，經駐美大使顧維鈞報外交部該次會議的經過之後，內部亦針對該議題進行討論。⁵⁶

由於戰前日本漁船頻繁進入中國沿海進行漁撈工作，有損中國沿海漁民之利權，因此中國政府於戰後內部決議認為，在對日和約以前應對於日本捕魚區嚴加限制，以保障中國的領海權與漁權。適逢正值遠東委員會討論日本漁業，農林部也為此擬定了限制日本捕魚區之意見。⁵⁷在農林部所擬的意見中，認為過去盟總所訂之禁止日本漁輪在中國沿海十二英哩以內以及沿中國海岸北緯 29 度以北緯 32 度以南、東經 123 度以西之範圍內捕魚辦法似乎稍嫌過寬，經與內政部以及有關部會討論過後，農林部擬定中國捕魚區(見圖 3-5)。⁵⁸

⁵³ 原文為：In our opinion SCAP has done this and, with comprehensive assistance in providing gear and petroleum, has made a real contribution to the food supply of Japan and has relieved the American taxpayer.參見：Special Mission Reviews Japanese Fisheries Situation, Natural Resources Section Weekly Summary, 1949. 22-28 may, p. 5.

⁵⁴ 漁區擴張問題に付總司令部天然資源局局長スカンク中佐會談，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1949年6月9日，リール/コマ番号：E'-0004/744，〈占領下における本邦漁船の操業区域(マッカーサー・ライン)關係〉，頁18-19。

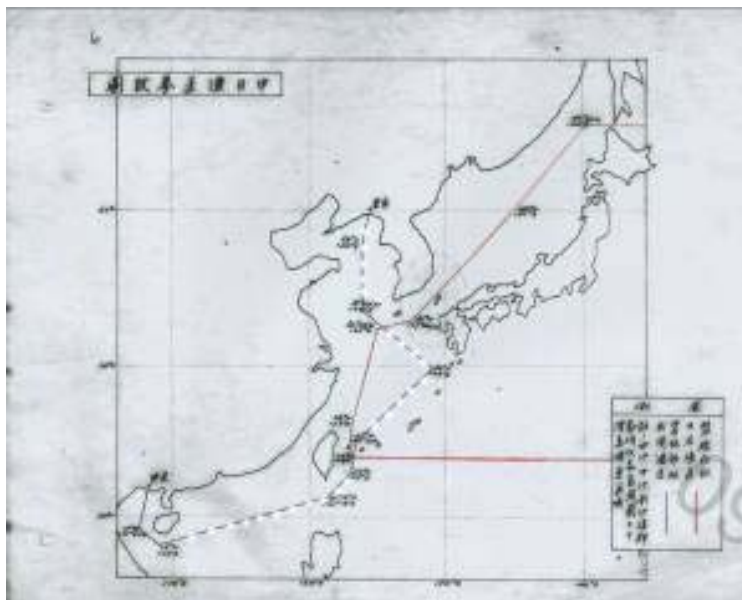
⁵⁵ 〈顧維鈞報部電第952號〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1947年10月30日，館藏號：020000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁28。

⁵⁶ 〈請惠示關於日本漁業案卓見由〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1947年11月14日，館藏號：026000010936A，〈劃定中日漁區案〉，頁18。

⁵⁷ 〈為檢送修訂我捕魚區域圖及意見□限制日本漁區域圖及對日和約漁業部份意見書各二份由請察照由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1947年12月10日，館藏號：020000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁35-37。

⁵⁸ 〈據農林部檢呈修訂中日捕魚之區域圖暨對日和約部份意見書請鑒核備案□交迅速核復由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1947年12月22日，館藏號：020000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁60-62。〈檢送修訂我國及日本捕魚區

圖 3-5 農林部所擬之中國漁區與盟總第二次劃定漁區比較圖⁵⁹



說明：實線為盟軍原定之漁界、虛線為農林部所擬之中國漁區

從上圖農林部所擬之中國漁區可以發現，農林部將中國漁區範圍劃至琉球群島近海，以符合戰後收回琉球主權的方針。此圖後透過外交部轉送至駐美大使館以作為在遠東委員會上討論的依據；此外並分送內政部、國防部及海軍總司令部以供參考。⁶⁰

1948年1月27日，由農林部、內政部、海軍總司令部以及外交部各代表舉行劃定中日漁區會議。該次會議主要針對在遠東委員會中所討論之日本漁業問題案(C2-271)中各項問題進行討論，其中包括了：(1)是否同意盟總第二次所劃之日本漁區、(2)是否允許盟總隨時擴大日本漁區以及(3)如允許盟總隨時擴大日本漁區，則中國之領海範圍應如何劃定？

域圖暨對日和約漁業部份等意見書請備查由），新店：國史館藏，《內政部檔案》，1947年12月8日，館藏號：026000010936A，〈劃定中日漁區案〉，頁32-33。

⁵⁹ 出處：〈日本漁區參考圖〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，館藏號：031.70001，〈中日漁區參考圖〉，頁6。

⁶⁰ 〈據農林部檢呈修訂中日捕魚之區域圖暨對日和約部份意見書請鑒核備案□交迅速核復由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1947年12月22日，館藏號：020000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁60-62。〈檢送修訂我國及日本捕魚區域圖暨對日和約漁業部份等意見書請備查由〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1947年12月8日，館藏號：026000010936A，〈劃定中日漁區案〉，頁32-33。

農林部與海軍總司令皆主張為日本劃定較小的漁區；此外，由於盟總將琉球群島全部劃入第二次劃定日本漁區之區域中，其西南界線又接近臺灣沿海，這不但影響到了未來琉球群島的歸屬權問題，也將妨礙臺灣漁業的發展，所以該次會議主張重劃日本漁區。⁶¹至於如何劃定日本漁區，農林部與海軍總司令部各持不同的意見(見圖 3-6)，⁶²經開會決議後，暫時取得三項決議：

- 一、一九四六年六月盟總所劃定日本漁區經遠東委員會同意不得再行擴大。
- 二、現行日本漁區如須改變我國應以農林部所建議者為第一意見，以海軍總司令部所建議者為第二意見。
- 三、近海範圍無須劃定，中國捕魚區域由內政部會同農林部、海軍總司令部研究擬圖再行開會商定之。⁶³

是此決議於 1 月 31 日由內政部長張厲生(1900-1971)批准後，⁶⁴再於 2 月 3 日，向駐美大使顧維鈞報告決議內容。⁶⁵

⁶¹ 〈本月□日開會討論劃定日本漁區案請派代表出席〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1948 年 1 月 20 日，館藏號：020000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁 52-59。

⁶² 農林部主張：將盟總第一次所劃定日本漁區加以修正其西南以北緯 32 度 40 分、東經 129 度至北緯 30 度東經 130 度之線為界。海軍總司令部主張：日本漁區之東北兩面由美、蘇劃定，西南兩面以自北緯 40 度、東經 135 度；經北緯 33 度、東經 127 度 40 分及北緯 30 度、東經 127 度 40 分向東至北緯 30 度、東經 130 度之線為界。參見：〈本月□日開會討論劃定日本漁區案請派代表出席〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1948 年 1 月 20 日，館藏號：020000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁 54-55。

⁶³ 〈劃定中日漁區會議記錄〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1948 年 1 月 27 日，館藏號：020000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁 63-64。

⁶⁴ 〈簽呈〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1948 年 1 月 28 日，館藏號：026000010936A，〈劃定中日漁區案〉，頁 24-25。

⁶⁵ 〈盟總所劃日漁區非經遠東委員會國同意不得擴大〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1948 年 2 月 3 日，館藏號：020000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁 66。

圖 3-6 農林部與海軍部所擬日本漁區圖⁶⁶



說明：粗體虛線為海軍總司令部所擬之日本漁區，粗體實線為農林部所擬。

在遠東委員會第二小組中，蘇聯所提之修正案：「日本須要擴大漁區時，須由遠東委員會決定」獲得菲律賓、紐西蘭、荷蘭以及澳國的支持，僅有美國與英國表示反對，該案遂於 2 月 12 日通過，轉送指導委員會審核。但因為美國具有否決權，使得該案又送回第二小組進行審查。由於該草案所劃定之漁區均與中國海岸距離甚近，中國代表在屢次表決中皆表示保留重議之權；此外，由於當時各國大多支持蘇聯的修正案，使得美國的立場較為孤立，此時美國為了拉攏中華民國支持其立場，勢必會提出需重劃日本漁區西線的必要，藉此緩和中國的態度。⁶⁷如

⁶⁶ 〈中日二國漁區參考圖〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，未標日期，館藏號：026000010936A，〈劃定中日漁區案〉，頁 240。

⁶⁷ 〈日本捕魚與珍珠案〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1948 年 2 月 27 日，館藏號：020000038585A，〈日本漁區案〉，頁 80

此為中國提供了一個修改日本漁區的機會。

3月10日，農林部、外交部、內政部以及海軍總部以農林部所提之草案為藍本，舉行「中國捕魚區第一次會議」。在會議中外交部認為原案所劃漁區二部份已與盟總所劃定之日本漁區重疊，似應將日本漁區予以修改；此外，顧維鈞正擬提議將日本漁區限制在東經126度或東經130度以內。⁶⁸3月13日，相關部會再度舉行「中國捕魚區第二次會議」，會中分別對於中國之漁區提出兩案：第一案為自鴨綠江口起，經北緯38度、東經124度；北緯33度50分、東經124度；北緯30度、東經126度；北緯21度18分、東經121度18分；北緯17度、東經109度30分；北緯18度50分、東經108度各點至北崙河口止。第二案為自鴨綠江口起，經北緯38度、東經124度；北緯33度50分、東經124度；北緯30度、東經126度；北緯30度、東經130度；北緯24度、東經130度；北緯21度18分、東經121度18分；北緯18度30分、東經108度各點至北崙河口止。（見圖五）國府擬將第二案作為對外交涉的依據，若各國未能同意，再以第一案為標準。至於南海各群島周圍之捕魚範圍，將以其周邊向外伸展五十浬作為中國之捕魚區域，但與他國領土相距不及一百浬者，以海峽之中線為限。⁶⁹是項決議亦電至駐美大使顧維鈞供其在遠東委員會參考。

1948年5月24日，顧維鈞報部稱，美國在遠東委員會又另提出對案C2-271/4，該對案主要內容為將現行之日本漁區向東南方擴張，並建議如果盟總將來欲擴大日本漁區時，須事先得相關國之同意。雖然在會議中蘇聯與英國等接納中國所擬之意見，但此仍與其他國之看法有所落差；顧維鈞表示，由於遠東委員會迄今對漁業問題尚無定策，且美國有可能隨時擴大現行之日本漁區，為求此案早日通過，顧維鈞遂對該案之西線提出修正案⁷⁰（見圖3-7），以期博取他國之支持。⁷¹

⁶⁸ 〈劃定中國捕魚區域第一次會議記錄〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1948年3月10日，館藏號：026000010936A，〈劃定中日漁區案〉，頁55-56。

⁶⁹ 〈劃定中國捕魚區域第二次會議記錄〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1948年4月14日，館藏號：020000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁90-91。

⁷⁰ 顧維鈞提出之修正案為：自北緯20度、東經130度劃至北緯20度、東經124度，

圖 3-7 修改日本漁區參考圖⁷²



說明：1號線為現行之日本漁區，2號線為顧維鈞所提之修正案，3號線為國府所擬之第一案，4號線為第二案。

針對顧維鈞所擬之漁區，外交部招集海軍總司令部、農林部以及內政部於 1948 年 6 月 25 日，舉行限制日本漁區會議，⁷³商討如何藉機修改日本漁區之西線，使改線遠離中國之沿海。⁷⁴各部會贊同顧維鈞之修正案，⁷⁵遂於 7 月 3 日電顧維鈞稱，其所擬定之日本漁區界線於必要時

由此再劃至北緯 32 度 40 分、東經 126 度；復由此劃至北緯 33 度東經 127 度 40 分。參見：「日本漁船案擬提修正法核示由」(1948 年 5 月 24 日)，〈日本漁區案〉，《外交部檔案》，國史館藏，檔號：020000038587A。

⁷¹ 「日本漁船案擬提修正法核示由」(1948 年 5 月 24 日)，〈日本漁區案〉，《外交部檔案》，國史館藏，檔號：020000038587A。

⁷² 出處：「修改日本漁區參考圖」，〈中日漁區參考圖〉，《外交部檔案》，中央研究院近代史研究所藏，檔號：031.70001。

⁷³ 〈請派員於六月廿五日來本部出席日本漁區會議〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1948 年 6 月 19 日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁 6-7。

⁷⁴ 〈函送限制日本漁區會議記錄〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1948 年 7 月 6 日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁 10-14。

⁷⁵ 〈函送限制日本漁區會議記錄〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1948 年 7 月

可以提出，另外在限制日本漁船的部分，應該注意下列三點：

- 一、日本漁區僅限制日本漁船不能超出而不禁止盟國船隻駛入，此點應否提出由該館酌辦。
- 二、以前對日本漁船超越其漁區時如何處罰，並無規定，現應提出對日本漁船超越其漁區而侵入盟國之近海者，該有關國有自由處理之權。
- 三、對日和約訂定後，此漁區作廢日本自行劃定其漁區時，不得以此漁區做任何依據。⁷⁶

從外交部所擬之意見可知，由於盟總所劃定之日本漁區過大，有損害國府漁權之虞，有違國府起初試圖透過盟總解決中日間長期漁業紛爭問題的本意；另一方面，從戰後琉球歸屬權的角度觀之，國府自然不希望盟總所劃定之日本漁區成爲日後交涉琉球問題時之徵節所在，故其方提出日後此日本漁區不得作爲任何交涉之依據。

除了限制日本漁區之外，國府內部亦舉行劃定中國漁區之會議。6月17日，國防部、交通部、農林部、海軍總部、外交部、內政部等各相關部會在國防部本部開會，討論如何劃定領海以外之漁區問題。各部會皆認爲如果此時劃定中國漁區，其他有關各國未必會同意；劃定之後是否能確實禁止外輪侵漁，此又爲一大問題。另外一個問題是，如果自劃漁區的話，那勢必會與盟總所劃之漁區相衝突，所以中日漁權問題並非中國與日本間的漁業衝突，而是中華民國與盟總間的衝突。因此，目前中國漁區暫擬劃而不宣，以避免多惹事端，如此中國漁民則可自由捕魚，較劃定漁區不受限制。⁷⁷至於如何防止日輪侵漁的問題，不在於漁區公布與否，而在於如何有效防治；在和約簽訂以前，中華民國與日本仍屬戰爭狀態，所以中國方面可予以捕抓，並加強證據之搜集，以做未

6日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁10-14。

⁷⁶ 〈修改日本漁區案〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1948年7月3日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁8-9。

⁷⁷ 「函送限制日本漁區會議記錄」(1948年7月6日)，〈劃定中日漁區案〉，《內政部檔案》，國史館藏，檔號：026000010936A。

來向盟總交涉時之依據。⁷⁸

1948年12月21日，美國又在遠東委員會第二小組之第135次例會中提出另一個替代方案(C2-271/7)。⁷⁹該案與之前美國所提之(C2-271/4)不同點在於(C2-271/7)對日本漁區不加明文規定，且新案授權盟總對現存之日本漁區可以予以擴張，但此種擴張一旦牽及任何國家直接有關區域時，盟總應與該國協議，決定處理辦法。⁸⁰

遠東委員會各代表針對美國所提之新案(C2-271/7)詳加討論，經參照各代表意見後，於1月10日另擬新案(C2-271/8)送交小組審議，⁸¹該案內容為：

- 一、在遠東委員會本政策決定及其他政策決定所定條款之下，日本應盡量利用現有資源以獲得漁類供給國內消費及出口。
- 二、a.在不妨害安全條件之下，日本捕魚及其他商業性水產活動，准許於如下所定之區域內從事之。自納沙布岬至貝殼島之中途約43度23分、東經145度51分一點起，東南行至北緯43度、東經146度30分，由此折西南北行至北緯45度、東經165度，再折西南行至北緯40度、東經165度，然後續東向至東經180度，由此沿180度子午線南行至北緯20度，西折沿20度北緯線至東經165度，由此延165度子午線南行至北緯16度，折向西行至東經150

⁷⁸ 〈函送限制日本漁區會議記錄〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1948年7月6日，館藏號：026000010936A，〈劃定中日漁區案〉，頁89-104。

⁷⁹ Far Eastern Commission Committee No.2: Economic and Financial Affairs Fishing and Aquatic Industries in Japan (Reference: FEC-035/1; c2-014 series; c2-271 series) Note by the Secretary General, 新店：國史館藏，《外交部檔案》，1948年12月22日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁16-18。

⁸⁰ 〈關於漁業案〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1948年12月31日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁14。

⁸¹ Far Eastern Commission Committee No.2: Economic and Financial Affairs Fishing and Aquatic Industries in Japan (Reference: C2-271/7; SC-271/2) Note by the Secretary General, 國史館藏，《外交部檔案》，1949年1月10日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁26-27。

度，由此延 150 度子午線北行至夏至線，再西行至東經 141 度，由此復折西南行沿 141 度子午線至北緯 16 度，西折至東經 130 度，由此延 130 度子午線北行至 24 度北緯，再西行至東經 124 度 30 分，由此北行至北緯 32 度 40 分、東經 126 度，續行至北緯 33 度、東經 127 度 40 分，由此東北行至北緯 40 度、東經 135 度，此同一方向續至北緯 45 度 30 分、東經 140 度，由此折西東行，以距海岸線三英里之距離繞過宗谷岬至北緯 45 度 30 分、東經 145 度，再沿 145 度子午線南行至距離北海道海岸線三英里之一點，然後續以距北海帶海岸線三英里之距離，繞過知床岬通過根室海峽而歸於納沙布岬與貝殼島之起點。

b.在不妨害安全之條件下，盟軍總部可將現有之日本捕魚及其他商業性水產活動予以擴張，如此項擴張包括再與某一遠東委員會會員國直接有關之區域內做捕魚及其他商業水產活動時，盟總須事先商獲該國之同意，此項商洽如在一合理之時期由不能獲得協議時，盟總可將此事提交遠東委員會，本條所稱之與某一遠東委員會會員或直接有關之區域由該國預先通知盟總。

- 三、五十噸以上日本漁船從事於本政策決定所指之捕魚及其他商業性水產活動時，應於船身附具適當之標識，以茲識別。
- 四、日本捕魚活動應嚴格遵守有關魚類保存之國際協定，及承認魚類保存之慣例(包括濱海國家所定魚類保存辦法)
- 五、以上規定並不妨礙日本漁船及漁業設備之賠償拆遷，並非預先決定日本漁船隊之最後組織與規模。
- 六、遠東委員會向其會員國政府建議，為協助本政策之實施，再發現有違及本決策規定事項之行動時，應即通知盟總總部，促其注意，但此項通知並不妨礙該國同時對此項違反行動採取其認為適當之措施。⁸²

⁸² 〈抄送遠東委員會修改日本現行漁區新草案議文〉，新店：國史館藏，《外交部檔

其中關於第二節 a 項所定之漁區(即盟總在 1946 年 6 月 22 日所劃定者)之出入處，新漁區在東南方面較先前擴大，惟鄰中國海岸之西線，第二小組遵照中國代表之意見加以修訂，故新漁區較先前草案離中國海岸遠。針對過去美、蘇兩方對於盟總是否得以自行擴大漁區的爭執點，該方案中之 b 項為美國與蘇聯雙方意見之折衷方案，即遠東委員會會員國應將各該國認為對日漁船活動之直接有關區域先行通知盟總，此後日漁船至各該有關區捕魚時，盟總須事先商得各該國同意，若經磋商而無結果時，則盟總應將此事提交遠委會決定。遠東委員會還建議各會員國，為了協助盟總執行該草案，倘有發現日本漁船越出麥克阿瑟線之情事，各會員國應報告盟總，惟此舉並不拘束各國對越界漁船之措置。⁸³

但美國與蘇聯均對(C2-271/8)的內容表示不滿，美國代表對分組新案第二節 a 項內，關於修正鄰近中國海岸之日本漁區一點深表反對。美國代表表示，由於該區漁產頗豐，且自劃為日漁區以來為時頗久，而中國迄未對盟總表示反對，今遽爾將此區劃出，恐非由中國先與盟總洽商經其同意不可，否則此間美代表團絕難贊同。蘇聯代表仍堅持原來的主張，即盟總不得自行擴大漁區，如需擴大則須交由遠東委員會決定，但美國則堅持盟總可自行擴大漁區。⁸⁴

1949 年 6 月 7 日，美國另提修正案(SC-271/17)，除了針對原案中第六節建議各會員國為協助盟總執行本案計，遇有發現日本漁船越界事應向盟總報告一點業經多數同意刪除之外，⁸⁵原案中第二節 b 項規定，遠東委員會會員國得指定各該國認為日本漁船活動直接有關區域，經通知盟總後，日漁船如擬駛赴該有關區捕魚時，盟總須事先商得各該國同意。由於此一「有關區域」如何決定，該案中並無明文規定；故美國將第二節 b 項修正為各會員國之直接「有關區域」以一般認為合理者為限，

案》，1949 年 3 月 23 日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁 32-35。

⁸³ 〈關於漁業案請核示由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949 年 1 月 15 日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁 24-25。

⁸⁴ 〈關於漁業案請核示由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949 年 1 月 15 日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁 24-25。

⁸⁵ 〈關於漁業案請核示由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949 年 6 月 28 日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁 59-60。

如遇有會員國指定之區域，在事實上與該國安全立場或與保護水產措施並無關連時，盟總經磋商後而無法改變該國原有立場，仍得行使其裁量權，允許日本漁船駛往該區活動；若會員國認盟總此舉有損其權益，則該國得將此事提出遠委會複審，或另採外交途徑解決；⁸⁶然而，在 SC-271/17 尙未舉行表決時，美方又於 1949 年 6 月 29 日再度提出修正案 SC-271/20。該修正案提出關於第二節 b 項中盟總得擴充 a 項所劃定之漁區一點，現案為顧全各國權益著想，規定如擬擴充之漁區及於各國有關區域時，盟總應事先商得各該國同意；如雙方未能協議，盟總應將此事轉知遠東委員會決定。美國代表擬提出修正案刪除自「如雙方」起至末句。⁸⁷美國並提出關於「各國有關區域」應作合理解釋，如果盟總與各有關國對此解釋不一致時，盟總仍得權宜行事，准許日本漁船至其所指定之擴充地區活動；倘該國認爲此舉有損權益時，得於遠東委員會中對盟總的行動加以複審。由於美國的提案大大地加強了盟總的權力，已與原案之旨意相違背，中華民國駐遠東委員會代表團對此提出對案，將原案修正爲：「盟總於將來對本案所劃定漁區認爲有擴充必要時仍應請由遠委會再定政策」。但此際各國大多傾向接受美國的方案，如英國、澳國、法國以及加拿大均已明白地表示其立場，國府所提之修正案勢將難以通過。⁸⁸

⁸⁶ 原文為：The Supreme Commander for the Allied Powers may, subject to security considerations, expand the above mentioned area for Japanese fishing or other commercial aquatic activities. If such expansion will involve an area in which any member country of the FEC has a direct concern in respect to fishing or other commercial aquatic activities, prior authorization shall be obtained by SCAP from such country. In case where no agreement is reached within a reasonable period, SCAP shall refer the matter to the FEC. 參見：Far Eastern Commission Fishing and Aquatic Industries in Japan as Amended at 141st and 144th Steering Committee Meetings Note by the Secretary General, 新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949 年 6 月 7 日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁 61-62。

⁸⁷ SC 271/20 Fishing and Aquatic Industries in Japan Outstanding Proposed Amendments to SC-271/19, 新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949 年 6 月 29 日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁 65。

⁸⁸ 〈漁業案請核示〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949 年 7 月 9 日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁 63-64。

1949年7月12日，國府駐遠東委員會代表李惟果(1898-?)報部稱，美國代表於指導會第148次例會對日本漁業草案第二節a項所定漁區提出修正，亦即毗鄰中國海岸之西線擬恢復為盟總現行漁區(即1946年6月22日所劃定界線)。原草案中所定之漁區在東南方面較寬，西線的部分經中國駐遠東委員會代表團力爭之後，以照中國代表的意見加以修改，使得擴大日本漁區的西線離中國海岸較遠；然而，美國現在的提案無非將原草案中所定之界線口頭推翻。⁸⁹(美國原提案圖，參見圖3-8)美國代表的理由為由於其代表團之疏失，所以要求原案西線與現行西線必須一致。國府方面則鑒於過去日本漁船多次越界捕魚，除了損及國府之經濟利權外，亦對國防安全略有影響，所以國府主張在西線方面略為縮小。國府之提案原已得多數國家之同意，所以原草案之西線則較盟總所劃定者東移，⁹⁰如今美國忽然推翻原草案，國府方面自不能接受。外交部對此於7月14日指示中國駐遠東委員會代表，目前應當力爭原案中所定之界線。⁹¹

國府代表雖然試圖將美方修正案送回第二小組進行討論，但並未被指導委員會採納。7月26日，美方的修正案於指導委員會第150次會議表決，以7票對3票(中華民國、蘇聯以及菲律賓反對，印度棄權)通過，議案成立。⁹²另一方面，關於原案第二節b項中，關於盟總於必要時得擴充漁區一節，美國代表撤回原提案，並另提修正案。該修正案與原案(SC-271/22)的區別在於，原案規定如果盟總擬擴充漁區及與各國在捕魚方面直接有關之區域內時，須務必先徵得各該國之同意；如雙方未能協議，此事應由盟總提請遠東委員會決議，今日美國所提之修正案則改為：

盟總在顧及安全條件下得擴充上述漁區，但如擴充範圍涉及遠委

⁸⁹ 〈李惟果報部電〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949年7月12日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁67-68。

⁹⁰ 〈關於日漁業案請核示由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949年8月8日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁82。

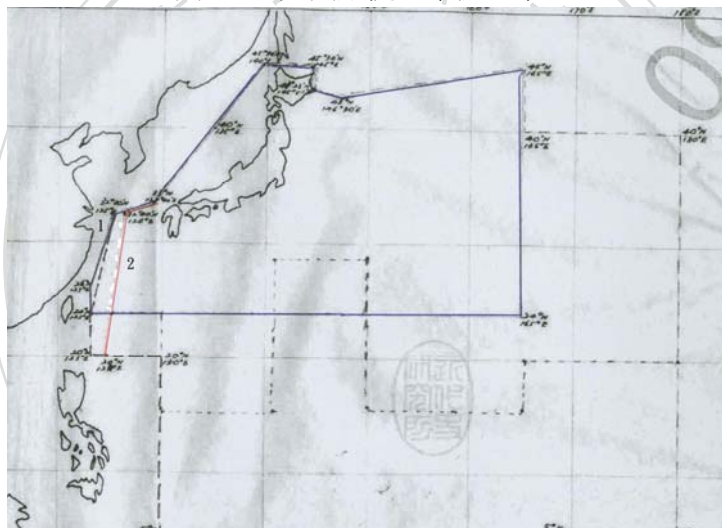
⁹¹ 〈日本漁船案我應力爭原案所定界線〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949年7月14日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁70。

⁹² 〈關於日漁業案請核示由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949年8月8日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁82。

會任何會員國所認為有直接關係之區域時，盟總請設法徵得當事國同意，成立妥協以期有利於日本經濟並得保持該國之正當權益。⁹³

仔細觀察美國修正案的內容，不難發現此修正案中擴大了盟總的職權，意即盟總有擴大日本漁區的最後決定之權。國府對於美國此修正案自然難以接受，李惟果也與美國代表麥考將軍洽商，希望美國重新考慮。麥考將軍回稱關於日本漁業案，美國外交部一切尊重盟總的意見，決策操諸於盟總，所以建議可由中國駐日代表團逕向盟總說明。⁹⁴

圖 3-8 美國原提日本漁區案⁹⁵



說明：1號線為盟總現行日本漁區，虛線為美國原提之日本漁區範圍，2號線則為顧維鈞所提之修正案。

就國府駐遠東委員會小組的立場而言，日本漁區西線擴大與否，並

⁹³ Asserts a direct concern in respect to fishing or other aquatic activities, SCAP will attempt to secure consent of such country to an agreement reasonably calculated to benefit the Japanese economy and to protect the legitimate interests of such country. 參見：〈關於日漁業案請核示由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949年8月8日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁83。

⁹⁴ 〈關於日漁業案請核示由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949年8月8日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁83-84。

⁹⁵ 出處：〈日本漁區參考圖〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，館藏號：031.70001，〈中日漁區參考圖〉，頁12。

不是主要的重點，目前的重點應在透過第二節 b 項來牽制盟總，防範盟總擅自擴大漁區。國府甚至認為如果盟總將來有必要時，欲擴充漁區至現行西線(即美方修正案之界線)，中華民國政府自當予以同意考慮，但前提是需要草案上明確地限制盟總的職權。然而美國所提之修正案，其中包括修定麥克阿瑟線之西線以及第二節 b 項關於盟總擴充漁區一節，在會中已得多數國家之贊同。國府現在僅能以反對票來表達其立場。⁹⁶

經駐日代表團向盟總兩次洽商，勸盟總接受原案所劃之西線，但均未獲同意。外交部於 8 月 24 日向遠東委員會代表李惟果指示，關於第二節 b 項，盟總擴充漁區自應堅持原來之規定，由於本案對國府之國防安全以及權益影響甚大，應該力爭，如果仍無結果，應在大會時對全案投否決票。⁹⁷

就在遠東委員會尚在討論日本漁業案且尚未有結果之際，盟軍總部於 1949 年 9 月 19 日以指令第 2046 號(SCAPIN 2046)⁹⁸擴大了日本漁區(圖 3-9)。從盟軍總部自行頒布擴大日本漁區指令的行為觀之，雖然在職權上是由遠東委員會負責擬定對日政策，再交付盟總執行之；然而，盟

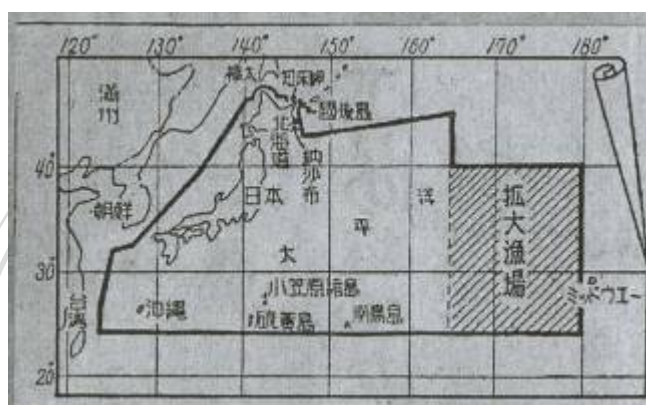
⁹⁶ 〈關於日漁業案請核示由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949 年 8 月 8 日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁 81-84。

⁹⁷ 〈日漁區案力爭後如仍無結果應予否決〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949 年 8 月 4 日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁 85。

⁹⁸ 自本令頒發之日起，至新令頒發之日止，日本漁業、捕鯨及類似之活動，准許於下列之區域內行之：自納沙布岬致貝殼島之中途，約北緯 43 度 23 分 14 秒、東經 145 度 50 分 30 秒之處起，東南行至北緯 43 度、東經 146 度 30 分之處，由此至北緯 45 度、東經 165 度，由此南沿 165 度子午線至北緯 40 度、東經 165 度，由此東至東經 180 度、北緯 40 度，由此南沿 180 度子午線至北緯 24 度，由此西沿 24 度緯線至東經 123 度，由此北至北緯 26 度、東經 123 度，由此至北緯 26 度、東經 123 度；由此至北緯 23 度 30 分、東經 125 度，由此至北緯 33 度、東經 127 度 40 分，由此至北緯 40 度、東經 135 度，由此至北緯 45 度 30 分、東經 140 度；由此東至北緯 45 度 30 分、東經 145 度，並以距海岸線三英里之距離繞過宗谷岬，南沿 145 度子午線至距北海道海岸三英里之處，由此沿距北海道三英里之線繞過知床岬並穿過根室海峽至北緯 43 度 26 分 17 秒、東經 145 度 48 分 3 秒之一點，由此以東南行之方向，復歸於納沙布岬與貝殼島中間之起點。參見：General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers SCAPIN 2046，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1949 年 9 月 19 日，リール/コマ番号：E'-0004/744，〈占領下における本邦漁船の操業区域(マッカーサー・ライン)關係〉，頁 224-225。

總卻直接略過遠東委員會，無視在遠東委員會中所討論的日本漁業案，自行擴大漁區，顯見盟總跟遠東委員會之間在職權架構上的鬆散。除此之外，由於日本實質上是由美國單獨占領，從美國政府與盟軍總部的往來電中亦可看出，在盟總擴大日本漁區時，會盡量避免接近美國之領土及所屬之島嶼，顯見盟總擴大日本漁區實際上仍由美國所掌握之。⁹⁹

圖 3-9 SCAPIN 2046 擴大日本漁區範圍圖¹⁰⁰



1949年10月20日，日本漁業案(FEC-271/33)以8票(美國、英國、法國、澳大利亞、加拿大、印尼、荷蘭、紐西蘭)比3票(中國、蘇聯、菲律賓)，該案遂告否決。¹⁰¹同盟國在遠東委員會中對於日本漁業問題仍未有一共識，只能繼續聽憑盟總照舊行事。此外，從美國與盟軍總部之間的往來電中亦可知，美國並不反對盟總自行擴大漁區，¹⁰²這使得盟總得以繼續自行頒布臨時指令，權力凌駕於各盟國之上。

⁹⁹ Actions Leading to Authorization of Present Fishing Areas and SCAP's Authority to Extend the Authorized Area, *GHQ/SCAP Records, Natural Resources Section*. 1947.11.18, 檔案編號：NRS 01616.

¹⁰⁰ 出處：〈日本漁業の限制緩和〉，《每日新聞》，東京，1949年9月22日。

¹⁰¹ 〈李惟果報部電〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949年10月20日，館藏號：020000038587A，〈日本漁區案〉，頁91-92。

¹⁰² Incoming Message, *GHQ/SCAP Records, Natural Resources Section*. 1947.1.15, 檔案編號：NRS 01618.

三、麥克阿瑟線的結束

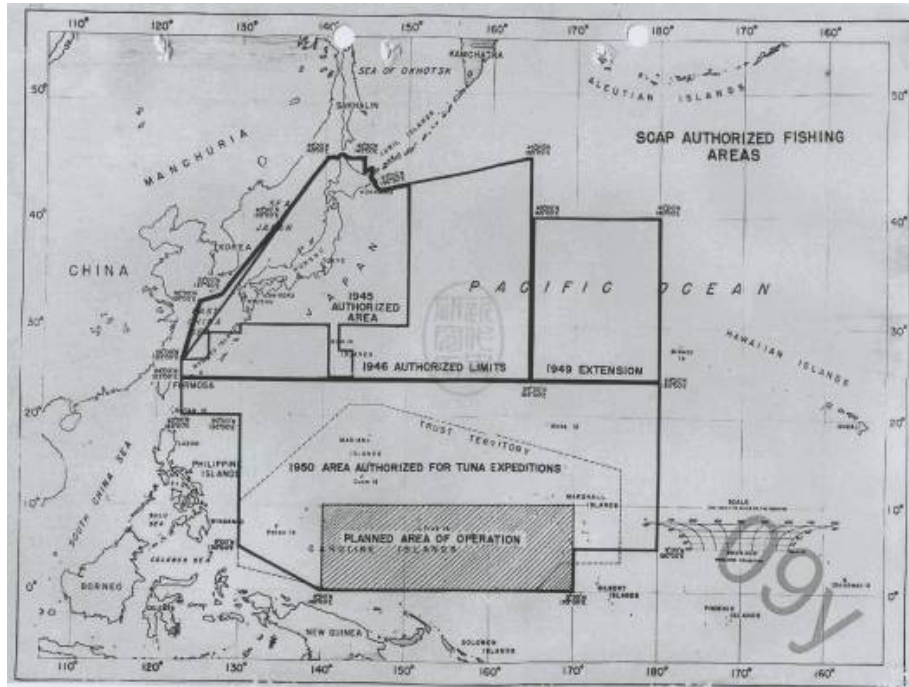
雖然「關於日本漁業水產業之修正政策草案」(FEC-271/33)並未通過，但盟總依然在 1950 年 5 月 11 日以指令 2097 號(SCAPIN 2097)擴大日本漁區(圖 3-10)，¹⁰³該次盟總將日本漁區擴大至赤道線為止，准許日本漁船至該區捕取鮪魚。由於此次擴大漁區影響到菲律賓以及澳國之權利，所以兩國代表相繼在遠東委員會上表達不滿。澳代表於 6 月 29 日於遠東委員會大會時即提出，「關於日本漁業水產業之修正政策草案」(FEC-271/33)雖然遭到中華民國以及蘇聯的否決未獲通過，但該草案規定今後盟總若擴大日本漁區應事前徵詢有關各國同意，該點已經得多數國家之同意；而美國政府所頒發的臨時指令內容若與遠東委員會被否決之議案相似者，應以多數贊同作為依歸；然而，盟總在此次擴大漁區之中並未徵詢有關國之同意，自行擴大漁區。澳國代表認為此舉雖然可以增加日本漁產品之出口，但對其他國家之漁產外銷卻有所不利，為此提出抗議。¹⁰⁴美國代表對此回應稱，擴大日本漁區之目的，在於緩和日本之經濟困難，亦藉此減輕美國占領日本之負擔，此舉與美國之漁業指令完全符合。¹⁰⁵

¹⁰³ 該次擴大漁區的範圍為准許母船式捕鮪艦隊(mothership-type tuna fishing)進入之前所劃區域較南之區域，並以下列一線為界：自北緯 24 度、東經 180 度一點向南延伸至北緯 5 度；由此西至北緯 5 度、東經 170 度；由此南至赤道；由此西至東經 140 度；由此西北行至北緯 5 度、東經 123 度；由此至北緯 24 度、東經 123 度。日本船隊於上述區域內作業時仍須遵守若干條件，為不得駛過他國管制沿海外三海裡之海面，該項漁船應依規定設置標幟。General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers SCAPIN 2097，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1950 年 5 月 11 日，館藏號：E' .1.3.3.2-2，〈占領下における本邦漁船の操業区域(マッカーサー・ライン)關係〉，頁 227-228。

¹⁰⁴ 〈遠東委員會中國代表團代電 39 字第三十八號〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1950 年 7 月 11 日，館藏號：020000038588A，〈日本漁區案〉，頁 14-16。

¹⁰⁵ 〈遠東委員會中國代表團代電 39 字第三十八號〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1950 年 7 月 11 日，館藏號：020000038588A，〈日本漁區案〉，頁 14-16。

圖 3-10 歷次擴大日本漁區圖¹⁰⁶



圖說：由內至外分別為1945、1946、1949以及1950年盟總為日本所劃定之漁區

針對這次盟總的擴大漁區案，外交部於 8 月 30 日向駐遠東委員會代表指示謂，雖然盟總過去迭次頒布擴大日本漁區之指示，在原則上國府一概不予接受；惟此次擴大日本漁區對國府目前之利益較少妨礙，且現階段國府需與美國即盟總合作之處甚多，所以對此暫不提出反對。¹⁰⁷10 月 5 日，遠東委員會第 201 次例會中，菲律賓代表即針對 SCAPIN2097 提出異議，要求遠東委員會對盟總此舉加以複審。¹⁰⁸菲國政府認為此次盟總擴大日本漁區事先並未徵詢有關國之同意擅自頒

¹⁰⁶ 出處：臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，館藏號：031.70009，〈日輪侵漁〉。

¹⁰⁷ 〈關於盟總五月十一日般令擴大日本漁區案希知照辦理由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1950 年 8 月 30 日，館藏號：020000038588A，〈日本漁區案〉，頁 29-30。

¹⁰⁸ Fishing and Aquatic Industries in Japan Philippine Statement of 5 October 1950 Regarding Action of SCAP (References: SCAPIN 2097; FEC-035; 271 series)，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1950 年 10 月 5 日，館藏號：020000038588A，〈日本漁區案〉，頁 40。

令，並且違背美國 1945 年 11 月頒布之日本漁業政策(FEC-035)，故菲律賓代表反對任何日本漁船在距菲律賓海岸 300 海浬處捕魚，並認為遠東委員會對於盟總此一指令有加以複審之必要。¹⁰⁹

10 月 19 日，遠東委員會舉行第 202 次例會，美國代表針對上次會議中菲律賓代表要求複審盟總指令之聲明提出答覆，美國代表兼例會主席 Maxwell M. Hamilton 回應稱：(一)、盟總此次指令(Scapin 2097)所擴充之區域之適用於「母船型捕鮪」(mothership-type tuna fishing)，故並非為一般漁區之擴大；(二)、為防範該項捕漁活動侵犯鄰近國家之安全計，該指令規定該項捕魚活動須受盟總糾察人員之指導及監督；(三)、今後盟總如擬擴大漁區時，當仍與直接有關之遠委會會員國磋商；(四)、盟總此次指令並不違背美國前所頒布之漁業政策(FEC-035)；(五)、盟總願與菲駐日代表等商防止日漁船違法之辦法。¹¹⁰

國府雖對盟總自行擴大漁區感到不滿，但由於此次擴大日本漁區對國府的影響較小，所以中國駐遠東委員會代表便不便在會上過度偏袒菲律賓，擬未來菲律賓之議案進入表決時，以棄權的方式處理之。¹¹¹國府於 11 月 30 日遠東委員會第 205 次會議中，也藉機表達了其立場。在會議中，中華民國代表表示，將來如果盟總欲擴大日本漁區，將事先與有關各國商洽。¹¹²國府試圖透過此舉，避免盟總如過往般在未知會有關各國的情況之下，擅自頒布擴大日本漁區之指令，損及中華民國之漁業利益。

1951 年 9 月 8 日，除了中華民國以及蘇聯等國之外，其餘各同盟國

¹⁰⁹ Enclosure Fishing and Aquatic Industries in Japan Philippine Statement of 5 October 1950 Regarding Action of SCAP，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1950 年 10 月 5 日，館藏號：020000038588A，〈日本漁區案〉，頁 41-42。

¹¹⁰ Far Eastern Commission Provisional Minutes of the 202nd Meeting of the Far Eastern Commission Held in the Main Conference Room, 2516 Massachusetts Avenue, N. W. Washington, D. C. 19 October 1950, 10:30 A. M.，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1950 年 10 月 19 日，館藏號：020000038588A，〈日本漁區案〉，頁 51-52。

¹¹¹ 〈遠東委員會中國代表團代電 39 字第五十五號〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1950 年 10 月 11 日，館藏號：020000038588A，〈日本漁區案〉，頁 38-39。

¹¹² Chinese Statement of Fishing Area，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1950 年 11 月 30 日，館藏號：020000038588A，〈日本漁區案〉，頁 65。

於舊金山簽訂舊金山和約；隨著和約的簽署，盟軍總部亦完成占領之任務，盟總為日本所劃之捕魚區域自當廢止。1952年3月13日，美國國務院東亞事務局官員邀請駐美大使館公使譚紹華前往晤談，其表示由於舊金山和約批准生效日期為期不遠，盟總擬在美國參議院批准該約前十日或一星期前下令取消限制日本捕魚區及巡視辦法之相關指令，待日本恢復主權後，再與各國簽訂捕魚條約。¹¹³4月25日，盟總致文日本政府，即日起取消過去盟總所頒布之 SCAPIN 2046 和 SCAPIN 2097 (關於漁區限制範圍)以及 SCAPIN 2050 和 SCAPIN2050/1(關於漁業視察區界線)。¹¹⁴三天後，舊金山和約生效，日本恢復了正常國家狀態。

第三節 國府相關法令的制定與執行

一、相關法令的制定

一國國內法，除了將國家體制的運作法制化之外，有時亦與國際情勢的演變有所關聯，因此國內法時常隨著國際情勢的改變而有所調整。雖然盟總為日本劃定了漁區，但卻依然發生多起日本漁輪越界捕魚的事件，面對此一狀況，各有關部會遂召開會議，商討相關處理辦法。1948年3月9日，農林部、海軍總司令部以及外交部即針對日輪侵漁問題進行討論，並提出未來處理日輪越界捕魚之相關大綱五條：

一、關於防制日輪侵漁之巡邏暨聯繫辦法，由海軍總司令部

訂定並通飭有關機關遵照施行。

A 由海軍總司令部指派專輪二艘擔任巡邏工作。

B 巡邏區域以北緯 25-32 東經 123-124 間之洋面為主要範

¹¹³ 〈顧維鈞報部電〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1952年3月13日，館藏號：020000038588A，〈日本漁區案〉，頁113-116。

¹¹⁴ Area Authorized for Japanese Fishing and Whaling and Activities Related Thereto，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1952年4月25日，リール/コマ番号：E'-0004/744，〈占領下における本邦漁船の操業区域(マッカーサー・ライン)關係〉，頁236。

圍。

C 由海軍總司令部通飭所有海軍艦艇遇有侵漁日輪應即補捉拿獲。

二、關於商漁輪協助防制侵漁輪之獎勵辦法由農林部擬訂呈院核定後公布施行。

三、關於記載侵漁日輪之記錄要點暨有關參考資料(如限制日本漁區圖)由農林部印發通飭知照。

四、關於本國漁輪懸掛之旗幟之信號暨各種漁輪髹漆之色澤由海軍總司令部會同農林部規定通飭遵行。

五、為便利我國漁區之規劃關於收回琉球領土主權問題請外交部特加注意。¹¹⁵

然而，上述大綱僅提供未來處理相關問題時一個辦理原則，卻缺乏相關法令作為依據，亦未有一個常設機構處理相關事宜，因此難以確實阻止日本漁船的侵漁行為；此外，也因為缺乏一個有系統的組織與法令，過往中華民國政府向盟總抗議日本漁船越界捕魚時，盟總皆以證據不足推諉之，使得日輪越界捕魚的情形日益嚴重。

在盟總消極處理日輪侵漁的態度之下，¹¹⁶中華民國政府只能透過制定相關法令，以法理依據以及專門的常設機構，試圖遏止日本漁船的越界捕魚。為此，各部會於 1948 年 6 月 10 日於農林部會議室舉行「護漁及日輪侵漁問題討論會」。鑒於過去面對日輪越界捕魚卻無法可管的情形，農林部在會議中提出了《日本漁輪越界捕魚處理辦法草案》以及《外國漁輪侵入中國漁業區域捕魚處理辦法草案》，希冀未來能透過此兩辦

¹¹⁵ 〈日輪侵漁問題研討會議紀錄〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1948 年 3 月 9 日，館藏號：020000038585A，〈中日漁區劃分案〉，頁 100-101。

¹¹⁶ 盟總方面並非完全未處理日本漁輪越出「麥克阿瑟線」之事，如在 1949 年 9 月 19 日 SCAPIN 2046 頒布之前，盟總天然資源局局長斯克坎便曾向日本政府口頭表示，希冀日本政府能約束日本漁船遵守國際協定，維持與其他關係國的良好關係。但除了口頭上的提醒之外，盟總方面並未對日本越界捕魚之漁船進行實質上的懲處。參見：漁區擴張問題に付總司令部天然資源局局長スカンク中佐會談，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1949 年 6 月 9 日，リール/コマ番号：E'-0004/744，〈占領下における本邦漁船の操業区域(マッカーサー・ライン)關係〉，頁 15-16。

法遏止外輪入侵中國領海捕魚之情事。¹¹⁷但由於此時中國漁區尚未公布，因此《外國漁輪侵入中國漁業區域捕魚辦法》暫緩實施，而《日本漁輪越界捕魚處理辦法》則交由內政、外交、司法行政以及海軍總部四部共同研討。¹¹⁸此四部於7月2日針對《日本漁輪越界捕魚處理辦法》進行討論，經修正後修改原草案原文，該辦法為：

- 一、凡日本漁船越界捕魚者，應依本辦法處理之。
- 二、日本捕魚區域在對日和約未簽訂前，似以駐日盟軍總部所規定之範圍為標準，其逾越該項範圍而向中國方面捕魚者以越界捕魚論。
- 三、凡越界捕魚之日本漁船漁具及漁獲物應予沒入，其船長船員驅逐出境。
- 四、凡越界捕魚之日本漁船，經緝獲後由當地最高漁業主管官署會同緝獲機關詢明後依前條之規定處分之。
- 五、漁業主管官署及緝獲機關於訊問後應作成處分書載明左列事項：
 1. 漁船之船長暨船員人數國籍姓名年齡性別。
 2. 漁船之國籍船籍船名船型建造材料機器馬力噸位速率漁具種類數量漁獲物種類數量。
 3. 處分之主文。
 4. 越界捕魚之行為時間地點(經緯度)及緝獲知經過。
 5. 作成處分書之年月日。
 6. 作成處分書機關主管長官簽名蓋章。
- 六、前項處分書應於宣佈後交付越界捕魚之日本漁船船長并報農林部備案。
- 七、本辦法實施前所緝獲知日本漁船上未經處理者適用本辦法。

¹¹⁷ 〈護漁及日輪侵漁問題討論會議記錄〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1948年6月10日，館藏號：026000010938A，〈漁業法規案〉，頁16-18。

¹¹⁸ 〈簽呈方一字第1623號〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1948年6月12日，館藏號：026000010938A，〈漁業法規案〉，頁7。

八、本辦法經呈報行政院核准後施行。¹¹⁹

由於此際中國尚未公布漁區，所以在《日本漁輪越界捕魚處理辦法》中對於「越界」的定義為日本漁船不得超過盟總所規定之捕魚界線，當日本漁船越過該線往中國方向前進時，即被視作越界捕魚，中國政府得予以取締。但這也造成一個問題，即日本漁船越出盟總為其所劃之漁區，往中國方向前進時有可能尚在公海之內，那國府是否有權拘捕？國府對此並未詳加討論，此為日後與盟總之間的衝突埋下了伏筆。

雖然過去國府多次向盟總抗議日本漁船越界捕魚之情形，但盟總皆以證據不足為由，拒絕國府的抗議。為此，在該辦法中亦詳細地規定捕獲越界捕魚之漁船時，所應留下的相關資料，以作為交涉的依據。除了法條的制定之外，相關部會亦決議成立「護漁委員會」，¹²⁰負責統籌戰後之護漁工作。值得一提的是，該委員會原擬之任務為：

- 一、關於護漁武裝力量與其他人民團隊配合與統一調度事項。
- 二、關於禁止及處理外人侵漁案件事項。
- 三、關於籌設漁業警察事項。
- 四、關於設置漁區航行燈塔與標幟事項。
- 五、關於海上風暴防範事項。
- 六、關於募集護漁性質事項。
- 七、關於其他海上損害保護事項。¹²¹

但為了強調該委員會之性質，由農林部、外交部、內政部以及海軍總司令部於6月10日所舉行之「護漁及日輪侵漁問題討論會」中遂將第七項之「海上損害」修改成「海上漁權損害」，¹²²希冀透過常設性的機構，重行整理因戰爭而遭致停頓的漁權發展。惟爾後因國共內戰之故，中國

¹¹⁹ 〈日本漁輪越界捕魚處理辦法討論會議記錄〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1948年7月2日，館藏號：026000010938A，〈漁業法規案〉，頁25-27。

¹²⁰ 〈護漁及日輪侵漁問題討論會議記錄〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1948年6月10日，館藏號：026000010938A，〈漁業法規案〉，頁16-18。

¹²¹ 〈護漁委員會組織規程草案〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，未標日期，館藏號：026000010938A，〈漁業法規案〉，頁10。

¹²² 〈護漁及日輪侵漁問題討論會議記錄〉，新店：國史館藏，《內政部檔案》，1948年6月10日，館藏號：026000010938A，〈漁業法規案〉，頁16-18。

國內情勢紊亂，該委員會未能確實的執行。

二、法令的執行

在國府擬定了相關辦法之後，最重要的還是執行的層面。國府在《日本漁船越界捕魚處理辦法》制定之後，按照規定沒收越界捕魚之日本漁船；外交部亦請海軍總司令部與國防部對於侵漁之日本漁輪能詳細填具侵漁記錄及宣誓證言，得作將來與盟總交涉之根據。¹²³但盟總對於國府這一系列的舉動感到不滿，其認為國府有歸還遭捕之日本漁船的責任，不能認為沒收即了事。¹²⁴盟軍總部外交科(Diplomatic Section)於1949年7月18日發函駐日代表團，對於國府拿捕越界捕魚之日本漁輪表示抗議。該函稱國府所擬定之《日本漁船越界捕魚處理辦法》是以遠東委員會第二小組所擬定之「關於日本漁業水產業之修正政策草案」(SC2-Series)作為依據，但該草案迄今未經遠東委員會正式通過為政策決議，所以盟總自然不認為《日本漁船越界捕魚處理辦法》有法理依據。日本漁船在公海上之行動僅受盟總管轄；然而國府之拿捕行為實為漠視盟總政策的片面行動，盟總對此提出嚴重的抗議，希望國府能立刻停止拿捕日本漁船，並將過去沒收的漁船與水手盡速予以釋放。¹²⁵

1949年7月31日，盟總自然資源組漁業科人員 W.C. Neville 在 *Nippon Times* 上發表文章，藉此表達對國府拿捕日本漁船的不滿。該文強調這些被拿捕的日本漁船均非在中國的領海之內。¹²⁶與此同時，日本各英文與日文報紙同時針對此一主題抨擊國府之非法行為。盟總的外交

¹²³ 〈前此緝獲侵漁日輪案件應填具侵漁記錄表及宣誓證言書，以便將來與盟總交涉，電請查照核辦見復〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1949年5月30日，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁17

¹²⁴ 〈各被扣日輪侵漁事實，侵漁記錄表即宣誓證言書已轉請有關機關查復，再憑核轉〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1949年5月27日，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁15。

¹²⁵ Diplomatic Section，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1949年7月18日，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁74-76。

¹²⁶ Protest by SCAP is sent to China, *Nippon Times*, 1949. 7. 31.

顧問 William J. Schuld 便於 7 月 31 日在報紙上證實盟總已向中國駐日代表團提出抗議，漁業科科長 W.C. Herrington 更進一步表示，盟總方面甚至有證據證實遭國府拿捕之日本漁船已遭國府用作軍事用途。¹²⁷

針對盟總所提出的抗議，國府外交部則提出反駁。外交部認為，日本漁船違反盟總指令，越界至中國沿海漁區內捕魚，中國方面為保護國家之權利，自有權加以處理；反觀盟總代表盟國占領日本，對於日本漁船越界捕魚之事竟無管制辦法，實為盟總疏忽。因此，對於盟總的抗議中國方面無法接受。¹²⁸為了反擊盟總在平面媒體上的攻擊，國府亦透過中央社對外闡述立場。國府方面認為拘捕日本漁船係因盟總未能有效制止日本漁輪的侵漁行為，兩年多來國府向盟總提出日本漁船越界案共十七起，但無一獲得解決，如果盟總方面能建立監視制度，應當能有效地制止侵漁行為，而國府的拘捕行動亦不再有；至於將拿捕之漁船武裝化之說，純屬不實，駐日代表團擬對盟總提出抗議。¹²⁹

從國府與盟總的立場觀之，雙方的爭執點在於國府是否有權拘捕以及沒收在公海上越界捕魚之日本漁船。盟總認為日本漁船越界捕魚係違反盟總指令，處理之權在於盟總；國府方面卻認為此舉全在維護中國之

¹²⁷ China Rely Awaited To SCAP Protest on Nationalist Attacks On Japan Boats, *The Mainichi*, 1949. 8. 1.

¹²⁸ 〈對盟總抗議拘捕日漁船事之指示〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1949年8月27日，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁77-78。

¹²⁹ 〈駐日代表團報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1949年8月2日，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁27-29。關於日船改裝軍用事，雖然駐日代表團已向盟總加以否認，但駐日代表團向外交部稱，盟總方面似已獲有相當證據，萬一將來盟總方面提出證據，則國府在交涉上似有不利。為此，駐日代表團請外交部對此事進行調查，如確有其事，應請嚴加制止。參見：〈為請注意關於拘捕日船各點由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁65。關於此點，從檔案中觀之，應是確有其事。國府曾向海軍總司令部建議：「如將漁輪改作軍用請再加考慮」。外交部亦發函與駐日代表團稱，已知照海軍總司令部對捕獲之日本漁船應依照規定處置，避免改作軍用用途，請駐日代表團對盟總繼續予以反駁。〈被捕日本漁輪改作軍用是請再加考慮見覆〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1949年8月24日，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁62。〈侵漁日輪第五前進丸捕獲經過希□照盟總並駁復盟總抗議〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1949年8月24日，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁60。

權益，《日本漁船越界捕魚處理辦法》係執行盟總管轄範圍之外區域，純為保護中國漁權之內政法規，本無須通過遠東委員會之議決即為有效，所以盟總的說法並不成立。¹³⁰雙方對此僵持不下，盟總的態度亦日趨強硬，據駐日代表團的觀察，盟總方面似有採取武裝干涉之可能。¹³¹但國府方面卻堅持認為由於日本漁輪多次入侵中國領海，盟總事前未能制止，事後又未能懲辦，為了維護國家權益，不得不頒布辦法採取措施。基於上述立場，國府採取強硬的手段，繼續依照規定處理越界捕魚的日本漁輪，¹³²並函請海軍總司令繼續執行《日本漁船越界捕魚處理辦法》之規定。¹³³

在國府向盟總抗議未制止日本漁輪侵漁行為的同時，其亦不斷要求盟總組織巡邏艦隊，藉此遏止層出不窮的日本漁輪越界捕魚事件。盟總曾於 1948 年 1 月 6 日以及同年的 2 月 6 日擬定由日本政府組織巡邏隊的計畫，但國府方面卻希望盟總能自行負責巡邏的工作，如條件不允許的話，便希望日方巡邏船只限於日方捕魚規定之界內，界外的部分仍由盟總負責。¹³⁴對此，盟總方面堅持主張由日本政府自行籌組巡邏隊，國府方面雖不表贊同，但日本農林省與盟總仍於 8 月 11 日商討成立巡防隊之相關事宜。¹³⁵1949 年 6 月 30 日，盟總在事先未與國府洽商的情況之下，頒布了 1033/2 號指令(SCAPIN1033/2)——日本捕魚視察指令

¹³⁰ 〈准電關於盟總對我所訂日本漁船越界捕魚處理辦法及捕獲日本漁輪事提出抗議案電復查酌辦理由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1949 年 9 月 27 日，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁 100。

¹³¹ 〈為請注意關於拘捕日船各點由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁 65。

¹³² 〈核復盟總函，詢我海軍捕拿侵漁日輪事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1949 年 8 月 6 日，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁 30

¹³³ 〈被捕日本漁輪改作軍事用是請再加考慮見覆〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1949 年 8 月 24 日，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁 61-62。

¹³⁴ 〈為檢呈盟總只令日本政府組織漁業視察隊原文抄件並陳接洽經過乞示由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1949 年 7 月 8 日，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁 105-106。

¹³⁵ Measures to Prevent the Violation of the Japanese Fishing Area Limitation，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1948 年 8 月 11 日，リール/コマ番号：E'-0004/744，〈占領下における本邦漁船の操業区域(マッカーサー・ライン)關係〉，頁 75-83。

(Japanese Fishery Inspection System)。¹³⁶雖說這份指令為盟總對日本所發，但盟總卻未徵詢身為關係國的中華民國之意見，因此駐日代表團對於該項指令保留提出異議之權。¹³⁷10月10日，盟總又以指令第2050號(SCAPIN 2050)重劃視察區，此新視察區與原視察區大體上並無大差異，僅有兩點不同：(一)、原視察區之東線係以東經180度為界；而新視察區之東線則以東經185度(亦即西經175度)為界。(二)、視察區範圍內不屬於日政府管轄之認何島嶼，原規定為日本視察船不得駛近距其海岸十浬以內之海面；而新規定則將十浬改為三浬。¹³⁸

即使盟總已訂定巡邏辦法，但國府卻未停止拘捕日本漁輪的行動，這使得盟總的態度日益強硬，1949年11月再度向駐日代表團表示國府之《日本漁船越界捕魚處理辦法》顯然違反國際公法，且亦侵犯盟總之職權。盟總再度向國府聲明希望立即停止拘捕日本漁輪，迅速釋放被捕之漁船與漁夫，並對擊沉之日本漁船予以賠償。在顧慮與盟總之關係的情況之下，駐日代表團建議外交部可否停止繼續拘捕日船，並將若干漁

¹³⁶ 該巡視辦法中的巡視範圍為：自納沙布岬至貝殼島之中途約43度23.14分、東經145度50.30分起，至北緯43度、東經146度30分，從那裡至北緯45度、東經165度；沿著北緯45度線至180度子午線，轉向南方沿著180度子午線至北緯10度；沿著北緯10度線平行至東經132度，轉至北緯22度、東經126度，轉至北緯24度、東經122度30分，轉至北緯34度、東經128度40分，轉至北緯40度、東經135度，轉至北緯45度30分、東經140度；向東轉至北緯45度30分、東經145度；以距海岸線三英里之距離繞過宗谷岬，再沿145度子午線南行至距離北海道海岸線三英里之一點，然後續以距北海道海岸線三英里之距離繞過知床岬，通過根室海峽後到達北緯43度26.17分、東經145度48.03分，轉向東南方歸於納沙布岬與背殼島之起點。其中另外規定，巡視隊不得接近其他國家沿海10英里之距離，亦不得捕魚；且每次出發前要得美國海軍的許可。參見：General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers APO500 SCAPIN 1033/2，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1949年6月22日，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁108-110。

¹³⁷ 〈為檢呈盟總只令日本政府組織漁業視察隊原文抄件並陳接洽經過乞示由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1949年7月8日，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁106。

¹³⁸ General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers APO500 SCAPIN 2050，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1949年10月10日，リール/コマ番号：E'-0004/744，〈占領下における本邦漁船の操業区域(マッカーサー・ライン)關係〉，頁233-235。

船釋放後再行交涉。¹³⁹外交部接到駐日代表團的報部電之後，於 12 月 5 日向行政院上呈駐日代表團之意見，¹⁴⁰行政院長於 26 日諭稱：「依議辦理」。¹⁴¹

國府最終暫緩實施《日本漁船越界捕魚處理辦法》，在處理越界捕魚的事件時，僅採取驅逐的方式，但不拘捕之。¹⁴²除此之外，爲了避免過去向盟總交涉卻缺乏證據的情形再度發生，海軍總司令部特別制定了「日漁船侵漁簽字證明書」以及「日本漁輪侵漁記錄表」（見圖 3-11、圖 3-12），這些表格內容包含了：漁船名字（其中包含中文、英文以及日文）、漁船的基本資料、越界時間與經緯度等，並要求船長簽名，再將相關資料送至盟總作爲交涉之依據，並轉飭日本政府予以賠償。¹⁴³

¹³⁹ 〈駐日代表團報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1949 年 11 月 6 日，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁 176-177。

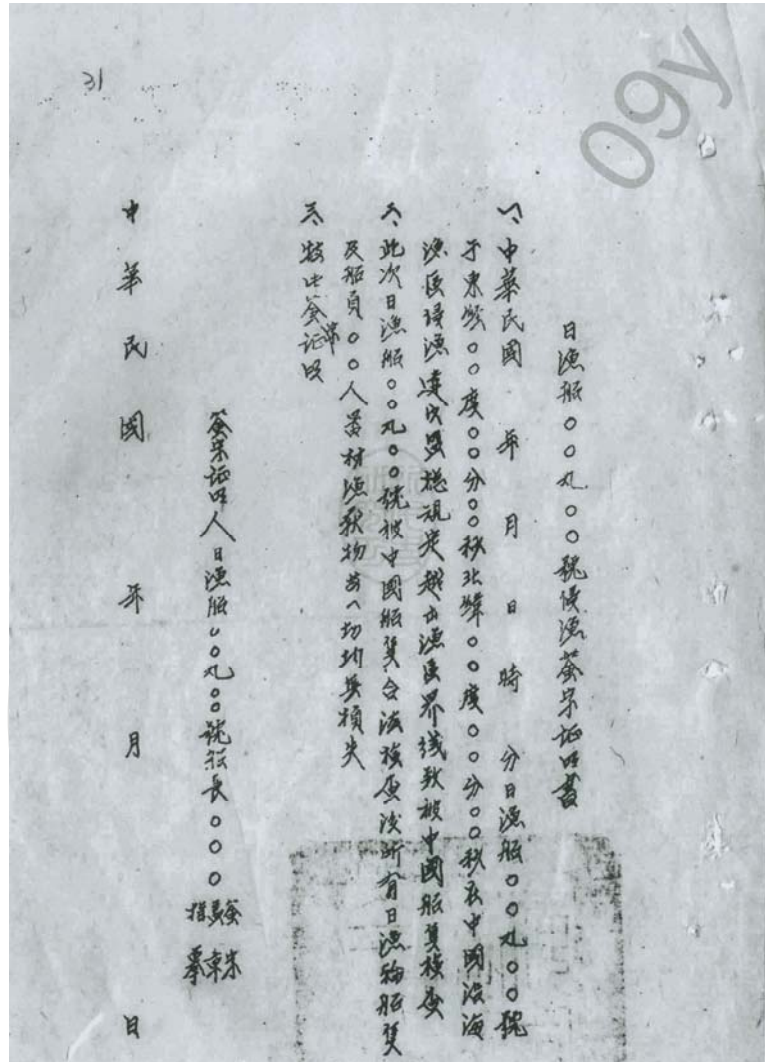
¹⁴⁰ 〈關於駐日代表團呈請停止拘捕日於輪案，禱業核示遵由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1949 年 12 月 5 日，館藏號：031.70008，〈日輪侵漁〉，頁 182。

¹⁴¹ 〈行政院秘書處公函〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1949 年 12 月 26 日，館藏號：031.7/0009，〈日輪侵漁〉，頁 10。

¹⁴² 〈關於浙省海面□□日船捕魚事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1950 年 4 月 11 日，館藏號：031.70009，〈日輪侵漁〉，頁 28

¹⁴³ 〈關於日漁船越界侵漁案電悉飭遵知照〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1950 年 4 月□日，館藏號：031.70009，〈日輪侵漁〉，頁 30

圖3-11 日漁船侵漁簽字證明書範本¹⁴⁴



¹⁴⁴ 出處：臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，館藏號：031.70009，〈日輪侵漁〉，頁31。

在 1950 至 1952 年期間，發生多起日輪侵漁的事件，¹⁴⁸這些日本漁輪多為國府軍艦所擄，但外交部為維護與盟總之間的信譽，請海軍總部對拘捕的漁船盡速予以釋放。¹⁴⁹海軍總司令部亦函各巡防艦隊、機動艦隊、各艦隊部以及要港處表示，如遇日本漁船越界，應當直接驅逐之，如果該船持有武器，則可以繳獲，但不得逮捕亦不得毀傷。¹⁵⁰在盟總的縱容之下，日本漁船有恃無恐地在中國沿海進行捕魚。

究竟日本漁輪「有恃無恐」到何種程度，現舉一例說明之：1951 年 2 月 8 日，國府巡邏艦在北緯 26 度 10 分，東經 121 度 35 分之處發現 500 噸日本柴油機輪一艘，當國府向越界捕魚之日輪以日語詢問：「你怎麼可以來此捕魚？」對方卻回答：「麥帥許可我來。」並繼續下網捕魚。¹⁵¹從上述的例子可知，在盟總的保護之下，國府對於越界捕魚的漁船亦

¹⁴⁸ 除了中華民國之外，其他與日本漁區之關係國亦遭受其害。1951 年 1 月 25 日在遠東委員會第 209 次例會時，荷蘭代表就盟總擴充日漁區發表聲明，對盟總擴充漁區至毗鄰荷屬新幾尼亞之海洋表示關切，而盟總事先未與荷政府磋商，尤屬遺憾；同時日本漁船近有侵入新幾尼亞領海之情事，值堪注意等語。參見：〈遠東委員會中國代表團代電 40 字第四號〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1951 年 1 月 25 日，館藏號：020000038588A，〈日本漁區案〉，頁 72。

¹⁴⁹ 實際上，在 1950-1952 年期間所發生的拘捕日本漁船事件中，多數為屬非正規軍的「反共救國軍」所為。這些掛著青天白日旗的武裝艦隊在中國沿海進行反共的游擊行動，亦對外國輪船進行截捕。在 1950 年即發生國府軍隊在舟山撤退時，誤將日漁船帶至臺灣，而引起盟總不滿之情事。參見：〈呈五水丸案以復盟總即可釋放等由〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1950 年 7 月 20 日，館藏號：031.7/0009，〈日輪侵漁〉，頁 77。另外在 1951 年 4 月 11 日長崎的《日日新聞》中即載：「三月九日十三時春洋丸於北緯 28 度 23 分、東經 122 度 35 分有懸國府國旗六十噸之木船令其停船索魚量十分之一為漁稅並帶往黑山島，非得臺灣命令則不能釋放。但至十一日晨，船主稱該船已於十日放行等語。查按照船主報告，該案發生地點係於舟山列島之南，接近游擊地區並越過盟總限區界限」。參見：〈為呈報長崎日日新聞所載有關我海軍拘捕日漁船之消息由〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1952 年 4 月 22 日，館藏號：031.7/0009，〈日輪侵漁〉，頁 181。從上述的案例中可知，即使駐日代表團與外交部亟欲維持與盟總之間的關係，但還是未能管轄這些非正規的武裝艦隊。有關 1950-1952 年期間「反共救國軍」在中國沿海截捕外輪之研究，參見：林宏一，《封鎖大陸沿海：中華民國的「關閉政策」，1949-1960》（臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文，2009），頁 57-61。

¹⁵⁰ 〈奉飭各巡邏艦艇遇有侵漁日輪應遵照規定辦法處理為要〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1951 年 6 月 12 日，館藏號：031.7/0009，〈日輪侵漁〉，頁 113。

¹⁵¹ 〈為遠漁管處報告日本漁船越界捕魚擬請見核示〉，臺北：中央研究院近代史研究

無可奈何。儘管國府收集了相關資料向盟總反應日本漁船的越界行爲，希望盟總可以制止之，¹⁵²但盟總卻認爲國府所謂之「越界」船隻皆發生於公海之上，不構成入侵領海之行爲。¹⁵³國府與日本之間的漁業爭議並未隨著國府的讓步而有所改善。

舊金山和約最終於 1951 年 9 月 8 日簽訂，而盟總也於 1952 年 4 月 25 日廢止了歷次爲日本所劃定的捕魚區域與漁業巡視辦法，¹⁵⁴舊金山和約於 1952 年 4 月 28 日生效。與此同時，中日和約亦於同日簽署，日本代表河田烈特別照會外交部長葉公超，表示 1945 年 9 月 2 日以後國府所拘捕之日本漁船已成爲盟總與日本政府所交涉之案件，河田烈建議在中日和約簽署之後，這些交涉應該繼續進行，¹⁵⁵中華民國代表葉公超對此也表示接受。¹⁵⁶此後，中華民國與日本的漁業交涉成了雙邊交涉，在少了盟總的因素之下，華日漁業交涉自此邁入另一個階段。

所藏，《外交部檔案》，1951 年 2 月 10 日，館藏號：031.70009，〈日輪侵漁〉，頁 94。

¹⁵² Chinese Mission in Japan to The Diplomatic Section, GHQ, SCAP，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1951 年 7 月 21 日，館藏號：031.70009，〈日輪侵漁〉，頁 141。

¹⁵³ Diplomatic Section, GHQ, SCAP to the Chinese Mission in Japan Tokyo，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1951 年 8 月 14 日，館藏號：031.70009，〈日輪侵漁〉，頁 163。

¹⁵⁴ Area Authorized for Japanese Fishing and Whaling and Activities Related Thereto，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1952 年 4 月 25 日，リール/コマ番号：E'-0004/744，〈占領下における本邦漁船の操業区域(マッカーサー・ライン)關係〉，頁 236-237。

¹⁵⁵ Exchange of Note (1) Note From Mr. Isao Kawada, Plenipotentiary of Japan to Mr. Yeh Kung Chao, Plenipotentiary of the republic of China，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1953 年 4 月 28 日，館藏號：031.70010，〈日輪侵漁〉，頁 48。

¹⁵⁶ (2) Note From Mr. Yeh Kung Chao, Plenipotentiary of the republic of China to Mr. Isao Kawada, Plenipotentiary of Japan，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1953 年 4 月 28 日，館藏號：031.70010，〈日輪侵漁〉，頁 49。

第四節 華日漁業雙邊交涉

一、軍事警界線的設立

《舊金山和約》生效之後，日本從國際佔領(Occupation)狀態恢復成國際法人地位。過去在盟總佔領期間，日本尚有盟總為其所劃定之漁區作為依據，然而隨著盟總的裁撤，日本也必須面臨到與中華民國重新交涉漁業爭議的新局面。

1949年以降，中華民國政府因國共內戰之故，撤退至臺，中國大陸局勢丕變。國共內戰影響所及並非僅限於中國國內，亦與國際冷戰局勢及日後東亞國際情勢的發展密切相關。國共雙方的戰火並未隨著國府的遷臺而停歇，共軍仍試圖運用武力「解放臺灣」，國軍則不斷在大陸沿海進行游擊戰，試圖「反攻大陸」，這連帶影響到大陸與臺灣沿海的安全。與此同時，國府為避免中共是否為交戰團體的地位問題，在中國沿海實施「關閉政策」，阻斷中共的對外交通及對外發展。¹⁵⁷

在簽訂《中日和約》後，日本方面於5月9日向國府詢問禁漁區的範圍及根據，並詢問中共是否為交戰團體，國府是否對此已採取相關措施。¹⁵⁸14日，外交部回覆稱，目前國府尚未設置禁漁區，且中共係為叛亂團體，故臺灣海峽目前為國府採取防衛措施之軍事區域；此外，中共有利用漁船刺探軍機之情事，且中共亦時常拘捕日本漁船，故國府勸告日本漁船勿進入臺灣海峽，免受意外損失。¹⁵⁹此外，針對日本所提出的漁區問題，外交部擬先指定專人研究之後，再邀集各機關開會研商。¹⁶⁰

¹⁵⁷ 林宏一，〈封鎖大陸沿海：中華民國政府的「關閉政策」，1949-1960〉（臺北：國立政治大學歷史學系碩士論文，2009），頁42。

¹⁵⁸ 〈駐日代表團報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952年5月9日，館藏號：031.70010，〈日輪侵漁〉，頁9。

¹⁵⁹ 〈關於日漁船來臺灣海峽捕魚事，電復轉達外務省由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952年5月12日，館藏號：031.70010，〈日輪侵漁〉，頁11。

¹⁶⁰ 〈關於日漁船來臺灣海峽捕魚事，電復轉達外務省由〉，臺北：中央研究院近代史

5月19日由經濟部、外交部、國防部等舉行「商討制止日漁船侵漁會議」。在會議中，漁業專家張寶樹(1911-1999)表示，現在北方之韓國、南方之菲律賓均已宣布保護漁區，國府應有保護措施；其建議應根據國府軍事及資源維護的需要，劃定防衛區，並應盡快進行華日漁業協定。¹⁶¹此外，此際正值國共內戰，日本漁船多為中共所逮捕，在國防考量之下，外交部亞東司司長汪孝熙(1905-1962)即擔心恐有共軍冒充日本漁船靠近臺灣近海，而真偽難辨的情形產生，故建議應禁止日本進入軍事警戒區；但是該警戒區的範圍尚屬國防機密，須詢問國防部是否同意將「防衛臺灣搜索警戒區域圖」通知日方辦理。¹⁶²最終會議決定：

- 一、現時設定軍事警戒區域，較之漁業保護區域，尤為重要，先由經濟部徵得國防部同意，即請外交部將國防部前送外交部之防衛臺灣搜索警戒區域圖通知日政府，勸告漁船勿進入此項區域，如國防部感有困難，即請斟酌漁業上需要，另闢區域，送外交部辦理。上項區域為軍事上情勢之需要，可隨時變更。
- 二、如上一步驟不能獲得效果，下一步即應考慮對此區域實行警戒。
- 三、我對中日漁業協定之準備，應即進行。¹⁶³

自麥克阿瑟線結束後，華日雙方在漁區議題上又產生了問題。由於國府在兩岸對峙的情況之下，必須以國防安全作為主要考量點，故當日本外務省提出詢問之後，外交部立即請國防部針對漁區範圍做出意見後再行討論。¹⁶⁴

研究所藏，《外交部檔案》，1952年5月12日，館藏號：031.70010，〈日輪侵漁〉，頁11。

¹⁶¹ 〈商討制止日漁船侵漁會議記錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952年5月19日，館藏號：031.70010，〈日輪侵漁〉，頁63。

¹⁶² 〈商討制止日漁船侵漁會議記錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952年5月19日，館藏號：031.70010，〈日輪侵漁〉，頁64。

¹⁶³ 〈商討制止日漁船侵漁會議記錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952年5月19日，館藏號：031.70010，〈日輪侵漁〉，頁66。

¹⁶⁴ 〈備忘錄(譯文)〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952年5月19日，館藏號：031.70010，〈日輪侵漁〉，頁16。

經過協商後，國防部爲此劃定了臺灣防衛警戒區圖(見圖 3-13)以及日漁船侵入時的暫行處置辦法：

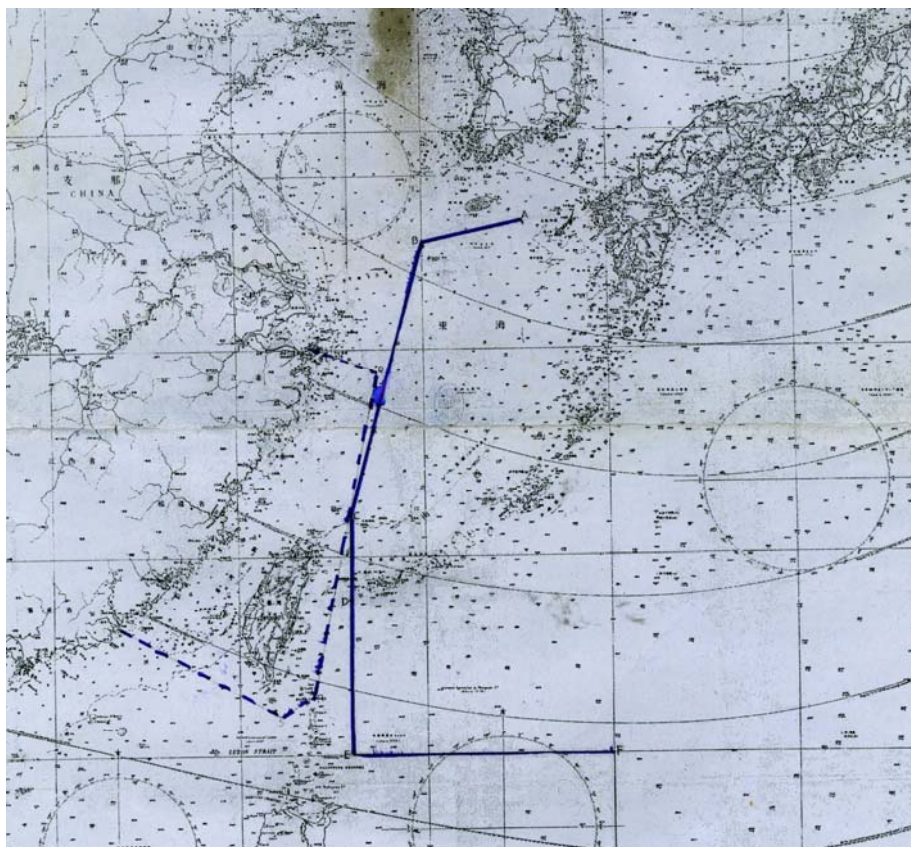
- 一、凡日漁船侵入我警戒區內捕魚時，我方所持阻止之理由，爲侵入我防衛警戒區。
- 二、日漁船如侵入時，我艦艇應由日漁船船長取得證明其確已進入警戒區內之經緯度再勸令退去。
- 三、日漁船在我防衛區域內，如爲其他單位發現時，須迅行通知就近海軍艦艇，或海軍單位以便專責處理。¹⁶⁵

雖然國府向日本宣稱此軍事警戒區爲軍事考量所設，但從 1953 年 5 月 2 日外交部與行政院間的往來公文可知，國府明知日本自結束盟軍佔領狀態後，其漁船多有至台灣附近之公海上捕魚，但並未發現有侵入中華民國領海之事實；然而，國府在台灣海峽軍事考量之外，亦同時爲了維護臺灣省的漁業發展，方劃定軍事警戒區，並告知日本政府基於安全考量，禁止日本漁船進入該警界區內作業。¹⁶⁶但國府之「軍事警戒區」已超過其領海範圍，這也使得日本漁船認爲其在公海捕魚，而國府軍艦則認爲日本漁船已闖入軍事警戒區，導致雙方發生衝突。

¹⁶⁵ 〈爲防止日漁船侵我近海捕漁，特定臺灣防衛警戒區域，對日漁船暫行處置辦法□知照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952 年 11 月 7 日，館藏號：031.70010，〈日輪侵漁〉，頁 140。

¹⁶⁶ 〈復關於七全大會提案中有關中菲漁業等案本部辦理情形乞代上達由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1953 年 5 月 2 日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁。124-125。

圖 3-13 中國海空軍為保護臺灣搜索警戒區域及東京盟總劃定日本漁區之關係位置圖¹⁶⁷



圖說：實線為過去盟總為日本劃定之漁區，虛線為國防部所擬定之軍事警戒區。

日本雖然表示爲了尊重國府的軍事需要，盡量勸阻日本漁船進入該軍事警戒區，但日方依然強調在國際法中公海自由之原則。¹⁶⁸然而，國府在執行軍事警戒區上卻出現了紕漏。1953年2月24日，日本漁船在東經122度15分、北緯28度10分的公海上(距大陳島30浬)，遭遇國

¹⁶⁷ 出處：〈中國海空軍為保護臺灣搜索警戒區域及東京盟總劃定日本漁區之關係位置圖〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，館藏號：031.70010，〈日輪侵漁〉。

¹⁶⁸ 〈口上書 亞二第四号〉，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1953年1月21日，リール/コマ番号：E'-235/0120-2001-16627，〈公海上に於て本邦漁船が国府艦艇に臨検又は立退を命ぜられた事件〉。

府軍艦，該軍艦向日本漁船舉「K 旗」(停船信號旗)後向日本漁船表示：「因爲此處爲中國領海，禁止在此處捕魚」。¹⁶⁹對於不斷主張公海自由捕魚的日本而言，國府軍艦在執行勤務時以日本漁船入侵「中國領海」爲由將其驅逐，自然引起日方的不快。同年 5 月 8 日，在東經 121 度 28 分、北緯 27 度 28 分至 30 分之區域作業之日本漁船遭遇國府艦艇，國府艦艇命兩艘日本漁船停止作業，並將船長帶至艦上詢問告知此處爲國府漁船之區域，請其迅速離開。¹⁷⁰

從上述國府的動作可知，執行任務的國府艦艇未能辨別「中國漁區」與「軍事警戒區」的區分，倘若以軍事警戒區爲由驅逐日本漁輪，如此尚可獲得日本方面的諒解，然而如果以「中國漁區」爲由的話，自然會使強調公海自由的日本政府感到不快，但日本政府也只能透過駐華大使芳澤謙吉表達不滿，除了敦請國府能夠多注意相關行爲之外，未能有進一步的動作。¹⁷¹

由於國府設定的軍事警戒區未能收效，故有關部會於 1953 年 5 月 4 日舉行「日本漁輪侵入我防衛警界區問題會議」。會議中外交部代表鈕乃聖即表示，目前華日兩國的癥結點在於日本堅持在公海捕魚，但如果國府此際照韓國或菲律賓的方式自劃領海的話，領海雖有三浬、四浬與九浬等不同，但日輪目前並未侵入九浬以內，故仍以原防衛警戒區辦法較爲妥善。此外，鈕乃聖亦希望盡早訂定《中日和約》中的漁業協定，透過法理上的依據約束日本漁船。經會議討論後，依然決定以國防安全作爲首要考量，除了請外交部向日方重申軍事安全顧慮之外，亦請海軍總司令部在漁產較多之漁場加強巡邏。¹⁷²

¹⁶⁹ 〈水産庁長官致外務事務次官 二八水第二九五七号〉，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1953 年 4 月 10 日，リール/コマ番号：E'-235/0120-2001-16627，〈公海上に於て本邦漁船が国府艦艇に臨検又は立退を命ぜられた事件〉。

¹⁷⁰ 〈口上書 外第七三号〉，東京：外務省外交史料館藏，《外交部檔案》，1953 年 6 月 1 日，リール /コマ番号：E'-235/0120-2001-16627，〈公海上に於て本邦漁船が国府艦艇に臨検又は立退を命ぜられた事件〉。

¹⁷¹ 〈公海上で日本漁船が立退きを命ぜられた件〉，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1953 年 4 月 20 日，リール/コマ番号：E'-235/0120-2001-16627，〈公海上に於て本邦漁船が国府艦艇に臨検又は立退を命ぜられた事件〉。

¹⁷² 〈日本漁輪侵入我防衛警戒區問題會議記錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，

國府以國防安全為由劃定軍事警戒區確有其考量。因為確實查有日本共產黨透過漁船向國府漁船贈送畫報之事，¹⁷³或是共軍偽裝成日本漁船暗藏武器，劫持國府漁船的案例發生，¹⁷⁴但日本方面卻堅持以「國際公法」作為出發點，雙方為此發生為數不少的爭執。面對日本政府的抗議，國府方面以從來沒有就「中國領海」或「中國漁區」作為理由阻止日本漁船捕魚。¹⁷⁵但從本文上述可知，國府方面過去確實曾以「中國領海」或「中國漁區」為藉口驅逐日本漁船，但國府恐日後交涉時落日人口實，海軍總司令部遂令各艦艇指揮部，爾後遇到日船進入國府的軍事警戒區捕魚時，以該區有觸雷之危險或誤認為中共船隻而有被襲擊為由勸告其離去，但盡量避免提及「中國漁區」或是「中國領海」問題，應以軍事警戒區作為藉口，以達到護漁增產之任務。¹⁷⁶顯見國府方面在國防安全考量之下，仍有保護中華民國漁業發展的意圖。

日本方面不斷針對國府妨礙公海自由捕魚之事抗議，華日雙方遂於1953年11月4日，由外交部亞東司長李琴(1909-)與一等秘書中田豐千代進行會談。中田繼續堅持公海上捕魚不受限原則，但李琴卻態度強硬地回應稱，希望日本方面不要就國際公法討論此事，因為目前國府的處境不得不有警戒區域，此為國家安全考量，希望日本政府予以尊重。¹⁷⁷雙方的談話可說毫無交集，也顯現出在《中日和約》簽訂之後，雙方對於漁業問題的態度有所不同。

《外交部檔案》，1953年5月4日，館藏號：031.70011，〈日輪侵漁〉，頁23-25。

¹⁷³ 〈據報日漁船侵入我新竹近海捕魚並為匪宣傳轉請警核設法制止〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1955年6月28日，館藏號：031.70011，〈日輪侵漁〉，頁256。

¹⁷⁴ 〈國防部函外交部〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1954年9月11日，館藏號：031.70011，〈日輪侵漁〉，頁224-225。

¹⁷⁵ 〈公海上で立退きを命ぜられた日本漁船に関する件〉，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1953年6月1日，リール/コマ番号：E'-235/0120-2001-16627，〈公海上に於て本邦漁船が国府艦艇に臨検又は立退を命ぜられた事件〉。

¹⁷⁶ 〈關於日輪侵漁事飭遵照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1953年10月26日，館藏號：031.70011，〈日輪侵漁〉，頁85。

¹⁷⁷ 〈外交部亞東司李司長琴與日本大使館一等秘書中田豐千代談話簡要記錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1953年11月4日，館藏號：031.70011，〈日輪侵漁〉，頁77-78。

從上述國府於麥克阿瑟線結束之後，所採取軍事警戒區的方式觀之，國府在國防考量之下，避免日本漁船與共軍偽裝漁船混淆，進而設定軍事警戒區；一來可以保護臺灣的國防安全，二來可以藉機保護臺灣地區的漁業發展。雖然日本認為國府此舉有違國際法中公海自由之原則，但國府皆以安全考量為由回應日本的抗議。可惜國府此舉並未解決過去長期以來的華日漁業爭議，此一問題依舊在 1955 年一份國防部與外交部的往來電文中出現。¹⁷⁸這是否顯示了中華民國與日本間在《中日和約》簽訂之後，並未在該約第 9 條的基礎之上達成漁業協定？這其中是否出現了甚麼問題，導致《和約》簽訂的三年之後問題依舊存在？

二、對日漁業協議交涉

早在二戰之前，國際間即試圖運用國際合作的方式，透過彼此間的相互提供技術或是資源，使參與的國家獲得不同程度的利益；合作雙方透過此一方式，減少因利益所產生的糾紛，並穩固國際秩序。¹⁷⁹此種透過國際合作來減少糾紛的方式延續至戰後，亦體現於《中日和約》之中。

中華民國對日漁業合作協議在《中日和約》簽訂前即曾展開接觸。1949 年 2 月 8 日及 3 月 1 日，中國各地漁業公司在上海召集代表會議，協議出資賒購及租借日本漁船，並雇用日籍漁夫，藉機學習日人之捕魚技術，並藉此遏止日輪侵漁。此項決議由上海市漁業公會代呈農林部，該部則於 3 月 15 日批示原則上可行。¹⁸⁰但後因國共內戰加劇，政府改

¹⁷⁸ 〈據呈請杜絕日漁輪侵漁事擬將臺灣防衛警戒線採取片面宣言辦法函請查照卓辦見復由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1954 年 1 月 14 日，館藏號：031.70011，〈日輪侵漁〉，頁 242-243。〈關於杜絕日本漁船來我軍事區域作業事，函達本部意見及辦法請核由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1955 年 2 月 3 日，館藏號：031.70011，〈日輪侵漁〉，頁 240-241。

¹⁷⁹ 張力，《國際合作在中國：國際聯盟角色的考察，1919-1946》（臺北：中研院近史所，1999），頁 4。

¹⁸⁰ 〈為擬聯合全固有資力之漁業公司組織統一營運機構大量賒購並租借日本漁船同時僱傭必要日籍從業員夫以增加生產防止侵漁兼以培植我漁業根基懇予鑒核分轉由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949 年 6 月 29 日，館藏號：014000013146A，〈中日漁業合作〉，頁 30-31。

組南遷，致使實際辦法未及擬具。11月16日，中國方面民間代表兩洋企業公司向經濟部表示其目前打算派遣五人赴日洽商漁業合作之事，呈請經濟部轉咨外交部准發護照。經濟部亦認為此項利用日本剩餘漁船經營漁業的計畫，不但可以減少日輪侵漁的機會，亦可增加國府之漁業產量，並藉訓練漁業人員，實有利可圖。¹⁸¹然而，在外交部與東南軍政長官公署對於是否給予該公司代表護照時，東南軍政長官公署認為，此際臺灣海峽正值軍事緊張時期，故兩洋企業公司派遣代表赴日之事應暫緩。¹⁸²因此，戰後華日兩國第一次進行漁業合作接觸遂因此停止。

雖然國府方面因國內政局發生變化，未能順利與日本展開漁業合作之接觸，但實際上單獨佔領日本的美國也同樣關注戰後日本與周圍國家漁業協定的發展，故在美國經濟合作署(Economic Cooperation Administration)的協助下，華日間再次展開接觸。¹⁸³1951年11月20日，由盟總漁業組之C. M. Adams代替E. F. Powell成為經濟合作署在臺灣省漁業增產委員會之顧問。¹⁸⁴25日，在經濟合作總署中國分署的邀請之下，Adams偕同前根壽一、池田福次、山下行雄、沖正忠、近藤善一郎所組成的漁業考察團來臺視察漁業，並提供研究報告，作臺灣漁業參考之用。¹⁸⁵

¹⁸¹ 〈據兩洋企業公司呈擬租用日漁船經營漁業請准轉咨外交部核發出國護照一案電請查照由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1949年11月25日，館藏號：014000013146A，〈中日漁業合作〉，頁43-46。

¹⁸² 〈為兩洋企業公司派遣代表赴日請發護照一節擬請暫緩復請查照由〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，1950年2月4日，館藏號：014000013146A，〈中日漁業合作〉，頁36。

¹⁸³ 1948年，美國國會通過「經濟合作法」(Economic Cooperation Act of 1948)，為了執行該法，特別設置了直屬於總統之下的「經濟合作署」，派遣大使級的特別代表常駐歐洲，並在各受援國設置分署(ECA mission)。可說是美國的第二大使館。隨著援助範圍的擴大，美國又新設共同安全署(Mutual Security Agency)取代「經濟合作署」，並負責對外經援的部分。參見：文馨瑩，《經濟奇蹟的背後——臺灣美援經驗的政經分析(1951-1965)》(臺北：自立晚報社文化出版社，1990)，頁45-46，50。

¹⁸⁴ 〈為ECA請日籍技術人員五名一案報請鑒核由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1951年11月20日，館藏號：604.31/0001，〈中日漁業合作案〉。

¹⁸⁵ 〈盟總漁業組Mr. Adams及日五人漁業考察團來臺工作紀要〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1951年11月27日，館藏號：604.31/0001，〈中

國府於 1952 年 2 月 1 日舉行「中日漁業合作研究小組會議」，針對日本漁業考察團之意見，擬定基本原則，以便進行華日合作增產事宜。國府希望與日本進行鮪釣漁業及拖網、手操網漁業之合作，在不妨礙臺灣省之發展的原則之下，日方拖網漁船及手操網漁船進口數量應有合理限制。至於捕鯨業原則上可以合作，但須進一步討論。雖然國府希冀透過漁業合作換取日本的技術、設備以及漁具，但為避免過度依賴日本，會議中決議鮪釣漁業合作經營，日方投資包括母船、一部分漁船、技術人員、漁夫及陸上人員，國府方面投資包括一部分漁船、陸上設備、周轉資金、技術人員、漁夫、以及陸上人員，但日方的管理人員應盡量少用，以保國府之主權。此外，會中決定依照中華民國之公司法成立一公司統籌華日漁業合作事宜。¹⁸⁶

《中日和約》於 1952 年 4 月 28 日簽訂之後，國府有關單位旋即於 5 月 7 日舉行「遠洋漁業及中日漁業合作小組第一次會議」。Adams 在會議中強調國府目前需要日本技術人員的協助，華日漁業合作的目的是在於技術之改進以及新漁場之開發，而非圖短利。是以此際除需引進日本技術人員及開發新漁場之外，亦須由日本輸入鮪釣漁船，其中鮪釣漁船除母船外尚需要作業船。¹⁸⁷關於「中日漁業公司」之事，「中日漁業合作小組」於 5 月 14 日舉行會議，修訂「中日漁業公司聯營協定草案」。在草案中，依照中華民國公司法之規定，公司之董事必須為股東。董事由九人組織之，董事人數之分配應為中國人五名，日本人四名，由各董事互推，中華民國董事一人為董事。此外，該公司得另聘對漁業有專門研究之美國人兩名為顧問，列席董事會。至於華日漁業合作該如何進行，Adams 稱其計畫於近期內赴日，日前日本五人係應經濟合作分署之聘來臺，並非日本正式代表；其亦擬以安全分署職員身份，前往日本作非正

日漁業合作案)。

¹⁸⁶ 〈中日漁業合作研究小組會議紀錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952 年 2 月 1 日，館藏號：604.31/0001，〈中日漁業合作案〉。

¹⁸⁷ 〈遠洋漁業及中日漁業合作小組第一次會議紀錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952 年 5 月 7 日，館藏號：604.31/0001，〈中日漁業合作案〉。

式之接洽。爲了與 Adams 密切聯繫，國府方面酌派代表，以參觀考察名義前往，以便密切聯繫。¹⁸⁸

針對經濟部與外交部所擬之「中日漁業公司聯營協定草案」，行政院核示內容大致可行後，交由外交部、財政部、交通部以及臺灣省政府檢討後，再進行交涉具報。¹⁸⁹最後派遣華壽嵩(經濟部顧問)、張寶樹(立法委員)、陳同白(中國農村復興委員會技正)、陳火土(經濟部臺灣漁業增產委員會)四位前往日本進行考察。¹⁹⁰該考察團於 8 月 1 日至 8 日止，與日本海洋漁業協議會展開漁業交涉。

除了國府之外，日本方面對於執行《中日和約》第 9 條亦作了相關準備，日本漁業各界於 1952 年 6 月 20 日設置「日華漁業特別委員會」，並於 24 日舉行第一次會議，擬訂該委員會日後的方針爲：(一)條約的締結、(二)漁業合作、(三)解決國府拘捕日本漁船問題。¹⁹¹在雙方準備就緒之後，遂於 8 月 4 日起舉行會談。但雙方的談話並未有所交集，日本方面認爲因爲對中共的微妙關係，所以強調必須先行解決國府拘捕日本漁船之事，方能展開華日間的漁業交涉。¹⁹²由於國府考察團前往日本之目的主要爲聽取日方對於漁業協議的意見，所以並未有最終的決策權，這點讓日本方面非常失望。¹⁹³最後國府考察團向日本漁業代表表示將會將日方之意見轉呈國府後再行商議，雙方交涉遂告終。¹⁹⁴

¹⁸⁸ 〈遠洋漁業與中日漁業合作小組會議記錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952 年 5 月 14 日，館藏號：604.31/0001，〈中日漁業合作案〉。

¹⁸⁹ 〈爲准電關於中日漁業合作一案覆請查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952 年 7 月 19 日，館藏號：604.31/0001，〈中日漁業合作案〉。

¹⁹⁰ 〈中日漁業公司聯營協定草案檢討會紀錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952 年 7 月 18 日，館藏號：604.31/0001，〈中日漁業合作案〉。

¹⁹¹ 日本海洋漁業協議會，〈日華漁業問題の經過〉，《國際漁業資料》第 9 號，(東京：日本海洋漁業協會，1952 年 7 月)，頁 62-63。

¹⁹² 日本海洋漁業協議會，〈日華漁業會談の經過〉，《國際漁業資料》第 10 號，(東京：日本海洋漁業協會，1952 年 9 月)，頁 82。

¹⁹³ 筆者意外在東京發現了日本漁業人士河合讓所撰之《日華漁業合作をめぐる諸問題》。該書成書於華日漁業交涉的過程中(1952 年 8 月 6 日)，河合明白地表示華日漁業合作達成協議顯然非常地困難。參見：河合讓，《日華漁業合作をめぐる諸問題》，(東京：撰者自印，1952)，頁 12

¹⁹⁴ 日本海洋漁業協議會，〈日華漁業會談の經過〉，《國際漁業資料》第 10 號，頁 83。

就國府代表團的觀察，日本漁業界對於華日間的漁業聯營並不感到興趣，其認為國府在未歸還之前所扣捕之二十九艘漁船以前不能商談聯營事宜之外，¹⁹⁵日本漁業界亦認為聯合經營對日方而言並無利益可言；原因之一是因自從「麥克阿瑟線」取消之後，日本漁船作業區域便毫無限制，與國府合作之需要已成過去；另一方面，日方恐華日合作之後，更加刺激中共擴大扣捕日本漁船。¹⁹⁶雖然日本漁業界對於華日漁業聯營不感興趣，但日本政府仍希望國府同意「公海自由」的原則，與國府簽訂漁業協定，使日漁輪取得合法之保障。¹⁹⁷

雖然華日漁業協定並未談成，但國府代表團並非一無所獲，赴日考察期間，即有日人西村一松建議華日間舉行鯖釣一案。經臺灣漁業增產委員會指導小組開會研討後認為尚可行，遂於 1952 年 10 月 1 日呈報鑒核。西村於 12 月 20 日提出臨時合作辦法，主要是由國府方面提供作業許可證、漁用器材以及負責漁獲銷售等，日本則負責技術方面的提供。試驗期以基隆為基地，期限暫訂自 1953 年 4 月 1 日至 6 月 30 日止，為期三個月。¹⁹⁸在透過 Adams 轉達國府欲與其合作的意願之後，雙方於 1953 年 1 月 10 日先以兩艘日本漁船在漁季中作試驗性之合作。¹⁹⁹ 國府

¹⁹⁵ 在盟總佔領日本期間，國府總共拿捕日本漁船共二十九艘，自《中日和約》簽訂之後，葉公超與河田烈進行換文，擬在日後繼續討論此一問題。但是，由於這些遭國府拿捕之日本漁船已改裝成砲艇(十八艘，已報廢三艘)，另有七艘做為海軍之交通船，另外四艘則交由農林部接收。由於國府方面無法歸還漁船，使得華日二十九艘漁船問題成了懸案。1960 年 7 月 7 日行政院第六七二次會議決議以中日漁業合作的盈利進行補償，但此一「中日遠洋鯖釣漁業技術合作」至華日斷交為止都未實施。參見：〈奉電日漁船問題暫擬具意見兩項覆請察核〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952 年 7 月 14 日，館藏號：031.70010，〈日輪侵漁〉，頁 107-108。〈行政院秘書處函經濟部〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1967 年 5 月 25 日，館藏號：604.31/0003，〈中日遠洋鯖釣漁業技術合作〉。

¹⁹⁶ 〈赴日參觀漁業報告〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952 年 8 月 25 日，館藏號：604.31/0002，〈中日漁業合作案〉。

¹⁹⁷ 〈參觀日本漁業報告〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952 年 8 月 27 日，館藏號：604.31/0002，〈中日漁業合作案〉。

¹⁹⁸ 〈呈報日人西村洽商鯖釣漁業合作案進行情形由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1953 年 1 月 16 日，館藏號：604.31/0004，〈中日鯖釣漁業試驗合作〉。

¹⁹⁹ 〈為據臺灣漁業增產委員會呈報與日方鯖釣漁業合作一案進行情形電請查照由〉，

方面則希望透過此一合作計畫，利用日本漁船學習其漁撈技術。²⁰⁰行政院於3月25日第二八三次會議修正後通過該計畫，並於3月30日與西村簽訂合約。這是戰後中華民國與日本簽訂的第一個漁業合作協定，但其中僅牽扯到技術層面問題，並未提及日本最關心的合法使用漁場。

雖然日華漁業協定在1952年並未簽訂，但日後亞洲局局長倭島英二曾向國府表示目前華日漁業合作僅是援助性質，且數量規模均太小，希望能擴張成漁業協定。惟國府認為就目前的情形而言，雙方宜進行小規模之漁業合作，對於全面之合作，甚至是與日本簽訂漁業協定之事，外交部認為先擬視漁業合作的進行情形，再予決定。²⁰¹經濟部於5月30日舉行會議，討論華日漁業問題，會議最終決定目前華日漁業協定暫緩討論。²⁰²6月9日，外交部告知駐日大使館轉達日本政府稱，由於漁業協定牽涉較廣，所以目前國府不擬進行；至於漁業合作的部分，目前與西村之鯖釣漁業合作試驗，當可繼續進行，並擬組織公司正式經營，不必再事試驗。²⁰³

華日雙方在《中日和約》簽訂之後，由於雙方的立足點不一，導致漁業協定無法順利完成。就國府的立場而言，其希望透過漁業協定進而學習日本先進的漁業技術；然而，日本方面對於技術合作的態度較不熱衷，僅希望國府除了能迅速釋放之前拘捕的漁船之外，還希望能夠透過漁業協定，在雙方所協定之區域內捕魚，避免漁船遭拘捕之事再度發生。但是，此時國府正與中共處於軍事緊張狀態，其周圍皆為軍事作戰

臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1953年2月12日，館藏號：604.31/0004，〈中日鯖鮭釣漁業試驗合作〉。

²⁰⁰ 〈臺灣漁業善候務資管理處與日人西村一松商訂之鯖鮭釣漁業技術試驗合作合同草案審查會記錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1953年3月23日，館藏號：604.31/0004，〈中日鯖鮭釣漁業試驗合作〉。

²⁰¹ 〈關於中日漁業合作日漁業協定問題，函請核表意見由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1953年4月22日，館藏號：604.31/0002，〈中日漁業合作案〉。

²⁰² 〈便條〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1953年5月30日，館藏號：604.31/0002，〈中日漁業合作案〉。

²⁰³ 〈關於中日漁業協定及漁業合作問題，電希知照辦理並具報由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1953年6月12日，館藏號：604.31/0002，〈中日漁業合作案〉。

區，在國防安全的考量之下，自無法與日本協定漁區。在立足點不同的情況之下，華日漁業協定顯然門扉半掩，但關閉華日間實施《中日和約》第 9 條的另一個重要因素是《日中漁業協定》的簽訂。

三、關閉協商的大門：《日中漁業協定》的簽訂

戰後吉田茂(1878-1967)亟欲使日本從戰敗中恢復，採取了經濟立國的施政方針。在外交上，盡量採取政治與經濟問題分而處之的原則，其後續者多承繼其外交方針，使得日本成爲一個「政經分離」的政治結構體。²⁰⁴雖然日本在美國的操盤下選擇了與在臺灣的國府簽訂《中日和約》，但吉田茂仍欲保留日後與中共接觸的空間，此亦反映在漁業問題上。

1950 年 5 月，國府從舟山群島撤退後，中共隨即占領之。²⁰⁵舟山群島北部的嵎泗列島海域盛產帶魚、墨魚、大黃魚以及小黃魚，爲中國著名之漁場，更是日本漁船經常出沒之處。在中共確實掌握了舟山群島附近的漁業資源後，日本漁船自 1950 至 1954 年期間遭中共拘捕者即達 218 艘，與遭國府拘捕的 15 艘比起來可謂有過之而無不及。²⁰⁶對日本而言，與中共間存在的漁業爭議較國府嚴重；更讓日本漁業界擔心是，盟國在討論《舊金山和約》之內容原則時，著重於在締結和約之後，日本能夠遵守國際漁業慣例，並希其能夠共同維護漁業資源，

²⁰⁴ 黃自進，〈「和平憲法」下的日本外交：吉田茂「經濟立國」的戰略思想(1946-1954)〉，收錄於黃自進主編，〈近現代日本社會的蛻變〉，(臺北：中央研究院人文社會科學研究中心亞太區域研究專題中心，2006)，頁 693-742。徐滋馨，〈日本吉田內閣期中國政策的原點—以「等距離外交」為探討對象〉，《國史館學術期刊》，18(新店，2008.12)，頁 165-187。此項「經濟現實主義」的政策一直到 1980 年代中曾根康弘內閣才轉型為「政治現實主義」。參見：何思慎，〈擺盪於兩岸之間—戰後日本對華政策〉，(臺北：東大圖書，1997)，頁 116。

²⁰⁵ 有關舟山撤退之過程，詳見，劉維開，〈舟山防衛與舟山撤退〉，收入於呂紹理、唐啟華、沈志華主編，〈冷戰與臺海危機〉(臺北，國立政治大學歷史學系，2010)，頁 29-54。

²⁰⁶ 藤井賢二，〈戰後日台間の漁業交渉について〉，《東洋史訪》，9(兵庫，2003.03)，頁 76。

²⁰⁷但對於《舊金山和約》簽訂之後日本如何自我保護漁權並未詳加討論；此外，由於中共非《舊金山和約》簽署國，日本漁界擔心在「麥克阿瑟線」廢除之後，中共不受《舊金山和約》之約束，日後拘捕日本漁船問題恐日益嚴重。²⁰⁸吉田茂曾試圖向盟總反應是否能暫時擴大日本漁區，以保障日本的食物供給。²⁰⁹但時任聯合國軍統帥的李奇威(Matthew B. Ridgway, 1895-1993)拒絕吉田茂之要求，並希望日本盡快與鄰近國家簽訂漁業協定。²¹⁰

日本自恢復正常國家狀態之後，由於正值世界冷戰之故，中共尚未被多數國家承認，使得日中在交涉漁業問題上受到政治上的限制；雖此，中共自 1949 年建政之後，亟欲拓展對外關係，尤其是與其臨近的日本。雖然日中兩國因冷戰因素未能建立正常外交關係，但中共仍試圖運用民間協議維持實質的關係，如日中雙方便曾在 1952 年 6 月簽訂《日中貿易協定》即為一例。²¹¹此時日中間的漁業協定也只能透過民間團體的交涉來解決，而日方在平野義太郎(1897-1980)的指導下，「日中漁業懇談會」遂於 1952 年 9 月 15 日成立。²¹²

1953 年 10 月，日中漁業懇談會於日本通商視察團訪問中共之際，藉機向中共方面提出漁業交涉問題，期間雖曾與中國紅十字會顧問趙安博與中共中央統戰部主任廖承志(1908-1983)進行會談，但趙廖二人皆以「政治問題」為由避而不談。就懇談會幹事村山佐太郎的觀察，中共將漁業問題視作外交攻勢的一環，在當時政情尚未轉換的情況下，問題的

²⁰⁷ 日本外務省(編)，《日本外交文書：平和條約の締結に関する調書第二冊》(東京：外務省外交史料館，2003)，頁 17。

²⁰⁸ 〈漁船の操業區域制限撤廢に関する陳情〉，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1951 年 12 月 27 日，リール/コマ番号：E'-0004/744，〈佔領下における本邦漁船の操業区域(マッカーサー・ライン)關係〉，頁 138-139。

²⁰⁹ Area Authorized for Japanese Fishing and Whaling，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1952 年 1 月 25 日，リール/コマ番号：E'-0004/744，〈佔領下における本邦漁船の操業区域(マッカーサー・ライン)關係〉，頁 117。

²¹⁰ M. B. Ridgway to Shigeru Yoshida，東京：外務省外交史料館藏，《外交史料》，1952 年 1 月 27 日，リール/コマ番号：E'-0004/744，〈佔領下における本邦漁船の操業區域(マッカーサー・ライン)關係〉，頁 115。

²¹¹ 何思慎，《擺盪於兩岸之間—戰後日本對華政策》，頁 52。

²¹² 李恩民，《中日民間經濟外交(1945-1972)》(北京：人民出版社，1997)，頁 165。

解決將會非常困難。²¹³

此一問題在 1954 年的 8 月出現了轉機。8 月 3 日中共人民政治協商會議全國委員會副會長郭沫若(1892-1978)會見日本國會議員代表團，會談中郭沫若談及當時中共正在研究與日本間的漁業問題，但由於中國大陸沿海軍事行動不斷，使得漁業協定的訂定有所困難，希望日本代表團可以向日本漁業界說明此一情況。²¹⁴10 月 11 日周恩來會見以鈴木茂三郎(1893-1970)為首的日本會議團和以安倍能成(1883-1966)為首的日本學術使節團時，表示希望同日本舉行會談以解決漁業問題。由於日中雙方處於無國交之狀態，故只能運用民間協議的方式進行漁業交涉，是以中共方面於 1954 年 11 月成立「中國漁業協會」，日本方面則由各民間組織成立日中漁業協議會，²¹⁵雙方透過此二民間組織進行漁業交涉。

日中雙方自 1955 年 1 月 13 日起由中國漁業協會團長楊煜與日中漁業協會團長七田末吉為首進行漁業交涉。²¹⁶日本代表在第一次全體委員會中表達了日本希望能夠解決：

- 一、關於東海黃海上日中兩國漁船之和平作業問題。
- 二、解決過去事件問題。
- 三、防止船難與人命救助問題。
- 四、保護漁業資源以及漁業研究資料合作問題。²¹⁷

交涉期間楊煜雖不斷抨擊日本政府仍與中華民國政府維持外交關係，²¹⁸

²¹³ 李思民，《中日民間經濟外交(1945-1972)》，頁 167-168。

²¹⁴ 田桓(主編)，〈郭沫若會見日本和平代表團和國會議員代表團就有關問題發表談話〉，1954 年 8 月 3 日，《戰後中日關係文獻集》(北京，中國社會科學，1996)，頁 163。

²¹⁵ 樊德正，〈中日漁業協定之研究〉(基隆：國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學研究所，2003)，頁 55-58。其中包括了：日中漁業懇談會、大日本水產會、日本遠洋拖網漁業協會、水產冷凍組合協議會、全國漁業協同組合聯合會、海員組合和水產研究會等七個團體。參見：李思民，《中日民間經濟外交(1945-1972)》，頁 170。

²¹⁶ 霞山會，〈日本国の日中漁業協議会と中華人民共和国の中国漁業協会との日中漁業会談に関する共同声明〉，《日中關係基本資料》(東京：霞山會，1998)，頁 65。

²¹⁷ 第一、東海黃海に於ける日中兩國漁船平の和操業に関する問題。第二、過去の事件の解決に関する問題。第三、海難防止と人命救助に関する問題。第四、漁業資料保持の為の研究及び資料の交換に関する問題。參見：日中漁業協議會，《日中漁業會談紀錄》(東京：日中漁業協議會，1955)，頁 8

²¹⁸ 日中漁業協議會，《日中漁業會談紀錄》，頁 14。

但並不妨礙日中漁業談判的進行。雙方最於 4 月 15 日在北京簽訂了《日本國之日中漁業協議會與中華人民共和國之中國漁業協會有關黃海東海漁業協定》(以下簡稱《日中漁業協定》)。

此協定表面上由日中兩國的民間組織進行簽字，但實質上為政府層面的協商。《日中漁業協定》旨在雙方基於平等互惠、和平共存之原則，為合理利用黃海、東海之漁場，保護漁業資源及避免雙方漁船在作業中之紛爭，以增進雙方漁業界之友好合作。過去雙方所爭執的漁區問題，在該協議中亦獲得解決。該協議第 1 條即明文規定：

本協定所適用之海域(以下簡稱協定海域)，為北緯 39 度 46 分 48 秒、東經 124 度 10 分之點；北緯 37 度 20 分、東經 123 度 3 分之點；北緯 36 度 48 分 10 秒、東經 122 度 43 分之點；北緯 35 度 11 分、東經 120 度 38 分之點；北緯 30 度 44 分、東經 123 度 23 分之點；北緯 29 度、東經 122 度 45 分之點所連成之線以東，北緯 29 度以北之黃海、東海之公海。²¹⁹

雙方在協定海域劃定六個漁區，並應於一定期間內分別規定機動底曳網漁船(包括拖網漁船)之實際從事漁獲之最高艘數；此外，該協議並不限制雙方在協定海域內航行。²²⁰

²¹⁹ 〈日中漁業協定〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1955 年 4 月 15 日，館藏號：005.24/0032，〈日匪漁業協定〉，頁 79。

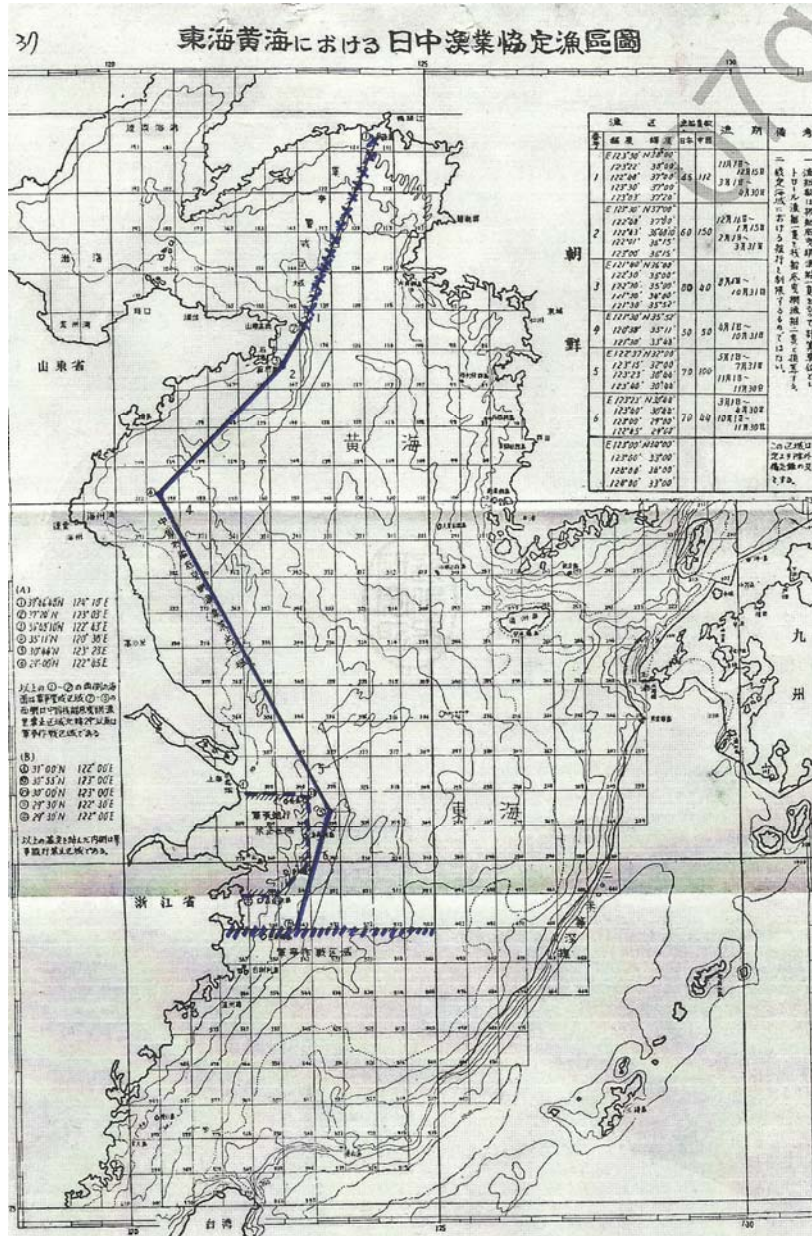
²²⁰ 第一漁區：1.漁區位置是北緯 38 度、東經 123 度 22 分之點，北緯 38 度、東經 123 度 30 分之點，北緯 37 度、東經 123 度 30 分之點，北緯 37 度、東經 122 度 48 分之點、北緯 37 度 20 分、東經 123 度 3 分之點順次連結至起點的線所圍繞的海域。2.限制期間：自 3 月 1 日起至 4 月 30 日止和 11 月 1 日起至 12 月 15 日止。3.漁輪數：中國漁輪 112 艘，日本漁輪 46 艘。第二漁區：1.漁區位置是北緯 37 度、東經 122 度 48 分之點，北緯 37 度、東經 123 度 30 分之點，北緯 36 度 15 分、東經 123 度之點，北緯 36 度 15 分、東經 122 度 1 分之點、北緯 36 度 48 分 10 秒、東經 123 度 43 分之點順次連結至起點的線所圍繞的海域。2.限制期間：自 2 月 1 日起至 3 月 31 日止和 12 月 16 日起至翌年 1 月 15 日止。3.漁輪數：中國漁輪 150 艘，日本漁輪 60 艘。第三漁區：1.漁區位置是北緯 36 度、東經 121 度 40 分之點，北緯 36 度、東經 122 度 30 分之點，北緯 35 度、東經 122 度 30 分之點，北緯 34 度、東經 121 度 30 分之點、北緯 35 度 52 分、東經 121 度 30 分之點順次連結至起點的線所圍繞的海域。2.限制期間：自 8 月 1 日起至 10 月 31 日止。3.漁輪數：中國漁輪 40 艘，日本漁輪 80 艘。第四漁區：1.漁區位置是北緯 35 度 52 分、東經 121 度 30 分之點，北緯 33 度 48 分、東經 121 度 30 分之點，北緯 35 度 11 分、東經 120 度 38 分之點順次連結

針對臺灣海峽於此際仍屬軍事緊張狀態，中共方面在協議中特別設立軍事警戒區，規定沒有中共相關部門的允許，日本船隻不得進入。²²¹(日中雙方所協議之區域與軍事警戒區見圖 3-14)

至起點的線所圍繞的海域。2.限制期間：自 4 月 1 日起至 10 月 31 日止。3.漁輪數：中國漁輪 50 艘，日本漁輪 50 艘。第五漁區：1.漁區位置是北緯 32 度、東經 122 度 37 分之點，北緯 32 度、東經 123 度 15 分之點，北緯 30 度 44 分、東經 123 度 40 分之點，北緯 30 度 44 分、東經 123 度 23 分之點順次連結至起點的線所圍繞的海域。2.限制期間：自 5 月 1 日起至 7 月 31 日止和自 11 月 1 日起至 11 月 30 日止。3.漁輪數：中國漁輪 100 艘，日本漁輪 70 艘。第六漁區：1.漁區位置是北緯 30 度 44 分、東經 123 度 33 分之點，北緯 30 度 44 分、東經 123 度 40 分之點，北緯 29 度、東經 123 度之點，北緯 29 度、東經 122 度 45 分之點順次連結至起點的線所圍繞的海域。2.限制期間：自 3 月 1 日起至 4 月 30 日止和自 10 月 1 日起至 11 月 30 日止。3.漁輪數：中國漁輪 44 艘，日本漁輪 70 艘。參見：霞山會，〈日本国の日中漁業協議会と中華人民共和国の中国漁業協会との黄海・東海の漁業に関する協定〉，《日中關係基本資料》，頁 67-69。

²²¹ 軍事警戒區範圍為：一、從北緯 39 度 46 分 48 秒、東經 124 度 10 分至北緯 37 度 20 分、東經 123 度 3 分兩點連線以西的海域為軍事警戒區，日本漁船未經中國政府有關部門允許不准駛入。二、從北緯 31 度、東經 122 度至北緯 30 度 55 分、東經 123 度至北緯 30 度、東經 132 度至北緯 29 度 30 分、東經 122 度 30 分至北緯 29 度 30 分、東經 122 度五點連線以內的海域為軍事禁航區，在這個區內，禁止日本漁船駛入。三、從北緯 29 度以南，中國大陸沿岸以東，包括臺灣周圍在內的海域，目前尚處於軍事作戰行動的狀態下，為此特勸告日本漁輪不要進入這一海域捕魚，否則，其所發生之一切後果由漁輪自行負責。參見：霞山會，〈中国漁業協會代表团より日本の日中漁業協議会代表团あて〉，《日中關係基本資料》，頁 73

圖 3-14 關於東海、黃海日中漁業協定漁區圖²²²



圖說：實線以西為中共漁業專屬區，以東為《日中漁業協定》區；xxx
線以西為中共之軍事警戒區域；///線以南為軍事作戰區域；虛
線為軍事航行禁止區域。

²²² 出處：〈東海黃海における日中漁業協定漁區圖〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，館藏號：005.24/0032，〈日匪漁業協定〉。

雖然漁船遭他國拘捕的事件頻擾著日本政府，但與中共共同簽訂的《日中漁業協定》不但解決了漁場使用問題，也使得日本漁船得以合法進入中國沿海豐富的漁場內捕魚，完全符合日本之需求。中共方面則因於 1950 年之後確實控制了中國沿海的重要漁區，在擁有談判的條件之下，藉由與日本簽訂漁業協定，拓展了對外關係，雙方可謂互蒙其利。該協定原定期限為一年，但由於日中雙方合作順利，遂於 1956 年 5 月 8 日繼續延長該協定。²²³

反觀中華民國雖與日本簽訂了《中日和約》，但雙方在簽訂漁業協定的構想上立足點卻不一，國府方面欲透過漁業協定學習日本的漁業技術，對於日本最關心的漁區問題，國府則在「反攻大陸」的軍事考量之下進行思考，在軍事警戒區問題上與日本發生爭執，使得國府與日本間的漁業協定最終未能談成。隨著《日中漁業協定》的簽訂，²²⁴日本已解決漁船在東海上遭外國船隻拘捕之問題，對於與國府交涉的興趣自然大減；此外，1955 年國府自大陳島撤退之後，中共對於沿海的統治權更加地牢固，亦縮減了中華民國與日本交涉漁業問題的空間。

《日中漁業協定》持續延長至 1958 年，但在該年的 5 月 2 日於長崎市一間百貨公司所舉辦之「中國商品展」中，一名日本青年將中共之五星紅旗扯下，日本警方僅以輕微的器物毀壞罪辦理，最後將該青年釋放，此舉引來中共方面的強烈不滿，該事件即為「長崎扯旗事件」。²²⁵長崎扯旗事件後，日中關係急速惡化，亦連帶影響到《日中漁業協定》的發展。5 月 7 日，《人民日報》即出現〈抗議日方破壞漁業協定〉乙文，該文指出在 1955 年日中雙方簽訂協議之後，日本漁船多次違反協定，日本漁船的行動並非偶然，實際上是執行了岸信介(1896-1987)政府敵視

²²³ 霞山會，〈日中民間協定の有効期間延長に関する議定書〉，《日中關係基本資料》，頁 108-110。

²²⁴ 令人詭異的是，中華民國政府並未對此次的日中漁業協定表示任何意見與動作。國府直到 1963 年日中簽訂第二次漁業協定時才向日本方面提出抗議。參見：〈大使館報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1963 年 10 月 5 日，館藏號：005.24/0032，〈日匪漁業協定〉，頁 44。

²²⁵ 毛里和子，《日中關係 戰後から新時代へ》（東京：岩波書店，2008），頁 41。

中國人民的政策。²²⁶6月11日，「中國漁業協會」主任楊煜電日中漁業協議會會長平塚常次郎(1881-1974)曰：

3年來，中日民間漁業協定的簽訂和執行，曾對中日兩國民間漁業界友誼的建立有所裨益，但是由於貴國岸信介政府採取取媚臺灣蔣介石集團，公開採取敵視我國6億人民的極不友好的政策，中日兩國漁業界友好合作的基礎，已被岸信介政府破壞無遺。在此種情況下，我們很遺憾通告貴方，延長中日民間漁業協定的問題，是無法加以考慮的。²²⁷

日中雙方遂終止了漁業協定。

日中外交關係的惡化似乎為國府與日本間的漁業交涉開啓了契機。就在日中間因外交問題而中止漁業協定之後，國府與日本間的漁業交涉又重新展開。1959年底國府駐日大使視察長崎時，曾與該縣知事談及華日漁業合作之事。²²⁸1960年2月4日長崎縣佐藤縣長來函表示願意合作，並於8日派遣長崎縣水產試驗場場長浜島謙太郎與技師下川武等人來國府駐長崎領事館洽談，提出共同調查漁場計畫。²²⁹但經農林廳漁業管理處邀集有關單位進行商研之後，認為日本所提之漁業計畫不適合國府要求，²³⁰因此國府方面認為，應以與長崎縣進行民間漁業合作為基

²²⁶ 〈抗議日方破壞漁業協定〉《人民日報》，1958年5月7日，第5版。岸信介於1957年2月25日組新內閣後，由於未能同意第三次日中民間貿易中有關商務代表人員可以享有外交特權的條款，引發了中共對於岸信介的不滿。6月2日，岸信介訪華，此舉更加深了中共對於岸信介的不滿。基於上述幾點原因，中共對於岸信介內閣採取敵視的態度。參見：廖鴻綺，《貿易與政治：臺日間的貿易外交(1950-1961)》(臺北：稻鄉出版社，2005)，頁94。

²²⁷ 田桓(主編)，〈中國漁業協會為不再延長中日民間漁業協定事致日本日中漁業協議會的電文〉，1958年6月11日，《戰後中日關係文獻集》，頁383。

²²⁸ 〈為呈臺灣省與長崎縣漁業合作事談話紀錄一份敬請鑒督由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1959年12月21日，館藏號：031.7/0002，〈中日漁業合作〉，頁4。

²²⁹ 〈為呈報我臺灣省與長崎縣漁業合作，洽商經過，電請鑒督示由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1960年2月11日，館藏號：031.7/0002，〈中日漁業合作〉，頁8-9。

²³⁰ 〈為本省與日本長崎縣漁業合作一案復請查照〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1960年4月30日，館藏號：031.7/0002，〈中日漁業合作〉，頁16。

礎，在得到具體結果之後，再共同調查漁場；但長崎縣方面卻認為應該先行共同調查漁場，再進行漁業合作。²³¹雙方在是否先調查漁場的考量上立場不一，經日本各有關單位討論後，日本農林省水產廳認為國府所提之合作要點無實現的可能，²³²國府與日本間的漁業交涉又再度胎死腹中。自此之後，國府與日本在斷交前未再展開漁業交涉談判。

1962年9日，自民黨的松村謙三(1883-1971)訪中，與周恩來總理(1898-1976)就日中兩國之政治問題進行會談。同年10月，高碓達之助(1885-1964)訪日，並與廖承志簽訂《廖承志—高碓達之助備忘錄》，²³³日中雙方的關係已然有修好的趨勢。²³⁴1963年1月19日，日中雙方展開會談，²³⁵並於22日簽訂備忘錄，奠定了第二次日中漁業協議談判的基礎。在該備忘錄中日中雙方認為，在簽訂《廖承志—高碓達之助備忘錄》之後，日中的貿易關係有了新進展，而雙方亦認為商討兩國在東海、黃海上的漁業問題之時機已成熟，希望可以在1963年底以1955年簽訂之漁業協定作為基礎簽訂漁業協議。²³⁶

1963年8月20日，池田勇人(1899-1965)內閣決定透過貸款的方式，向中共出售一套製造維尼龍工廠的裝備。²³⁷由於日本對於中共的經濟援

²³¹ 〈為呈報中日漁業合作事，電請鑒察核示由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1960年6月22日，館藏號：031.7/0002，〈中日漁業合作〉，頁25-24。

²³² 〈關於中日漁業合作案呈請鑒核〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1960年11月5日，館藏號：031.7/0002，〈中日漁業合作〉，頁27。

²³³ 日本在池田勇人的「經濟外交」政策上，決定大量向共產國家輸出，外加此時中共正從大躍進的危機中恢復，在蘇中分裂的情勢之下，中共轉向與日本靠攏，在彼此互有積極的態度之下，雙方遂簽訂了「廖承志—高碓達之助備忘錄」藉此強化雙邊的貿易關係，該協定取廖承志與高碓的第一個羅馬拼音(Liao與Takasaki)，將該協定稱為「LT貿易協定」。雙方互設不具有外交特權的民間貿易代表機構，在東京設立「廖承志辦事處駐東京聯絡事務所」，在北京設立「高碓辦事處駐北京聯絡事務所」。參見：何思慎，《擺盪於兩岸之間》，頁62-63。

²³⁴ 日中漁業協議會，《日中漁業協議會訪中代表團報告書》(東京：日中漁業協議會，1963)，頁8

²³⁵ 日中漁業協議會，《日中漁業協議會訪中代表團報告書》，頁26-32。

²³⁶ 田桓(主編)，〈中國漁業協會、中國人民對外文化協會同日本日中漁業協議會訪華代表團關於中日兩國在黃海、東海上漁業關係若干問題的備忘錄〉，1963年1月22日，《戰後中日關係文獻集》，頁654。

²³⁷ 陳鵬仁，《近代中日關係史論集》(臺北：五南，1999)，頁330。關於維尼龍案的詳

助，使得日中關係更加地友好且緊密，加速了日中漁業交涉的談判。²³⁸11月9日，日中雙方簽訂第二次漁業協定。跟1955年簽訂之漁業協議有所不同的是，除了將約期從一年變成兩年以及部分漁場更改漁船之數目外，最重要的是適用海域範圍從「北緯29度以北之黃海、東海之公海」變成「北緯27度以北之黃海、東海之公海」。²³⁹這表示了新協定的海域較先前南移了約200公里，距臺灣僅約100公里(見圖3-15)。這樣的變化顯示了隨著時間的演進，中共對於沿海的控制權更加地牢固。雖然此次《日中漁業協定》有危及國府之國防安全之慮，國府對此亦感到無奈，爲了避免中共偽裝成漁船窺視國府海軍以及第七艦隊的活動，國府除了敦請美方提高警覺之外，未能有所作爲。²⁴⁰

在日中簽訂了漁業協定之後，雙方的合作更加地緊密。日中雙方在1965年12月17日簽訂了第三次《日中漁業協定》，²⁴¹並持續延長至1972年日中建交爲止。日本在《日中漁業協議》中獲得其最重視之漁場問題，得以合法進入中國大陸沿海豐富的漁場內捕魚，在此一條件之下，外加日本與國府對於漁業協定的考量點不一，自然減少了與國府達成漁業協定的興致。是此，《中日和約》第9條在華日斷交前都未能順利執行，導致了日本漁船時有前往宜蘭甚至是綠島附近海域捕魚之情事，²⁴²國府方面僅能透過負責海上情報監視的漁船，在發現有外輪入侵領海時，報

細交涉過程，請參閱：劉冠麟，《1960年代前期中華民國對日外交之研究》(臺北：國立臺灣師範大學歷史學研究所碩士論文，2010)，頁45-75。

²³⁸ 〈呈報有關日匪民間漁業協定之消息〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1963年11月6日，館藏號：005.24/0032，〈日匪漁業協定〉，頁65-66。

²³⁹ 日中共同使用漁區仍照舊協定，分為六漁區。第一、二、四、五各漁區之漁船數仍照舊協定，日本船226隻，中共漁船412隻；第三、第六漁區，日中雙方改為同數。(舊協定規定之第三、六漁區漁船，日方為150隻，中共為84隻)參見：霞山會，〈日中民間漁業協定〉，《日中關係基本資料》，頁224-225。

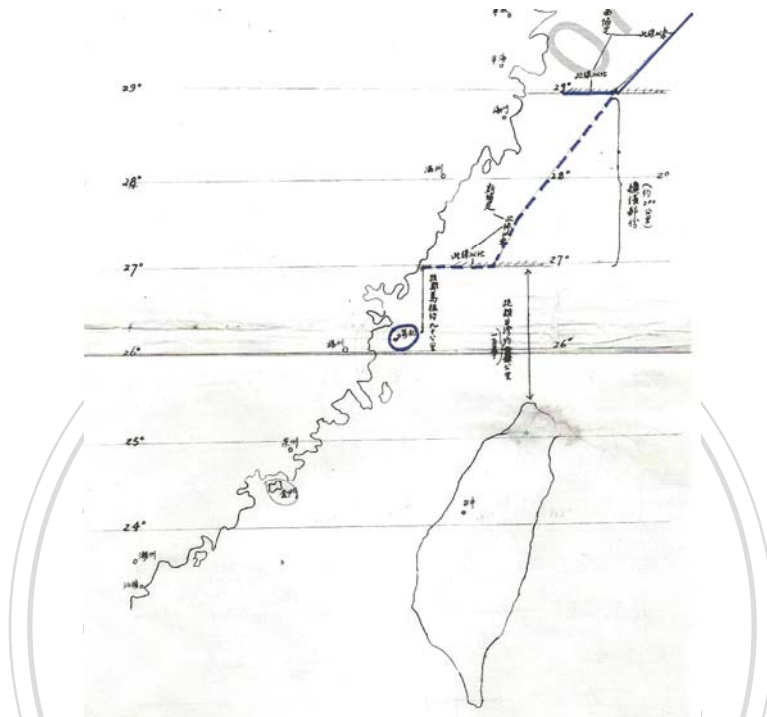
²⁴⁰ 〈外交部電駐美蔣大使〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1964年2月2日，館藏號：005.24/0032，〈日匪漁業協定〉，頁76。

²⁴¹ 霞山會，〈日中民間漁業協定〉，《日中關係基本資料》，頁255-268。

²⁴² 〈宜蘭近海發現日本漁船捕魚〉，新店：國史館藏，《臺灣省警務處檔案》，1961年7月6日，館藏號：063000003258A，〈日本籍漁船侵入我領海作業〉，無頁碼。〈關於日本漁船侵漁事復請查理由〉，新店：國史館藏，《臺灣省警務處檔案》，1959年8月15日，館藏號：063000002623A，〈日本漁船侵入我領海〉，無頁碼。

請海軍，或是外事警察處理之。²⁴³然而，根本的問題並未解決。

圖 3-15 第一次與第二次日中漁業協定範圍比較圖²⁴⁴



圖說：實線部分為第一次《日中漁業協定》之底線，虛線為第二次《日中漁業協定》之底線

1971年中華民國被迫退出聯合國，日本於隔年與國府斷交，並與中共建立正常外交關係。華日雙方在斷交之後旋即成立「亞東關係協會」與「財團法人交流協會」負責維持雙邊原有的實質關係，諸如通商、航運以及航空等。²⁴⁵然而，除了華日兩國間的漁業問題直至斷交前都未有

²⁴³ 〈為日本漁船侵漁案重申前令並飭加強查緝以維漁權由〉，新店：國史館藏，《臺灣省警務處檔案》，1961年10月3日，館藏號：063000003258A，〈日本籍漁船侵入我領海作業〉，無頁碼。〈外籍漁船侵入我領海內捕魚，建議請海軍及當地外事警察單位處理，請鑒核〉，新店：國史館藏，《臺灣省警務處檔案》，1975年8月5日，館藏號：063000009574A，〈外籍漁船侵入我領海內捕魚建議請海軍及當地軍警處理〉，無頁碼。

²⁴⁴ 出處：臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，館藏號：005.24/0032，〈日匪漁業協定〉。

²⁴⁵ 關於華日航空問題，請參閱：陳冠任(著)、川島真(譯)，〈日華斷交後の航空交渉—1972

一明確的協定之外，在日本不承認中華民國是一個國家的情況之下，雙方要談判象徵國家權利的漁業權，更是較 1972 年前更為艱難。

第三次國際海洋法會議後，各國逐漸採取領海十二浬、經濟海域兩百浬之主張。如日本便於 1977 年 7 月 1 日宣布將領海範圍從三浬擴張至十二浬，並建立兩百浬的漁業區。²⁴⁶韓國則於隔年的 4 月 30 日宣布擴張領海至十二浬。²⁴⁷在鄰國紛紛宣布擴張領海與經濟海域之範圍，中華民國亦順應國際趨勢，於 1979 年 9 月 6 日經行政院通過後，²⁴⁸送交國家安全會議第四十四次會議決議，並於 10 月 8 日由總統令的形式宣布中華民國正式宣布領海範圍為十二浬，專屬經濟區為二百海浬。²⁴⁹此項宣告僅保護了中華民國的專屬漁業權，隨著各國紛紛宣告經濟海域為二百浬，基於互惠的原則，在未來漁權談判時，增添一個強而有力的條件。²⁵⁰

小結

戰前因國際海洋法尚處於模糊階段，外加中國內部相關法令與硬實力的不足，使得中國沿海屢屢出現日本漁船越界捕魚事件。由於領海範圍關係著漁區範圍，中國於戰後即重行討論了領海範圍之相關問題。不論是領海海界或是緝私範圍，雖然各部會所持意見相左，最終劃定領海與緝私範圍皆十二浬；惟獨捕魚範圍，雖歷經多次討論，但最後僅擬定大綱性的原則，非但未有相關之規定，甚至連最基本的中國專屬漁區如何劃定，也因各部會未有共識而擱置不議。

1945 年日本戰敗後，東亞秩序進入了重整的階段，由盟軍總部代日

～75 年—》，《近きに在りて》，56(東京：2009.11)，頁 93-116。

²⁴⁶ 〈日本今擴大領海同時建立兩百浬漁區〉，《中央日報》，1977 年 7 月 1 日。

²⁴⁷ 〈韓擴大領海今天生效〉，《中央日報》，1978 年 4 月 30 日。

²⁴⁸ 〈領海擴至十二浬經濟海域二百浬並保留鄰接海岸大陸礁層應享權利〉，《中央日報》，1979 年 9 月 7 日。

²⁴⁹ 〈擴充領海設立經濟海域總統昨日明令實施〉，《中央日報》，1979 年 10 月 9 日。

²⁵⁰ 〈我國漁業發展增添有利條件漁船作業將可減少很多困擾〉，《中央日報》，1979 年 9 月 7 日。

本行使國家權力，其中亦包括了象徵國權的捕魚權在內。歷經戰爭摧殘後的東亞各國均處於糧食不足的狀態，盟軍總部為處理此一問題，遂與中國簽訂《准許日本漁輪在中國朝鮮琉球以外公海上捕魚辦法》，中國亦可藉此學習日本的捕魚技術，分配一定比例的漁獲量。惟中國政府面對千頭萬緒的整體復員工作，在人員與經費上均感不足，故在該次辦法中不但未派人員參與技術之學習，亦未所參與，以致於未能分配原先所議漁獲量。由於國民政府在《准許日本漁輪在中國朝鮮琉球以外公海上捕魚辦法》執行上的疏忽，促使國府開始思考漁區相關問題。為此，中國特擬訂了戰後對日漁業政策，希冀透過戰勝國的身分，抑止日本於控制範圍之內。

隨著盟國在遠東委員會討論日本漁區擴張案，中國方面亦由農林部擬訂中國漁區草案。幾經討論，中國方面考量到如此際宣布中國漁區範圍，恐遭各國反對，難以確實防範外輪侵漁行為；此外，倘公布漁區，將會限制中國漁民之捕魚行動，故中國政府最後決議關於漁區範圍暫不對外公布，日本侵漁的範圍即以盟總所劃定之漁區為準。

然而，盟總為日本劃定的漁區仍屬於單方面指令，盟總之上尚有遠東委員會負責擬定對日占領政策。遠東委員會於 1947 年起著手討論日本漁業案。在討論的過程中，美國以及蘇聯針對盟總的職權問題爭執不斷。美國主張盟總得以自行公布漁區，但蘇聯對此表示反對。究其因，乃為盟總主要由美國所主導，若盟總得以自行擴大漁區，此意味美國可自行擴大日本漁區，這對鄰近日本的蘇聯而言並未有利；此外，戰後美、蘇兩國冷戰以及兩國在太平洋漁業資源上的競爭激烈，所以蘇聯希望擴大日本漁區的議案交由遠東委員會處理，抑制盟總權力擴大，保障其東亞勢力。另一方面，由於中華民國政府鄰近日本，故國府亦希望透過草案中的辦法，明文規定盟總的職權，防止盟總自行擴大漁區，損及中華民國之國家權利。然而，因中華民國、蘇聯以及美國在對於盟總能否自行擴大漁區的議題上未能有所共識，使得該草案並未通過，如此使得盟總得以繼續頒布臨時指令，實際上無異於自行擴大漁區。

雖然盟總為日本劃定漁區，但卻依然發生多起日本漁船越過「麥克

阿瑟線」往中國方向捕魚事，中國屢屢向盟總提出抗議，但盟總卻以證據不足作為推諉的理由。在缺乏相關法令依據的情況之下，促使了中國制定了《漁業法》以及《日本漁輪越界捕魚處理辦法》，希冀以國內法規作為法理依據，管制越界捕魚之日本漁船，國府此舉卻引發了與盟總之衝突。

從國府在相關辦法的執行層面觀之，其立足點在於維護國權，但盟總卻認為國府此舉已侵犯盟總之職權。雙方認知上的差異在於國府在《日本漁輪越界捕魚處理辦法》中的第 2 條對於「越界」的定義：國府方面認為只要日本漁船超出盟總為其所劃之漁區，而往中國方向捕魚者即以越界論；然而，盟總卻認為國府無權拘捕日本漁船，遂不斷地向國府施壓，希冀其能釋放遭捕獲之漁船。國府最終為顧及與盟總以及在其幕後操作之美國的關係，最後不得不妥協，暫緩實施《日本漁輪越界捕魚處理辦法》，僅能運用消極的方式蒐集越過「麥克阿瑟線」的日本漁船之資料彙呈盟總，交其處理。在維持戰後國際關係與國家主權的難題上，國府選擇了前者。1952 年盟軍結束了佔領日本的任務，日本脫離了非正常國家狀態，中華民國與日本之間的漁業問題雖然依然繼續存在，在少了盟總的因素之下，中日漁業交涉自此邁入另一個階段。

在盟總占領日本期間，由於麥克阿瑟直接越過遠東委員會頒布日本漁區指令，使得該時期內盟國均對盟總的日本漁業政策同感不滿，雖然中華民國制定了《日本漁輪越界捕魚處理辦法》，試圖運用國內法處理越出麥克阿瑟線的日本漁船，但此舉卻被盟總視為逾權，在盟總的壓力之下，不得不向其妥協。1952 年，中華民國與日本簽訂了《中日和約》，雙方在少了盟總的因素之下，基於《和約》中的第 9 條，進行後續漁業交涉。

由於國共間的戰火並未因國府的遷臺而有所停歇，國府在臺初期的政策也以「反攻大陸」為主，在國防安全考量之下，國府劃定「軍事警戒區」。然而國府此舉卻被日本視為妨礙公海自由捕魚之原則，引起日本方面不快。華日雙方雖曾於 1952 年 8 月 1 日至 8 月 8 日間進行交涉，但國府只希望透過與日本簽訂漁業協議，藉機學習日本的漁業技術，此

一立場與日本相違。就日本政府的立場而言，其簽訂漁業協定最大的目的在於合法使用中國沿海附近的漁場，使得過去頻遭國府、中共甚至是蘇聯拘捕漁船之事不再發生；但國府方面僅想藉由華日漁業協定換取日本的技術。故雖然華日間有完成小規模的鯖釣漁業合作，但在華日雙方立足點不一的情況之下，使得華日漁業協議破裂，日本進而轉向尋求與中共進行接觸。

除了國府之外，與中共的漁業問題亦為日本政府亟欲處理的問題。由於中共並未簽署《舊金山和約》，在不受該約約束之下，中共大量拘捕日本漁船。受國際冷戰之因素影響，日中兩國在 1972 年以前並未有正常的外交關係，但在吉田茂「政經分離」的原則之下，兩國在 1950 年代初期即開始進行接觸，其中亦包括漁業問題。1950 年，國府從舟山群島撤退，使得中共握有中國沿海豐富的漁場，增加其談判的資本。日本在與國府交涉失敗之後，進而轉向與中共交涉漁業問題。日中兩國於 1955 年簽訂《日本國之日中漁業協議會與中華人民共和國之中國漁業協會有關黃海東海漁業協定》，日本在協定中獲得了其最想得到得漁場使用權，而中共亦藉機拓展了對外關係，雙方可謂相得益彰。反觀中華民國雖與日本簽訂了《中日和約》，但雙方在簽訂漁業協定的構想上立足點不一；國府方面欲透過漁業協定學習日本的漁業技術，對於日本最關心的漁區問題，國府則在「反攻大陸」的軍事考量之下進行思考，在軍事警戒區問題上與日本發生爭執，如此使得國府與日本間的漁業協定最終未能談成。隨著《日中漁業協定》的簽訂，日本已解決在東海上遭外國船隻拘捕之問題；此外，1955 年國府自大陳島撤退之後，使得中共對於沿海的統治權更加地牢固，更是縮減了中華民國與日本交涉漁業問題的空間

日中兩國於 1958 年因「長崎扯旗事件」交惡，國府方面雖在日中交惡期間試圖與日本洽談漁業合作，但雙方又在究竟應先進行漁業合作還是調查漁場問題上產生分歧，使得國府未能掌握日中交惡期間與日本進行漁業交涉之機會。

1963 年，日中關係在池田勇人的「經濟外交」政策之下開始好轉，

日中雙方遂於是年底簽訂了第二次《日中漁業協定》。值得注意的是，隨著中共對於大陸沿海的控制權日益穩固，在第二次《日中漁業協定》中甚至較第一次《日中漁業協定》向南延伸 200 公里，此變化更是斷絕了國府與日本漁業交涉的可能。象徵國家權利之一的漁業權在華日尚有邦交之時都未能談成，更遑論 1972 年日中建交之後，在日本不承認中華民國是一個國家的情況之下，華日間的漁業交涉徹底關上大門。在 1979 年國府宣布領海範圍與捕魚界限後，日本漁船不再進入中華民國的領海內捕魚，但經濟海域的重疊，外加爭議性島嶼問題，使得雙方至今在漁業問題上依舊爭執不斷，並未完全解決。



第四章 中華民國入漁權之發展

漁業權的概念隨著時空演進而有所變化。二戰以前，漁業權僅為附屬於領海之下的「專屬漁業權」；為沿海國領土之延伸，海洋中的所有資源為國家所獨占，他國不得汲取之。隨著造船以及冷凍技術的發達，遠洋漁業在戰後蓬勃發展。漁業權的概念除了漸漸脫離領海的範疇之外，也逐漸發展成「專屬漁業權」與「入漁權」兩種概念，各國得以透過技術合作、付費等方式，合法地進入他國領海或經濟海域內捕魚；國府為確保其遠洋漁業的發展，亦於戰後開始展開對外入漁權交涉。

對外入漁權交涉隨著各區域間的地理環境、政治局勢以及國際關係之不同而雜揉著諸多變因，若欲釐清中華民國戰後對外入漁權的發展過程，必須針對不同時期具有代表性的入漁權交涉進行個案分析；因此，本章首先將以對菲律賓交涉為例，探討中華民國在戰後發展入漁權的嘗試與困頓，以及國府於 1971 年退出聯合國之後，在對外入漁權交涉策略的發展與演變。

第一節 中華民國與菲律賓入漁權交涉

一、爭議的緣由

菲律賓自 1565 年遭西班牙統治後，其中歷經了美國的統治以及日本的佔領，直至 1946 年 7 月 4 日方獨立成主權國家。由於臺灣與菲律賓地理位置比鄰，尤其是漁業皆為雙方主要產業之一，在經濟上始獨立的菲律賓，自當加強保護其天然資源，如此使得其與臺灣在戰後出現了漁權爭議。

菲律賓附近的蘇祿海(Sulu Sea)與西里伯斯海(Celebes Sea)盛產鮪魚、旗魚以及沙魚等高價值水產，在日本統治臺灣期間，臺灣漁民便經常前往該區捕魚，並視其為習慣作業漁場(臺灣漁民作業範圍圖參見圖4-1)。¹然而，菲國獨立之後，基於國防安全以及保護國內經濟，遂開始拘捕在該區作業的臺灣漁船。菲國的舉動困擾著國府，駐菲公使館於1948年4月10日向外交部表示：「臺灣漁船二艘相繼為斐海防巡邏隊拘禁，交涉釋放費時損失不貲，斐我均感不便，請轉知有關機關團體嚴飭漁船切勿駛近呂宋海面以免損失，而失國體」。²

雖然國府方面希望漁民不要駛近菲國附近海域作業，避免再惹爭端；但以該地區為主要作業漁場的高雄市漁會卻認為，該作業範圍為公海，而非菲律賓之領海，故菲律賓海防巡邏隊並無權拘捕臺灣漁船。此外，高雄市漁會認為菲國此舉不僅損及國府的漁業經濟，更有辱國體尊嚴，希望外交部向菲律賓政府極力交涉，除能籲請菲方迅速釋放被拘捕的漁船之外，亦希望菲方能明確地劃分公海與私海的界別，避免漁船遭拘捕之情事再度發生。³

國府與菲律賓對於公海的認知不同，致使雙方發生爭端。由於菲律賓屬於群島國家，在1982年現代國際海洋法確立之前，國際間對於群島國家在領海劃定的定義上本較有爭議，須靠交涉雙方相互協調之。然而，菲律賓的立場甚為強烈，希望國府採取有效措施禁止高雄漁會漁船前往菲國境內捕魚。⁴惟國府此際正值國共內戰，並未對於菲律賓問題詳

¹ 〈為電請代轉請外交部向菲政府交涉釋放以前拘禁之臺灣漁船並嗣後菲巡邏艇不得任意於公海海面拘押我國漁輪以免影響漁業生產仰查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1948年4月21日，館藏號：031.7/0002，〈中菲漁業交涉〉，頁4-5。

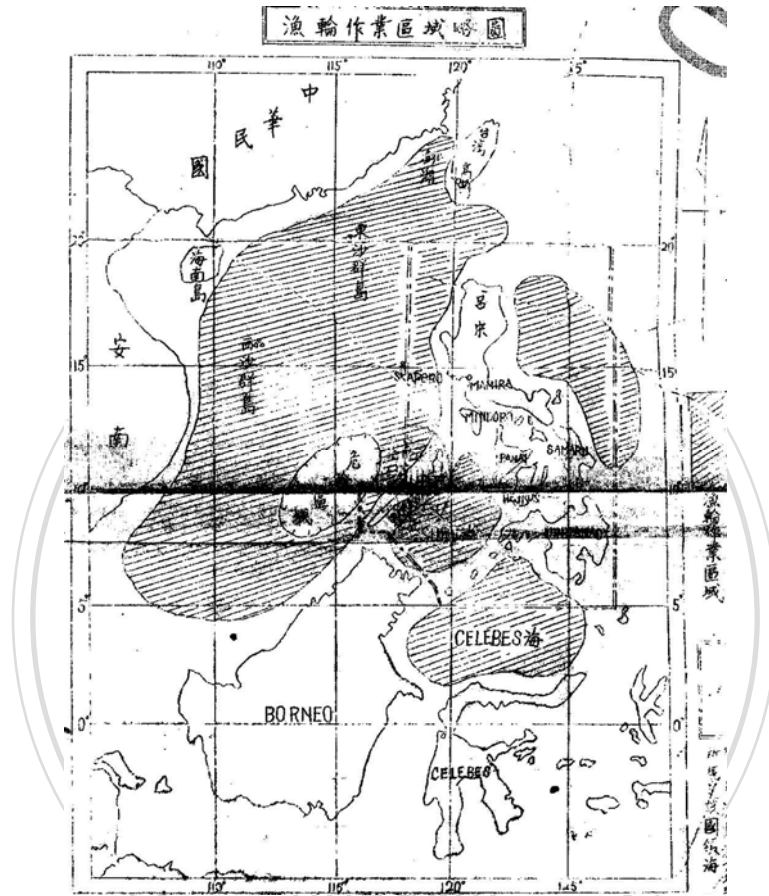
² 〈為電請代轉請外交部向菲政府交涉釋放以前拘禁之臺灣漁船並嗣後菲巡邏艇不得任意於公海海面拘押我國漁輪以免影響漁業生產仰查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1948年4月21日，館藏號：031.7/0002，〈中菲漁業交涉〉，頁4-5。

³ 〈為電請代轉請外交部向菲政府交涉釋放以前拘禁之臺灣漁船並嗣後菲巡邏艇不得任意於公海海面拘押我國漁輪以免影響漁業生產仰查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1948年4月21日，館藏號：031.7/0002，〈中菲漁業交涉〉，頁4-5。

⁴ 〈關於臺灣省漁船遭菲政府拘押案希知照辦理具報由〉，臺北：中央研究院近代史

加注意。

圖 4-1 臺灣漁輪作業區域略圖⁵



圖說：斜線區為臺灣漁船在菲律賓附近海域作業區域

嗣後，中華民國與菲律賓間的漁業問題並未隨著國共內戰邁入尾聲而有所改善；相對地，問題陷入了膠著狀態。自 1948 年後，國民黨軍隊在遼瀋、徐蚌以及平津會戰中潰敗後，迫使蔣中正開始尋求國際支援。是此，自 1949 年以後，國民黨不斷地試圖將內戰(反共)與冷戰(抗俄)相

研究所藏，《外交部檔案》，1948 年 6 月 23 日，館藏號：031.7/0002，〈中菲漁業交涉〉，頁 12。

⁵ 〈漁輪作業區域略圖〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：031.7/0002，〈中菲漁業交涉〉，頁 132。

結合，藉由國際聲勢的力量，解決國府在內戰中所面臨的危機。⁶在此一氛圍之下，蔣中正亟欲在東亞成立一個反共同盟，將內戰冷戰化，結合東亞各國共同對抗共產勢力。

蔣中正在 1949 年 7 月以國民黨總裁的身份前往菲律賓訪問，並與菲律賓總統季里諾(Elpidio Quirino, 1890-1956)在碧瑤(Baguio)商討組織東亞反共聯盟之事。⁷國府為避免雙方因漁業問題發生不快，遂決定將來再伺機與菲國交涉漁區問題，因此，除了案情特別嚴重者之外，其他遭菲律賓扣押之臺灣漁船則一概由各轄區內領事館就地處理。⁸顯見國府的反共聯盟計畫阻礙了華菲漁業交涉的發展。

國府在漁業問題上對菲採取消極的態度，實有損高雄漁民的利權。高雄市漁民每年自三月份起在蘇祿海漁場作業八個月，如不能前往捕魚即對於民生計有損。是此，高雄市漁管處向外交部表示，臺灣漁船在日治時期即在蘇祿海與西里伯斯海作業，且未靠近菲國海岸三哩之內，因此，對於菲律賓政府自劃漁區實在難以接受；惟目前國府的對菲政策主要集中於反共同盟的進行，但漁民的生計又不可不顧，所以高雄市漁管處建議外交部向菲駐華代表交涉，對於前往蘇祿海的臺灣漁船予以簽證。然而，外交部卻認為此舉無異承認菲政府在該區內擁有管轄權，有損日後交涉的立場，對於高雄市漁管處的建議予以否決。⁹

⁶ 王文隆，〈從個人意識到國家政策：反共抗俄的塑造(1945-1952)〉，收入於：呂紹理、唐啟華、沈志華(主編)，《冷戰與臺海危機》，(臺北：國立政治大學歷史學系，2010)，頁 316-348。

⁷ 該次會談雙方於 7 月 12 日公布聯合聲明曰：「余等對於遠東國家為保障其社會安全所亟需之相互配合的發展，亦曾詳細討論。余等鑒於已往遠東國家之彼此聯繫與合作為臻密切，又鑒於遠東國家之自由與獨立，現正遭受共產勢力之嚴重威脅，余等認為遠東國家應即成利聯盟，加強其合作與互助，以反抗並消除此種威脅。余等並認為凡準備參加遠東聯盟之國家應即遣派有全權之代表，組織籌備會議，以制訂本聯盟之具體組織」。參見：劉芝田，《中菲關係史》，(臺北：正中書局，1964)，頁 695-696。

⁸ 〈關於臺省漁船赴菲捕魚及菲漁區問題電復知照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1950 年 1 月 19 日，館藏號：031.7/0002，〈中菲漁業交涉〉，頁 76。

⁹ 〈關於漁船案件之辦理電希知照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1950 年 3 月 23 日，館藏號：031.7/0002，〈中菲漁業交涉〉，頁 98-99。

雖然國府努力與菲國維持良好關係，但反共聯盟推行得並不順利；除了有菲國在野的國民黨參議員勒道(Recto)反對之外，美國亦暗示菲國應對此提議應謹慎考慮。¹⁰1949年8月初，季里諾向亞洲及太平洋各國詢問太平洋聯盟計劃時，已然不提中國問題，並建議將聯盟的性質由軍事轉化為經濟和文化性質。¹¹1950年5月26日，菲律賓政府邀請泰國、澳洲、印度、印尼、錫蘭以及巴基斯坦等國在碧瑤舉行「非共會議」，但討論的重點著重於經濟、文化以及社會等問題。值得注意的是，菲律賓政府並未邀請國府參加，無異宣告國府在亞洲太平洋地區籌組反共聯盟的計畫告終。¹²

隨著中共逐漸握有大陸沿海的控制權，臺灣漁船已無法前往舟山群島或海南島等漁區捕魚，因此必須向東南海謀求發展，以維護漁業經濟的發展。在籌組反共聯盟失敗後，高雄市漁會於1950年8月28日再度向外交部表示希冀能對菲展開交涉。¹³但外交部的態度依舊消極，認為菲律賓政府目前執行其漁業法決心甚堅，此時提出交涉難有圓滿的結果；為了避免日後處理漁船案件困難，國府目前先保留立場，待適當時機再向菲提出交涉。¹⁴此時國府處理臺灣漁船遭拘捕事件的方式也僅為請各地領事館就地處理，而通常菲國政府並不會多加為難，罰款後即放

¹⁰ 托克勒認為，菲律賓鄰近中共，若菲律賓與中華民國共同反共，此無異邀請共產黨侵滲菲律賓，使菲律賓捲入戰爭之中。因此其認為：一、菲律賓有與美國獨立的外交政策，更不應與任何一國建立反共聯盟；二、菲島是一個東方國家，所以在外交上應以東方為主；三、菲島應多注重遠東事務，尤其不應忽略東亞的共存共榮環境；四、菲島是一個民主國家，雖然是「非共」但絕非「反共」。美國方面也曾請駐菲大使向菲政府告稱，美國在遠東可運用的資源有限，借此暗示菲國應當謹慎行事。參見：劉芝田，《中菲關係史》，頁697-698。

¹¹ 劉芝田，《中菲關係史》，頁698。

¹² 陳鴻瑜，《中華民國與東南亞各國外交關係史(1912-2000)》(臺北：國立編譯館，2004)，頁45。

¹³ 〈據情電請轉飭我駐菲大使館提向菲政府鼎力交涉不得在蘇祿海等處濫加拘捕我國在該漁區之漁船由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1950年8月28日，館藏號：031.7/0002，〈中菲漁業交涉〉，頁114-116。

¹⁴ 〈關於交涉菲自劃蘇祿海等處與其他漁區事電希知照〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1950年9月8日，館藏號：031.7/0002，〈中菲漁業交涉〉，頁110。

行。¹⁵

二、華菲初次合作的嘗試

根據臺灣水產公司統計，每次航海成本約五萬餘元，而漁獲量則約六萬元左右，然而 1950 年國府遭菲律賓扣押之漁船計有四十餘艘，依照菲律賓的漁業法，船隻遭扣押後，菲國政府可處菲幣五千元以下之罰金，或一年以下有期徒刑。臺灣漁船每遭扣一次連同漁具的損失約為十三、四萬元，對於水產公司的營業影響甚鉅。是此，外交部於 1952 年 4 月 30 日招集臺灣省漁管處、臺灣省水產公司、臺灣省漁會、經濟部漁管處、經濟部漁業增產委員會針對菲律賓政府禁止臺灣漁船航向蘇祿海之問題舉行會議。¹⁶

會議初始，臺灣省漁管處秘書楊承勳便建議外交部將對菲漁業問題視為外交政策問題；然而外交部卻認為，目前若與菲進行交涉，菲方定置之不理，國府方面則無可奈何，如此只會徒增日後交涉的困難；倘若要正式交涉漁業協定，如菲方要求承認蘇祿海為其領海，或是要求國府簽證，均屬不妥，故外交部主張維持現狀。¹⁷

華菲雙方在蘇祿海問題難以解決的情況下，漁業專家金之玉提出漁業合作的構想，認為目前惟恐菲方取拖延政策，或藉此交涉其他外交問題，此際要菲國無條件准許臺灣漁船在蘇祿海捕魚，似亦甚難；但凡國際間協商問題，總需雙方有利，故其建議可以採取國民外交的方式，由雙方的民間漁業公司進行合作。雖然菲律賓憲法規定如與外人合營，菲方須要佔百分之六十的資金，方可發給執照；但倘如由雙方政府出面，以友好合作的方式處理，或許可以特許；菲方不需出資，僅負責保護與

¹⁵ 〈關於臺省漁船來菲捕魚及菲漁區問題〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1950 年 1 月 6 日，館藏號：031.7/0002，〈中菲漁業交涉〉，頁 69。

¹⁶ 〈菲方我國漁船經航蘇祿海問題會議〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952 年 4 月 30 日，館藏號：031.7/0002，〈中菲漁業交涉〉，頁 180-183。

¹⁷ 〈菲方我國漁船經航蘇祿海問題會議〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952 年 4 月 30 日，館藏號：031.7/0002，〈中菲漁業交涉〉，頁 180-183。

救助，不論盈虧實況，國府方面可擔保菲方每船獲利若干。此外，菲方對於其海域附近之鮪、旗魚釣漁業殊不熟悉，近年來似已略感興趣；惟菲方既無漁船，又無技術人員，前年雖曾在高雄聘請船員十餘人，但終因管理無方，成績不佳；倘於此時，與菲方合作，菲方既無需漁船，亦無須出資，即可坐享一部漁利，或可感覺興趣。¹⁸該項提議確實提供華菲漁業問題的解決之道，雖然外交部認為在缺乏共同需要的情況下，與菲律賓商定漁業協定難望有成，¹⁹但為了解決臺灣遠洋漁業日趨衰微的情形，外交部擬運用漁業合作的方式，由華菲雙方漁業團體詳細討論在菲自劃領海捕魚所得之利益分配，如此臺灣漁業將可獲得出路，而菲律賓亦可利用國府的技術及漁船開發的資源，如此雙方互蒙其利。

外交部於 1952 年 7 月 20 日電駐菲大使陳質平(1906-1984)表示，雖然菲自劃領海在國際法上難以依據，惟如國府於此時提出反對主張，非但於事無補，徒增菲方反感，轉而對臺灣漁船採取嚴峻措施，反增臺灣漁業之困難。倘國府漁船無法前往蘇祿海與西里伯斯海作業，將影響臺灣遠洋漁業的發展。為了打破目前困難局面，似唯由雙方漁業團體詳事合作，在菲自劃領海捕魚所劃利益作合理分配，如此則臺灣漁業可獲得出路，而菲方亦可利用國府之技術及漁船開發之資源，為本身之漁業奠定基礎，此種方式或許菲方較易接受。因此，外交部特請駐菲大使館向菲政府探詢漁業合作的意願，如果菲政府同意的話，正式請求將由臺灣民間團體如高雄市漁會向菲方提出，如果雙方能有良好的協商結果，那數年來糾纏不已的漁權糾紛則可告一段落。²⁰

過往外交部在處理對菲漁業衝突時，皆請當地領事館各別交涉，但如此卻造成當地使館與僑團在人力、財力以及時間上諸多不便。所以駐菲大使館在接獲外交部的指令後，遂利用與菲律賓政府交涉釋放遭拘捕

¹⁸ 〈菲方我國漁船經航蘇祿海問題會議〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952 年 4 月 30 日，館藏號：031.7/0002，〈中菲漁業交涉〉，頁 180-183。

¹⁹ 〈關於菲拘我漁船案復請查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952 年 7 月 3 日，館藏號：031.7/0003，〈中菲漁業交涉〉，頁 13。

²⁰ 〈關於本省漁船赴菲領海捕魚一事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952 年 7 月 20 日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 12-13。

臺灣漁船的機會，提出共同漁業合作的構想。經駐菲大使館向菲律賓漁業局局長討論後，菲方對此表示四點意見：

- 一、該局長對我政府最近所發表關於不承認蘇洛海為菲領海一點，甚表詫異。渠以該海之菲屬遠在 1898 年之美西條約中早有明文規定，中菲邦交素睦此種「欠精確」之觀念似有糾正之必要云云。
- 二、年來臺灣漁船在菲領海內被捕者不計其數，其中十九以機件失靈或遇風浪漂入為理由實難令人置信。臺灣漁船如欲取道菲領海前往西里伯斯海作業，事前向菲海關當局申請許可證。倘該項漁船確無在菲境內捕魚企圖菲政府當可允准。
- 三、解決中菲間之漁業問題最基本辦法為由菲國政府簽訂一領事業務性質之漁業協定，在合作之原則下菲方准臺漁船來菲作業；而所捕獲之魚鮮做為菲方之資本參加在臺製罐業或其他經濟事業。
- 四、聯合國屬下之糧農組織(FAO)曾召集印度及太平洋漁業會議(Indo-Pacific Fisheries Council)三次。上述之會議中國政府因會費問題未能參加，該會之召集其主要任務之一在討論即解決各該國之漁業問題及共謀相互間利益之協調。中國政府如能有代表出席是種集會，對於中菲間現有之漁業問題亦可做廣泛之交換意見，並研討解決之途徑。該會現訂於本年十月廿三日至十一月六日在菲舉行第四次之國際會議該局長為召集人之一，至盼中國政府能清理各種手續派遣代表前來參加。²¹

針對菲國所提之「許可證」，國府的態度如過往般認為若透過菲國政府頒行證件前往蘇祿海漁場捕魚，無異承認菲國在蘇祿海的主權，此為中華民國與菲律賓現存漁業爭議的癥結所在。²²因此，國府擬採取「混

²¹ 〈關於本省漁船赴菲領海捕魚一事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952年7月20日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁25-26。

²² 〈關於我漁船赴蘇祿海捕魚一案函復查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952年10月20日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁35-37。

沌」的態度，不正面回應菲國的原則。此外，關於菲國提出准許臺灣漁船來菲作業後，以所捕獲之漁鮮做為菲方資本，參加在臺制罐業或其他經濟事業之事，經濟部漁業增產委員會討論後認為：

- 一、對菲方所提「准臺灣漁船來菲作業，而所捕獲之魚鮮作為菲方之資本」一點，殊欠明瞭。
- 二、領事業務性質之漁業協定，是否為何作所必須之前提，抑或可無須任何政府與政府之漁業協定，僅由雙方漁商合作，成立公司，經中菲政府許可，即依法並照雙方同意之條件，進行商業性之合作，亦待作進一步之了解。²³

是此，國府方面決定，在臺灣漁船赴菲捕魚案未獲全盤解決以前，各相關機構應避免公開表示，以免使該案之交涉益增困難。²⁴

在國府顧及國際情勢考量之下，對菲之漁業交涉一直未有明確行動，這使得以蘇祿海為主要作業海域的高雄市漁會感到不安，於是高雄市漁會遂籌劃一種中英文對照的臺灣漁船證，並將漁船名單透過在菲國的中華商會轉交給菲國政府以供查驗，²⁵藉此證明國府的漁船並非「共匪」的間諜或是他國之走私漁船(圖 4-2)。²⁶

然而，高雄市漁會的建議遭到外交部的否決。外交部認為與菲國最重要的問題是蘇祿海主權，高雄市漁會所提之建議未能有所成效，故目前暫不施行。雖此，為了不讓該會徹底失望，外交部依然向高雄市漁會表示該辦法可以試辦。²⁷但從後來中華民國與菲律賓間的漁權發展觀之，該項辦法的效力確實有限，國府也僅能在漁船國籍證以及船員證上

²³ 〈關於我漁船赴蘇祿海捕魚一案函復查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952年10月20日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁35-37。

²⁴ 〈關於我漁船赴蘇祿海捕魚一案函復查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952年10月20日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁35-37。

²⁵ 〈為中央社報導貴會為印漁船證，發予臺灣漁船，將寄請菲中華商會轉送菲政府備查，請注意並將實情見復由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952年8月27日，館藏號：031.7/0003，〈中菲漁業交涉〉，頁24。

²⁶ 〈漁業登記問題討論會〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952年9月20日，館藏號：031.7/0003，〈中菲漁業交涉〉，頁43。

²⁷ 〈漁業登記問題討論會〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952年9月20日，館藏號：031.7/0003，〈中菲漁業交涉〉，頁43。

加印英文以茲證明，²⁸但菲國海軍拘捕國府漁船的問題未能和緩。

圖 4-2 中華民國臺灣省高雄市漁會所屬漁船証²⁹

Certificate of member Fishing Boat of Kao-hsiung Fishery Association Formosa, China. 中華民國臺灣省高雄市漁會所屬漁船証

Name of Boat : Photo of Captain 船名 : 號
 Number : 船號 :
 Tonnage : 噸位 :
 Horse-Power : 馬力數 :
 Name of Owner : 所有者姓名 :
 Name of Captain : 船長姓名 :
 Number of Crews : 船員人數 :
 Fishing Area : 捕魚區域 :
 Method of Fishery : Long Line Fishing 捕魚方法 : 延繩釣魚業
 Fishery License : 漁業執照號碼 :
 Date of Issue : 發證日期 : 年 月 日
 Remarks : 備註 :

Signed by : S. P. Chen Chief of Directors Kao-hsiung Fishery Association 發證人：高雄市政府漁會理事長 陳 冠

04d

雖然國府與菲律賓在面對漁業衝突上並未有交集，但自 1947 年起截至 1952 年為止，臺灣漁船遭菲律賓政府拘捕的情事頻繁(見表 4-1)，如此促使了國府不得不重新面對此問題。

表 4-1 臺灣省歷年被扣的漁船及其損失³⁰

年度	被扣船數	損失(新臺幣)	備註
1947	5	117,424	包括被判罰款及漁具魚貨被沒收暨航海成本損失等
1948	4	89,861	同上
1950	10	923,110	同上
1951	5	161,374	同上
1952	11	866,729	同上

²⁸ 周琇環(編)，《戰後外交部工作報告(民國三十九至四十二年)》(新店：國史館，2001)，頁 533。

²⁹ 〈中華民國臺灣省高雄市漁會所屬漁船〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：031.7/0003，〈中菲漁業交涉〉，頁 32。

³⁰ 〈對於解決蘇祿海漁場問題的建議〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1955 年 11 月 1 日，館藏號：031.7/0004，〈中菲漁業交涉〉，頁 62。

1952年11月19日外交部專員胡國材與范道瞻與美國經濟合作署在臺灣省漁業增產委員會之顧問 Adams 針對華菲漁業問題進行會商。Adams 表示目前華菲漁業合作頗為困難，因為菲方並不需要其海域附近所產之鮪魚；此外，雖然美國方面不承認蘇祿海為菲律賓之領海，但菲律賓依然自行劃定領海，惟菲律賓此項政策並非針對中華民國政府，亦係對付日本及中共，故含有政治及經濟兩種作用。另一方面，據 Adams 與菲方接觸的結果，菲方並不贊成私人漁業合作的方式，但菲漁業局局長 D. V. Villadolid 仍邀請國府外交部及漁業界人士前往菲律賓對華菲漁業合作問題作初步磋商，惟現下華菲兩國商議漁業協定仍尚需時日。范道瞻進一步向 Adams 詢問就雙方所爭執的蘇祿海問題，菲方是否有讓步的空間。Adams 表示此節恐難實現，但如由國府方面對前往蘇祿海之船員發一證明書，在其上記載國府認為蘇祿海為一公海，為顧及菲方所持安全理由起見，特發此證字樣；如此則外人不致誤會國府已承認蘇祿海為菲方之領海。³¹

此外，Adams 建議國府與菲律賓簽訂漁業協定較與日本簽訂有利，³²究其因，主要為日本漁船的設備與捕魚技術優於國府，若與日本簽定漁業合作或漁業協定，將有損國府漁船之漁獲。反之，國府的漁船無論在設備與技術上遠優於菲律賓漁船，若與菲律賓簽訂漁業協定，國府合法地進入蘇祿海與西里伯斯海域，有助於臺灣漁業的發展。³³

在與 Adams 商談過後，國府決定與菲商談漁業合作事宜。駐菲大使館在接獲外交部的指示之後，旋即派員與菲漁業局長 Villadolid 氏商談

³¹ 〈外交部范道瞻胡國材於四十一年十一月十九日與經紀部臺灣漁業增產委員會顧問 Adams 談話報告〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952年11月19日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁46-48。

³² 〈外交部范道瞻胡國材於四十一年十一月十九日與經紀部臺灣漁業增產委員會顧問 Adams 談話報告〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952年11月19日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁46-48。

³³ 〈外交部范道瞻胡國材於四十一年十一月十九日與經紀部臺灣漁業增產委員會顧問 Adams 談話報告〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1952年11月19日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁46-48。

華菲漁業合作事項。Villadolid 表示對於兩國合作之原則表示贊成，對於臺灣漁船迭次被捕事件，亦均主從寬處理，惟漁業協定及國府漁船駛經菲「領海」兩事牽扯甚廣，非該局所能決定，因此表示最好仍由組織華菲合資漁業合作入手，嗣後再由兩國政府逐步談判其他問題云云。³⁴

關於華菲兩國合資籌組公司之事，雙方在此之前便曾進行交涉。1952 年 10 月間由菲裔 W. Roder 偕菲籍僑裔 Arthur Dee 赴臺，與國府之漁業機關及高雄漁會等團體商洽漁業合作之事。高雄市漁會提出華方投資漁船百艘，但 Roder 認為在試辦期間，不宜規模過大，菲方希望華方所提供之船隻，以 50 噸左右者五艘為度，待雙方合作有所成效後再行擴充；此外，菲律賓希望所獲鮮魚之一部分歸其所有，如華方欲全額運臺銷售，則希望交換價值相當之臺產運菲。³⁵

從交涉的過程中可知，菲律賓方面顯然不願大量臺灣漁船進入其「領海」內漁撈，故希望在合作初期限制臺灣漁船隻噸位與數量。但對於臺灣漁船而言，與菲律賓進行漁業合作的最大目的在於合法進入蘇祿海與西里伯斯海內進行漁撈作業，雙方在此問題上並未有交集，以致交涉未果。

華菲雙方漁業合作觀點的差異不僅在於技術層面，其中政治層面的因素亦頗具影響力，尤其以菲律賓於戰後所實施的經濟民族主義為甚。早在美國統治時期，美國便將菲律賓視為其商品市場；加上菲人不擅長經營，經濟主要由外僑控制。是此，在菲國獨立後，其採取經濟民族主義，具有強烈的排外色彩，其主要政策即為減少外國對菲的經濟影響力，加強產業生產國有化。³⁶為此，菲律賓在戰後開始展開產業菲化，其中在 1946 年所公布的菲律賓憲法中及規定：

凡公有農地、森林地與礦地，水利、煤、石油與其他礦油，各種動力潛能，與菲律賓所有的其他天然資源，全部歸國家所有。對

³⁴ 〈駐菲大使館報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1953 年 4 月 27 日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁。61-62

³⁵ 〈駐菲大使館報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1953 年 4 月 27 日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁。61-62

³⁶ 陳鴻瑜，《菲律賓的政治發展》（臺北：臺灣商務印書館，1970），頁 249。

其處理、開發、發展或利用，應限於菲律賓公民，或資本百分之六十為菲律賓公民所持有之公司或組合。³⁷

在菲化法案以及排華問題嚴重的環境之下，外交部認為如果此際向菲律賓提出正式交涉，勢必又會牽扯到領海主權問題，如此徒損華菲兩國之邦交，而無助於問題的解決。因此，外交部仍力主以逐案交涉。³⁸另一方面，在駐菲大使館與漁業局長 Villadolid 洽商過後得知，菲政府對於與國府進行漁業交涉顯然不甚熱衷，雙方初次的漁業合作交涉遂告終。³⁹

三、交涉的開展與挫折

(一) 交涉的困頓

紊亂且不統一的政治結構成為華菲漁業交涉的一大阻礙。雖然過去菲國漁業局長曾主動向國府提議交涉漁業協定，但皆無後續發展。國府亦逐漸認識到，目前就法理上與菲律賓交涉在其自劃海內捕魚無效，在避免正式承認菲領海主張的情況下，國府遂改採取迂迴的方式，改由私人的方式進行漁業合作交涉。⁴⁰

1953年7月，駐菲大使館再度向菲漁業局長進行接洽，該局長表示就其立場而言，對於華菲漁業協定原則上同意，但由於此事牽涉廣泛，並非漁業局能單獨決定，故現階段最好仍由民間合作入手，待雙方在漁業協定之條件上大致洽定後，再由兩國政府商議一個領事性質的協定，以利民間合作計劃的進行。⁴¹

³⁷ 陳鴻瑜，《菲律賓的政治發展》，頁250。

³⁸ 〈復關於七全大會提案中有關中菲漁業等案本部辦理情形乞代上達由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1953年5月2日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁124-125。

³⁹ 〈駐菲大使館報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1953年5月15日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁73-77

⁴⁰ 周琇環(編)，《戰後外交部工作報告(民國三十九至四十二年)》，頁492。

⁴¹ 〈駐菲大使館代電外交部〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1953年7月15日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁103-104。

在雙方已有共識之後，國府駐菲大使陳質平於 1954 年 2 月 22 日與菲律賓外交部長進行洽商。菲外長對於華菲漁業合作表示興趣，並認為此事可循美國與加拿大之合作互惠原則進行。⁴²在菲外長提出合作意願之後，經濟部與臺灣省各有關機關與團體商談，決議華菲漁業合作的方式有二：一為國府漁船利用菲漁業基地作業，而漁獲物由菲方收買，售魚價格除開支以外，其餘則匯回臺灣；二為由中菲合組漁業公司經營之。⁴³隨後，經濟部漁管處監事徐晴嵐訪問菲律賓時，在駐菲大使館的協同下會晤了美國駐菲經援署署長、菲漁業局長各負責人員以及日前曾赴臺討論華菲民間聯營漁業的 Roeder 氏進行商討。關於國府所擬之第一種方式，菲漁業局人員表示在原則上贊同，惟以事涉外人開發天然資源，關係重大，非該局所能決定，主張透過外交途徑與菲政府商談。惟菲副總統兼外長當時尚未返國，駐菲大使館已先請美駐菲經援署長 Col. Harry Brenn 設法先婉商菲全國經濟委員會，如能得該會支持，則較易進行。⁴⁴至於國府所擬之第二種方式，菲漁業局認為較易進行；因為此項方案主要為民間層面的交流，需要中華民國漁界自行找尋合作的對象，但菲漁業局願意偕同介紹。駐菲大使館與徐晴嵐皆認為，雖然過去與國府曾有接觸之 Roeder 與菲籍華僑 Arthur Dee 所合營之漁業公司規模較小，但似可與其合作之。⁴⁵爾後，國府透過駐菲大使館與 Roeder、菲籍華僑 Anthyr Dee 所合營之漁業公司以及由 Roeder 所介紹之美國羅安琪 Vancamp 罐頭公司駐菲代表 J.M. Glaiserman 進行洽商。⁴⁶

⁴² 〈關於駐菲陳大使與菲外長商議中菲漁業問題，特電請 查照(一)惠辦見復由(二)由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1954 年 4 月 16 日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁。136-137。

⁴³ 〈關於商洽中菲漁業合作一案，特抄發合作辦法一份，希研究辦理具報由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1954 年 6 月 17 日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁。138-139。

⁴⁴ 〈駐菲大使館代電外交部〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1954 年 7 月 6 日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁。149-150。

⁴⁵ 〈駐菲大使館代電外交部〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1954 年 7 月 6 日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁。149-150。

⁴⁶ 〈關於高雄市漁會建議保護我漁船作業一案復請查照由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1955 年 2 月 22 日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁。158。

然而，菲國對於外人入境的規範甚嚴，僅同意國府漁夫以「技術人員」的名義前往菲境內作業，並限制每船六人為度，逐年遞減之，如此國府漁夫將在第五年完全由菲人所取代；此外，所捕獲之漁獲將按照菲方法規，換取外匯方准出口，這勢必在未來引起諸多糾紛，且在菲方管制外匯的情況下，合資公司之盈利將無法匯回原投資國，未來一旦公司解散，中方要收回資本亦屬不易。⁴⁷華菲共同合組漁業公司在菲國法令的限制下仍困難重重。

與此同時，菲律賓國會內頻頻提出各項的菲化法案，尤其是 1953 年大選之後，菲律賓的國民黨(Partido Nacionalista)大獲全勝，由於該黨在競選期間以菲化做為競選口號，故選後國民黨議員在國會中競相提出菲化法案，在一年不到的時間，國會中即有七十多宗。⁴⁸國府駐菲大使館認為未來菲國內政治取向為何，仍頗難預測。⁴⁹雖然國府方面對於菲律賓因內在政治環境而影響與菲之漁業協定感到憂心，但跟以往的情況比起來，雙方確實在漁業合作問題上逐漸展開共識，國府方面亦認為華菲漁業合作在短時間內即可實現。⁵⁰

為因應華菲漁業合作的推行，國府方面為了與菲國協商漁業合作之事，遂成立了半官方的民間公司「中菲漁業股份公司」，透過技術合作的方式，在菲律賓全國領海內補捉和採撈海產動植物，連帶訓練菲方之漁業技術人員。⁵¹主要有六點合作方式：

- 一、由本公司先行派遣載重自三五噸起至一四七噸止設備完善之漁船四艘至廿艘開至菲律賓沙魚公司報到後共同開始捕撈作業以後，視作業情形及領海內海產動植物補撈之需要再隨

⁴⁷ 〈駐菲大使館代電外交部〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1954年7月6日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁。149-150。

⁴⁸ 劉家駒，《菲律賓菲化運動之研究》（香港：學津書店，1983），頁32。

⁴⁹ 〈駐菲大使館代電外交部〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1954年7月6日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁。149-150。

⁵⁰ 〈中菲民間漁業合作，原則雙方業已同意，合作細節則在商談中〉，《中央日報》，1955年3月25日。

⁵¹ 〈中菲漁業股份有限公司業務計劃書〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁178。

時增派漁船。

- 二、本公司派遣漁業優良技術人員，除從事捕撈作業外，並負責訓練菲律賓沙魚公司之漁業技術人員。
- 三、捕撈所獲得之利益依雙方合約之規定本公司配為百分之八十(包括派遣漁船費用，作業費用，保險費用，訓練費用，管理費用暨船員薪津)菲律賓沙魚公司分配為百分之廿。(包括該公司參加漁業人員一切費用)。
- 四、本公司派遣漁業及技術人員赴菲律賓後之生活費用由菲律賓沙魚公司先行墊出供給之，其在臺灣之眷屬生活費用，由菲律賓沙魚公司負責向菲政府申請准予結匯寄臺。
- 五、本公司所派遣之漁船不論係合租本省其他漁業公司之漁船或自備之漁船，再派遣之前，須經雙方政府之許可使得派遣前往。
- 六、本公司視業務開展情形隨時增加公司資本，以自備漁船，擴展本公司與菲律賓沙魚公司之漁業合作。⁵²

1956年5月5日，中菲漁業公司以董事長郭玉宜及總經理陳禮波為代表，菲國沙魚漁業公司以 Betis D. Ebben 為代表，在臺北舉行簽署合作協定。⁵³合約內容主要為中菲漁業公司先行派遣 35 噸至 147 噸級漁船四至二十艘，及捕魚技術人員至菲律賓領海內從事漁捕作業，並從中訓練菲方漁業技術人員。在菲領海捕獲之海獲物，將在菲國市場拍賣，其中百分之七十歸中菲漁業公司所有，百分之三十歸菲方所有。⁵⁴從雙方的協議內容可知，國府在蘇祿海問題上的立場漸退，其對菲入漁交涉開始轉向務實。

雖然華菲兩國透過「民間協議」簽署漁業合作協定，但是國家依然為掌握漁權交涉的實質單位，故兩國必須將所簽訂之合同通知華菲兩國

⁵² 〈中菲漁業股份有限公司業務計劃書〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 178-179。

⁵³ 〈合約〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 181。

⁵⁴ 〈中菲漁業合作雙方在談判中〉，《中央日報》，1956年6月28日。

政府。中菲漁業公司董事長郭玉宜遂於 1956 年 5 月 16 日呈臺灣省農林廳漁業管理處曰，爲了促進中菲兩國邦交，共同合作發展漁業起見，該公司與菲律賓沙魚公司正式簽訂漁業合作合約，目前已向有關主管機關申請登記。⁵⁵困擾臺灣漁民已久的對菲漁業問題，在此時露出了一線曙光，這種以國外做爲漁業基地經營漁業至少有三點利益：(一)、可增加我船作業及船員就業機會。(二)、所得利益可獲得外匯匯回國內。(三)、可通過漁業合作增進二國友誼。⁵⁶對國府對外發展入漁權交涉有著莫大的助益。

中菲漁業公司與菲律賓沙魚公司所簽訂的合作合同，經由漁業增產委員會簽復表示，本案屬於華菲民間漁業合作性質，若按照雙方簽訂的合約內容，則對於國府在華菲漁區糾紛迭起之時，較爲有利，故這種合作原則上可以辦理。但是，也由於該約屬於民間性質，所以漁增會函請外交部洽詢菲政府對於此案的態度，並通知中菲漁業公司補送菲政府對本案之核准文件及具體之漁業經營計畫，待菲律賓官方對於本案的態度明確之後，再做進一步決定。⁵⁷

但在菲律賓以國內法令保護其經濟發展之下，華菲漁業合作出現了瓶頸。1956 年 7 月 31 日，外交部請駐菲大使館向菲方詢問關於中菲漁業公司沙魚公司進行漁業合作之事，⁵⁸經駐菲大使館派員向菲農業資源部漁業局洽詢之後，該局局長 Heraclio R. Montalban 及漁業技術科長 Claro Martin 表示，根據菲律賓憲法規定，如欲開發利用菲律賓之天然資源，則需爲菲律賓公民及菲方投資六成以上的公司爲限。是故，外僑有意在菲從事漁業投資則必須組織菲資六成以上的公司，經菲國

⁵⁵ 〈爲中菲漁業公司申請與菲方沙魚公司訂定漁業合作一案函請查照辦理惠示由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1956 年 7 月 17 日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 173-174。

⁵⁶ 〈中菲漁業合作雙方在談判中〉，《中央日報》，1956 年 6 月 28 日。

⁵⁷ 〈爲中菲漁業公司申請與菲方沙魚公司訂定漁業合作一案函請查照辦理惠示由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1956 年 7 月 17 日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 173-174。

⁵⁸ 〈關於中菲漁業公司與菲沙魚公司進行漁業合作事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1956 年 7 月 31 日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 171-172。

Securities and Exchange Commission 許可註冊後，再向菲漁業局申請作業執照。日前菲律賓沙魚公司之 Betis D. Ebven 女士雖曾持中菲漁業公司沙魚公司之合約前往菲律賓申請，但菲方認為該項合作計畫實以華方公司作為主體，菲方公司形同代理，並不符合菲國憲法之規定，故拒絕該項計畫的申請。⁵⁹華菲間的民間漁業協議在受限於菲國法令的情形下，再度胎死腹中。

除了菲國的法令之外，華菲漁業協定的另一障礙為菲國內部政局變化。菲律賓 Batanes 省長 Marcos Malupa 在 1956 年 1 月就任該省省長不久後，便前往國府駐菲大使館洽談漁業合作之事。由於該省不論在資金與人力技術上均感缺乏，Marcos Malupa 有意邀請臺灣漁界代表前往當地考察，並希望以 Itbayat 島為根據地，從事捕魚後加以裝罐或醃藏，及從事其他海產如貝殼、海藻、烏龜等之利用，製鹽亦有可能。⁶⁰

Marcos Malupa 擬按照菲國政府之法令，設立名為 Batanes Fishing Corporation 之公司，並設於 Itbayat 島，資金暫定菲幣十萬元，菲股六成，華股四成，擬租用臺灣漁船廿艘左右，並招僱國府人員，從事作業。除了 Marcos Malupa 之外，亦有若干省長有意與國府進行共同開發，其目的著重於利用華僑資本或是國府之技術以拓展實業。然而，雖然與菲律賓合作不僅對於華菲關係有所幫助，也可以導致旅菲華僑的游資從事實業，鞏固華僑在菲之經濟基礎。然而，此際菲國正值民族主義的狂潮，菲化案在每屆國會中不斷地被提出，使得華僑在投資實業時多了份顧慮，惟恐菲化案使其實業遭致剝奪。雖然 Malupa 省長不斷表示該案已獲得馬格賽賽總統(Ramon Magsaysay, 1907-1957)之認可，但國府與華僑皆認為此為空言，因為菲國總統並不能限制國會之立法，這為華菲漁業合作增添了不少的困難。⁶¹

⁵⁹ 〈駐菲大使館代電外交部〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1956年9月15日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁。165-166。

⁶⁰ 〈駐菲大使館代電外交部〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1956年8月17日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 196-198。

⁶¹ 〈駐菲大使館代電外交部〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1956年8月17日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 196-198。

此外，在菲國民間亦出現反對與外人合作開發漁業資源的聲浪。在菲律賓的大報《馬尼拉時報》便有報導提出，菲律賓不應邀請日本和國府的漁民合作，如此將使得菲律賓的水產資源受制於外國控制。該報導更進一步指出，菲律賓應該善加利用全國經濟委員會與國際合作總署來發展菲律賓漁業，而沒有理由與外國人合作。⁶²

菲國人民反彈的主因在於菲國總統認可外人漁業開發。而外國人開發菲國漁業將以共享利潤百分之四十至百分之六十為基礎，開發菲律賓北海面的漁業區，但唯一提出的條件為菲國人民不得自行開發。⁶³在菲律賓民間的反對之下，使得華菲兩國透過「民間」來達成漁業合作變得更為困難。在菲國憲法限制的條件之下，高雄市漁會曾提出另一種變通的投資方式，其建議國府方面至少出資 49%、菲方 51%，但國府方面均以參加的漁船作價，而不以現金投資。⁶⁴如此將可以規避菲國的憲法規定，並藉此擴大國府遠洋漁業的發展。所惜高雄市漁會的建議並未落實。

1958 年 2 月，國府駐菲大使陳質平與菲國外長就兩國的漁業問題進行會商。菲律賓的國內政局演變，尤其是國會因素一直左右著華菲漁業合作的發展；菲國對於蘇祿海問題向來採取群島理論(Archipelago Theory)政策，隨著 1958 年聯合國海洋法會議的舉行，菲國對於其領海原則的態度日益強烈，堅決反對與國府針對蘇祿海問題進行協商。另一方面，菲國依然堅持保護國內資源的政策，非有百分之六十以上為菲人資本之公司不得經營，故與外國合作捕魚於法無據。但菲律賓方面表示，如果由菲資本百分之六十以上之公司出面，包租臺灣漁船而所捕獲之水產作為租金，則未使不可。⁶⁵

⁶² 〈菲律賓邀中日漁民合作，馬尼拉時報撰文反對〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1957 年 4 月 23 日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 201。

⁶³ 〈菲律賓邀中日漁民合作，馬尼拉時報撰文反對〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1957 年 4 月 23 日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 201。

⁶⁴ 〈高雄市漁會對中菲漁業合作之建議〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1957 年 2 月 5 日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 193。

⁶⁵ 〈駐菲大使館報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958 年 2 月 22 日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 247-248。

菲國強硬的態度，外加上述諸多因素，使得國府方面開始讓步。3月17日經濟部便向外交部表示：「關於中菲漁業合作一案，由菲包租我國漁船，而以所捕獲之水產作為租金一節，原則上自無問題，可予同意，至有關漁船及技術人員收益之匯回及租用期間船員之居留等問題，均可留待合作時再行洽商」。⁶⁶顯然，國府已從原先的讓高雄漁會之漁船合法進入蘇祿海捕魚，退讓到僅讓菲國租用國府之漁船，以維護高雄市漁民的生計。⁶⁷外交部於4月4日轉請菲律賓大使館知照之。⁶⁸

但華菲雙方仍舊缺乏默契，該項計劃未能繼續交涉。然而，此並非意味著華菲漁業交涉就此中斷，國府本身依然十分注重在菲國近海取得入漁權的問題。主要原因除了在國府的獎勵扶植下，國內漁業已趨發達，漁船數量更有顯著的增加，但原有的漁場因國共對峙的關係，日趨縮小，所以亟需另闢新漁場；此外，就國內的經濟而言，亦須向海外開拓市場，爭取外匯。由於此時中共已控制了大部份的沿海地區，外加日本與中共間簽訂了漁業協定，使得國府不得不往南面發展。國府知菲方雖然漁場資源豐富，惟其漁業技術落與設備均嫌不足，如今臺灣的漁船既已達到飽和狀態，若與菲方進行漁業合作，以技術與設備協助菲國開發漁業，雙方將互蒙其利。然而，1950年代中期以後，華菲兩國人士對於兩國間的漁業合作案雖曾提起數次，⁶⁹但均以兩國間缺乏漁業合作條

⁶⁶ 〈關於中菲漁業合作事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958年4月4日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁244。

⁶⁷ 〈關於中菲漁業合作事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958年4月4日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁244。

⁶⁸ 〈關於中菲漁業合作事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958年4月4日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁244。

⁶⁹ 1958年8月菲國經濟考察團來華訪問曾再度開啟了雙方交涉的契機。經濟部農林司司長馬聯芳即與菲方農業天然資源部部長勞德瑞克(Hon. Juan de C. Rodrigues)及漁業局副局長蒙蒂拉(Mr. Jose Montilla)商談有關漁業合作的問題。菲方原則上表示同意，惟盼國府方面能提出具體的合作計劃，以供研商。然而，後因國府認為華菲漁業合作原為藉由協助菲方建立漁業基地作為交換條件，使得國府漁船得在菲的自劃領海(如蘇祿海)內作業，以避免歷年迭次發生的漁船扣押事件屢屢發生。但就目前的合作方式觀之，似乎未能解決該項問題，導致這次交涉未能有所結果。參見：〈楊繼曾致黃少谷〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958年8月4日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁239-248。〈便條〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958年8月29日，館藏號：031.7/0001，〈中

件，致尙無結果。⁷⁰交涉失敗最大的原因爲菲國內部政治的紊亂，尤其是國會的反對，常使得雙方交涉在接觸伊始均表示原則上同意雙方合作，洽談亦頗爲融洽，⁷¹但最後卻不了了之。

(二) 交涉的再開與結束

1961年6月17日，菲律賓政府公布第3046號法案，界定菲律賓領海基線(Republic Act No.3046, Act to define the baseline of the territorial sea of the Philippines, June 17, 1961)，確立菲律賓劃定領海的方式採取群島理論，其各個島嶼之間所連成的水域，無論寬度或面積大小，皆構成菲律賓內陸(inland)或內部水域(internal)之一部份。⁷²在此一原則下，國府在蘇祿海問題上漸趨不利。另一方面，受限於菲律賓的憲法規定，使得過往華菲兩國試圖運用民間協議進行漁業合作屢屢受挫，國府方面仍不斷地試圖運用其他方式取得菲國附近的入漁權。1962年7月中國漁業公司協理朱懋勛藉由參加菲律賓地區華僑經濟發展技術團之便，與菲國農業及天然資源部暨所屬漁業局洽談有關漁業合作事宜。雙方取得共識，兩國將採取循序漸進的方式，在組織漁業公司前，先進行漁業技術試驗合作。菲國漁業局長於1962年9月20日來函告稱，就其與有關各部組織委員會審查結果，認爲此計畫可行，惟將來正式組織合作公司時，應由雙方有關公司出面辦理，目前舉辦漁業技術試驗合作，則以由雙方政府代表商定辦理爲宜，盼國府速將該計畫送請政府批准後，由國府正式通知菲政府協議辦理。⁷³

菲漁業合作》，頁203。

⁷⁰ 〈關於旅印尼華僑李尚高君建議中國印尼合作發展漁業案〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1958年2月25日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁229。

⁷¹ 〈駐菲大使館報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1957年6月11日，館藏號：031.7/0001，〈中菲漁業合作〉，頁202。

⁷² 陳鴻瑜(編譯)，《東南亞各國海域法律及條約彙編》，(南投：國立暨南國際大學東南亞研究中心，1997)，頁40。

⁷³ 〈為中菲漁業技術合作案函請查照辦理見復由〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1962年11月22日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁6。

至於將採取何種形式簽訂合作協定，成了雙方洽商的一大重點。倘若此為政府性質之協定，那勢必需要通過菲律賓國會的表決，如此蘇祿海的問題便再度浮現；此外，為須符合菲國憲法規定，此項合作協定將以菲律賓漁業署與國府之漁業公司之業務合同(Service Contact)。⁷⁴為此，菲國特派遣漁業署長羅爾丹(Arsenio N. Roldan Jr.)來華訪問。

羅爾丹於 24 日抵達臺灣，並與國府針對華菲漁業合作交換意見。羅爾丹表示菲律賓政府對此項漁業技術合作，甚為重視，盼能早日簽訂合約，並即行開始實際工作。⁷⁵雙方擬定在臺北簽訂合約，該項合約的內容由中國漁業公司之高雄分公司派四艘鮪釣漁船及技術人員前往菲國作業，並從中訓練菲國的漁業人才。菲方則提供漁場作業，並決定在蘇祿海開闢漁業基地，以捕撈鮪魚為主，所得之漁獲量在菲國加工後，再運往美國行銷。華菲雙方於 25 日舉行「中菲漁業技術合作會談」，並舉得結論如下：

- 一、漁船艘數：參加示範作業漁船暫定為拖網二艘、圍網二艘、鮪釣二艘，共六艘，試漁後得協商增減，試漁期間以合約簽定後六個月為限，中方先派拖網二艘，釣船一艘，棒授網一艘前往從事試漁工作，試漁期間有關雙方之權利義務事項，悉依合約規定之原則辦理。
- 二、示範作業種類：暫定為：拖網漁業、棒授網漁業、圍網漁業、鮪釣漁業四種。
- 三、漁獲處理：全部漁獲除鮪釣魚獲外應在當地銷售，鮪釣魚獲外銷或在菲國銷售則由中方決定，漁獲在非國內運銷，應由漁業署會同中魚公司辦理，所有價款應即交付中漁，或由中漁直接收取。
- 四、漁業執照：漁船保留中國籍，菲漁業署發給合作期間臨時商業漁船執照。

⁷⁴ 〈段茂瀾報部電〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1963年6月4日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁16。

⁷⁵ 〈中菲漁業技術合作會談記錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1963年6月25日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁102-103。

- 五、匯款：菲方同意予中方盈餘及人員薪津結匯回國，但人員薪津結匯不超過其薪津 80% 為限。
- 六、監督委員會組織：菲方提議主席由菲方擔任，其餘委員六人，中菲雙方各三人，此點中方申明須請示政府方能決定。
- 七、菲籍受訓及觀察人員：以不超過中方隨船船員人數 30% 為限，並須遵守船上規章以不妨礙作業為原則。
- 八、漁船損害，船員意外傷病之責任：漁船及中方船員由中方負責，菲方受訓及觀察人員由菲方負責。
- 九、免進出口稅及免所得稅：漁船設備及所配備之漁用物料，免進出口稅，漁貨在菲國銷售免進口稅，魚貨外銷徵收少述費用，至魚貨外交須徵收費用若干，及可否免除營利所得稅，薪津所得稅各節，羅爾丹署長允向其政府請示後答覆。
- 十、合約簽署人：菲方提議菲方為外交部，中方為駐菲大使，中方對此須向政府請示方能決定。
- 十一、仲裁：雙方如有爭議，由監督委員會仲裁之，如認為仲裁不當，則應循外交途徑提出交涉。
- 十二、報告之編提：中方按月編具作業報告並于合作期滿編具總報告，向監督委員會提出。
- 十三、營利分配：菲方要求分配純利 25%。至應分魚或分配純利由中方決定，中方要求其分配比例須經詳細核算後再行決定，至中方所提出鮪釣不能分配盈利一節，羅爾丹署長允返菲請示後答覆。
- 十四、中方船員薪工資由中方付給，菲方受訓及觀察人員薪工資由菲方付給，但中方供給其出海作業期間之伙食。⁷⁶

稍候，羅爾丹於 26 日訪問中國漁業公司在基隆的分公司、海事專校，水產學校、水產試驗所、魚市場及漁場各項設施等。⁷⁷國府方面冀盼透

⁷⁶ 〈中菲漁業技術合作會談記錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1963 年 6 月 25 日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 102-103。

⁷⁷ 〈中菲漁業技術合作案，我政府經予批准，日內可在臺簽約〉，《新生報》，1963 年 6 月 27 日。

過這次的技術合作解決長期懸而未決的蘇祿海問題。

該次協商為華菲漁業合作交涉以來最具進展的一次，雙方官員不但當面會商，並擬定具體之合約內容。就目前的資料顯示，在雙方交涉之後，國府遂派遣拖網漁船兩艘前往菲國海域作業。⁷⁸這次雙方接觸的最大意義為加深了雙方對於漁業合作的了解；然而，爭議已久的蘇祿海問題並未解決。此外，從合約的內容觀之，性質偏向於示範漁撈，而非國府所冀盼的合法進入蘇祿海捕魚。在合約的試驗期過後，雙方也未進一步商討續約事宜。至於原因為何，則與菲律賓的政治型態有關。就國府官員的觀察，華菲間的民間合作之事，依然還是以民間為主，而政府從旁推動，則較便利。⁷⁹

綜觀 1950 年代以降的華菲漁業交涉，雖說早期受到國府東亞戰略考量的影響，盡量避免與菲律賓在漁業問題上發生衝突，故在蘇祿海問題上採取混沌的態度。爾後，雖然華菲兩國展開漁業合作交涉，但每每不了了之。究其因，實與菲國得國內政治有關。菲律賓早在西班牙統治時期(1565-1898)，由於西班牙政府所建立的官僚體制，尤其是賣官鬻爵以及高壓斂財，埋下了日後菲律賓政府官場腐敗的遠因。另一方面，菲律賓的傳統社會重視家族關係、人情觀念以及地方主義甚為流行，因此阻礙了國家發展，爾後隨著菲化政策的進行，菲律賓政府遂邁向了政治分贓與腐敗的道路。⁸⁰

在缺乏一個有組織且有效率的中央與地方政府之下，華菲之間的交涉頻頻遭挫。是此，多年來僑界及菲人均先後前往國府駐菲大使館，試探合作之可能性，但最終並未交涉成功；就國府官員的觀察，認為此與菲國官場的腐敗有關。由於菲律賓內部的政治情勢使得政府跟政府間的諸多接觸推動不易，如菲氣象局及國防部早已同意氣象協定，但到了菲外交部卻遭致擱置。⁸¹這也使得過去華菲間在漁業合作上常常缺臨門一

⁷⁸ 〈進行國外合作發展遠洋漁業中漁公司訂定辦法〉《中央日報》，1963 年 12 月 15 日。

⁷⁹ 〈李鈞玉致函繼勛〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1974 年 11 月 29 日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 201-205。

⁸⁰ 陳鴻瑜，《菲律賓的政治發展》（臺北：臺灣商務印書館，1970），頁 121。

⁸¹ 〈李鈞玉致函繼勛〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1974 年 11

腳，最終功敗垂成。

隨著國際海洋法的發展，世界各國對於領海以及經濟海域的立場逐漸明確，國府本身亦自知難以改變菲律賓自劃領海的立場，在顧及漁民生計的考量之下，國府在蘇祿海的問題上讓步，決定華菲間的漁業合作純以民間公司為主，政府從旁輔助。1970年代以後，菲律賓的國內政治稍有革新，國府認為此時如雙方及民間通力合作，則漁業合作則可期之。⁸²

1973年12月17日，菲律賓農資部司長 Rolando Estrella 向駐菲大使館建議雙方可以各自遴選可靠之漁業公司，在菲領海內進行鮪釣(Tuna Fishing)作業。⁸³1974年2月15日，Estrella 來臺訪問，並與經濟部漁業發展小組、國華海洋企業公司與同時來臺之菲方業者代表洽談，雙方初步同意合作。⁸⁴隨著菲國有意修改法令，允許外國業者與菲國人民投資鮪延繩釣漁業，國府遂決定組織漁業考察團，由經濟部、臺灣省漁業局、農復會漁業組、臺灣區鮪魚類輸出業同業公會、高雄市漁會、澎湖區漁會、臺南市漁會及國華海洋企業股份有限公司等八單位組成，前往菲律賓考察。⁸⁵(考察團名單參見表 4-2)菲方主要希望國府業者以漁船方式投資及技術人員隨船出海，國府方面表示均願本此原則與菲方協商，至於具體辦法應俟與對方洽商後決定。⁸⁶

月 29 日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 201-205。

⁸² 〈李鈞玉致函繼勛〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1974年11月29日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 201-205。

⁸³ 〈菲農資部司長 Rolando Estrella 透露菲國對侵入菲領海之外國船隻將嚴厲處分及建議中菲共同合作捕漁事〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1973年12月17日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 161-162。

⁸⁴ 〈有關促進中菲漁業合作案，已推荐國華海洋企業公司逕與菲方代表接洽，並初步同意合作，建議由漁業主管單位會同業者前往菲國作進一步商洽，積極促成〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1974年3月13日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 179-180。

⁸⁵ 〈商討有關中菲漁業合作事宜會議記錄〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1974年4月15日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 177-178。

⁸⁶ 〈關於中菲漁業合作，我方亦係以雙方政府推動民間企業合作之方式進行，茲檢附中菲漁業合作所預擬之腹案，請迅轉我駐菲大使館，並請速將考察團日程賜告〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1974年12月2日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 221。

表 4-2 華菲漁業考察團人員名單⁸⁷

職稱	姓名	服務單位
團長	姚道義	臺灣省漁業局局長
團員兼秘書	陳再發	農復會技正
團員	陳諄敏	臺灣省漁業局技士
團員	沈達可	臺灣省區鮑魚類輸出業同業公會理事長
團員	錢孝舫	國華海洋企業公司副總經理
團員	許記盛	澎湖區漁會理事長
團員	林明發	高雄市漁會理事長

經過駐菲大使館的安排後，國府漁業考察團一行七人於 1974 年 12 月 9 日抵菲訪問，由菲漁業局高級官員兩人 Mr. Arsenio S. De Jesus, (Supervising Fishery Technologist, OIC Deep Sea Fishery Section); Mr. Victorino T. San Antonio (Technologist) 陪同，展開參觀訪問活動，主要日程包括參觀菲國有關漁業設施，拜會菲天然資源部部長、投資委員會、漁業暨水產資源局局長，聽取簡報與交換漁業合作意見，並由國府業者分別與菲國民間漁業公司洽談合作事宜。⁸⁸訪問過程堪稱順利，其中關於菲方漁業合作之法律問題，菲官員表示政府因欲積極開發漁業資源，頃正式擬訂辦法並再修訂現行有關合作法規，以促進菲國與外人之合

⁸⁷ 〈核准中菲漁業考察團團長姚道義團員兼秘書陳再發、團員陳諄敏、沈達可、錢孝舫、許記盛、林明發等七員赴菲律賓考察並洽商中菲漁業公司，核定出國限十五天，除以副本抄送上述人員逕向貴部洽領護照或加簽外，請查照核辦〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1974 年 11 月 20 日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 187

⁸⁸ 〈呈報「中菲漁業合作考察團」來菲訪問經過概要，請鑒察〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1974 年 12 月 23 日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 212-214。

作，俾加速該國水產資源之開發。⁸⁹

這次國府漁業考察團除了對於菲國漁業政策、發展概況，以及雙方漁業合作之可能方式已有基本了解之外，最重要的成果為國府業者代表與菲方民間及僑商等多方面接觸、交換意見後，已為雙方將來合作開闢途徑。例如國華海洋公司便與 Management Investment & Development Associates 簽訂合約，由國華公司派遣漁船一艘來菲作為期六個月之試驗作業，藉以瞭解實際情況。⁹⁰華菲間終於為漁業合作踏出了第一步。

此外，菲國也對原先的天然資源保護政策漸趨開放，使得過去困擾國府的菲國法令問題有所轉圜。菲國總統曾於 1972 年 11 月頒發第四十三號總統命令以加速菲國漁業開發(Presidential Decree No. 43 Providing for Accelerated Development of the Fishery Industry of the Philippines)，由於有關規定仍較保守、效果不著，現已由漁業局等有關機關擬具修正條文呈請馬可仕總統(Ferdinand Marcos, 1917-1959)批准。該修正案中增加規定菲國漁民、水產公司、漁會可向國外租借 130 噸以上之漁船並在指定之漁區作業，外籍船員亦可申請發給執照隨船作業。又據菲投資署官員表示，該署原則上支持是項開放政策。⁹¹隨後，菲國總統於 1975 年 5 月 16 日頒布「一九七五年漁業法令」(Presidential Decree No. 704)，該法令規定經營漁船業之菲籍公民，得與外國人士或單位簽訂包租契約，租借或租賃契約，或經濟、技術及其他形式之援助合同。另規定，外國漁船船員在作業期間，負責訓練菲國船員，以便二年後取代外國船員。其次對一般非法捕魚，另有處罰條款之規定。⁹²該項法令等同於增加了

⁸⁹ 〈呈報「中菲漁業合作考察團」來菲訪問經過概要，請鑒察〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1974 年 12 月 23 日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 212-214。

⁹⁰ 〈我漁業合作考察團訪菲情形〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1974 年 12 月 28 日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 218-220。

⁹¹ 〈我漁業合作考察團訪菲情形〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1974 年 12 月 28 日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 218-220。

⁹² 〈菲總統頒布新漁業法令，准許外人參加菲國漁業之開發〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1975 年 5 月 26 日，館藏號：031.71/0001，〈中菲漁業合作〉，頁 264-265。該項法令的詳細內容為：1.To accelerate and promote the integrated development of the fishery industry and keep the fishery resources in optimum

國府與菲的漁業合作機會。然而，國府自 1971 年底退出聯合國之後，國際地位驟降，1975 年 6 月 9 日，中華民國與菲律賓斷絕正式外交關係，原擬之由官方推動的雙方民間合作遂因此而停擺。⁹³

productive condition through proper conservation and protection; 2. To promote the organization and assistance and help integrate activities of persons and entities of the industry so that the nation may achieve the maximum economic utilization of its fishery resources; 3. To encourage the exportation of fish so that the fishery industry may contribute positively to the development of the national economy; 4. The BFAR assumed jurisdiction and responsibility in the management, conservation, development, production, utilization and disposition of fishery and aquatic resources, except municipal waters under the municipal governments concerned; 5. Amendment of composition of the Fishery Industry Development Council (FIDC); 6. Banned bangus fry exportation except those of other species, but only after satisfaction of local fishing industry needs; 7. Allowed person and entities to enter into charter contracts, lease or lease-purchase agreements with any foreign person or entity, or contracts for financial, technical or other forms of assistance regarding the various phases of the fishing industry; 8. That BFAR shall identify and set aside public lands to be subdivided into family-size fishponds to be leased in accordance with guidelines established by the FIDC; 9. Named certain banking and lending institutions to grant loans to eligible borrowers of the fishery industry; and 10. Financing of municipal and/or small-scale fishing. 參見：http://www.bfar.da.gov.ph/legislation/history_legis/philhistory_legis.htm 取得時間：2011 年 3 月 21 日。

⁹³ 中華民國與菲律賓分別於 1979 年與 1978 年 6 月 11 日宣布專屬經濟海域為 200 海浬，但由於兩國地理位置鄰近，但又因沒有正式外交關係之故，所以雙方未能就經濟海域重疊的部分進行協商。直至 1984 年 12 月 6 日，臺灣省漁會邀請菲律賓全國非法入境委員會 9 名成員訪臺，雙方始再度接觸。在該次會談中，菲國官員表示 1982 年的聯合國海洋法公約為其國內法之一部份，因此可以同意國府漁船「無害通過」菲國海域，惟蘇祿海為其領海，菲國無法予以無害通過。為了能使國府漁船得以通過菲國的群島水域，雙方官員於 1991 年 5 月 21 日至 22 日在馬尼拉舉行第一回合談判，同年的 7 月 3 日至 7 日在臺北舉行第二次談判，並簽訂了〈臺菲海道通過協定暨漁業合作備忘錄〉。其中較重要之內容有三：一、依規定第一條之規定，菲方同意指定兩條海道供國府漁船往返南太平洋漁場，漁船可從北緯 21 度 24 分、東經 120 度 55 分向東行駛至北緯 21 度 24 分、東經 122 度 5 分，向東南航經北緯 21 度、東經 122 度 26 分至南太平洋漁場作業，其航道寬度為 10 海浬。漁船從南太平洋返航時，由北緯 19 度、東經 122 度 42 分，再向北北西駛至北緯 20 度 8 分、東經 122 度 20 分，然後向西駛至北緯 20 度 8 分、東經 121 度 27 分，往西北至北緯 21 度 24 分、東經 120 度 55 分返回臺灣。二、國府漁船經過上述區域時，屬於無害通過性質，故國府漁船不得停留、不得從事漁撈作業、不得使用武力及違反國際法行為，除因不可抗力及海灘外不得有違反快速不停地通過的行為，不得有汙染行為，未經兩國政府同意不得從事科學或調查工作、遵守國際法上的海上安全規定，及應將漁具妥為收藏。三、在第七條規定此一協定不影響未來臺菲對海界及管轄權之劃定。但該備

第二節 中華民國與其他國家入漁權交涉

就本章前述觀之，中華民國與鄰近國家的漁權交涉並不順遂，除受東亞冷戰氛圍的箝制之外，交涉國的國內政治情勢發展也影響著入漁權交涉的進展。隨著科技進步，遠洋漁業成了政府發展的重心，但在過去冷戰的氛圍下，遠洋入漁權的交涉亦充滿著政治意涵。1960年代，隨著非洲新興國家紛紛獨立，大量地進入聯合國，國府爲了保護其聯合國中國代表權地位，遂擬定「先鋒計畫」；派遣農業技術隊前往非洲進行農業援助，透過技術合作的方式，換取聯合國大會中非洲各國對「中國代表權」的支持。⁹⁴在此一時空背景下，運用漁業合作方式換取遠洋入漁權的策略，在對非外交中首次展現出來。然而，對非的入漁權交涉並不順遂，雖然國府曾在1963年與馬達加斯加(République malgache)以及喀麥隆(République du Cameroun)展開漁業合作，⁹⁵透過訓練合作國的漁業人員，進入其海域內捕魚，但成效有限。主要原因除了國府對非政策仍

忘錄已於2000年遭到菲國片面廢除。參見：陳鴻瑜，《中華民國與東南亞各國外交關係史(1912-2000)》，頁76-79。

⁹⁴ 關於1960年代中華民國在非洲所進行的各項農技合作，參見：王文隆，《外交下鄉，農業出洋：中華民國農技援助非洲的實施與影響(1960-1974)》(臺北：國立政治大學歷史學系，2004)。

⁹⁵ 以馬達加斯加為例，馬國內閣於1962年10月5日同意中國漁業公司將派一二〇噸漁船二至四艘前往馬國，在志高港(Diego-Suarez)及馬振加港(Majumgo)海面捕魚，國府漁船可以運用上述兩港的設備，所捕之魚類以一部份交與志高港羅齊福泰公司，另一部份交與馬振加港食品製造公司。中國漁業公司並負責在每艘漁船容納實習員五人訓練捕鯊魚技術，三個月一期，一年內訓練漁民八十人。在實施上述原則期間(該原則有效期限為一年)中漁公司每月交上述兩公司鯊魚各100噸，並遵守馬國的相關法令。爾後，馬國經濟部也核准馬島食品製造實業公司及羅齊福泰公司與中國魚業公司進行合作。中魚公司將派遣120噸級或280噸級鯊釣船兩隻，配備所需船員、船具前往馬達加斯加附近漁場作業，所獲之魚貨則以市價售予羅齊福泰公司製成罐頭。而馬國船員則可至國府漁船上見習。參見：〈馬拉加西共和國外交部一九六二年十一月八日致中華民國駐馬拉加西大使館照會譯文〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1962年11月8日，館藏號：231.7/0001，〈中馬(拉加西)漁業合作〉，頁228。〈我國與馬拉加西決定漁業合作，合作草案已經中漁擬定〉《中央日報》，1963年2月26日。〈我專家將赴喀麥隆商訂漁業合作協定原則由中國漁船赴喀作業，並協助喀訓練技術人員〉《中央日報》，1963年2月14日。

以農技外交爲主之外；另一原因爲非洲國家對於與國府漁業合作缺乏興趣，所以國府在 1960 年代主要派遣漁船前往非洲進行捕魚示範，或是在各海域建立漁業基地，以補給在公海捕魚之船隻，⁹⁶雙邊入漁交涉的成效有限。⁹⁷

雖此，國府對外漁業合作的政策促使了國內法令的制定，就本章前述可知，國府雖然積極對外發展入漁權，但國內並未有相關法令依據。經濟部雖曾於 1953 年擬訂《對外漁業合作暫行辦法》，⁹⁸但隨著時代的推演，部分規定已不合時宜；此外，隨著與非洲國家漁業合作案例漸多，行政院遂於 1967 年 3 月 9 日核定了《對外漁業合作辦法》(見附錄二)，⁹⁹並於 4 月 11 日頒布。¹⁰⁰該項法令的制定，意味著政府企圖將民間模式的對外漁業發展加以制度化，使得民間對外發展入漁權的模式更臻成熟。

1971 年中共進入聯合國之後，積極展開外交攻勢，壓縮了中華民國在國際的生存空間，非洲、拉丁美洲各國更於 1970 年代紛紛與國府斷交。爲了維持中華民國遠洋漁業的發展以及維持象徵國家權利的入漁權，國府的對外入漁交涉策略亦隨著國際情勢進行轉變。1975 年，國府

⁹⁶ 截至 1969 年為止，國府在海外所建立的漁業基地共 47 處，詳細內容請參閱附錄一。

⁹⁷ 除了非洲國家對於漁業技術合作較不熱衷外，國府漁船的設備老舊，使得在遠洋漁業的發展上處處受限亦影響 1960 年代對非漁業合作的原因之一。參見：〈我國遠洋漁業不如理想〉，臺北：中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔案》，1969 年 7 月 9 日，館藏號：231.7/0001，〈中馬(拉加西)漁業合作〉，頁 52-53。

⁹⁸ 對外漁業合作暫行辦法如下：一、本國公營或民營漁業公司行號或漁業團體事業機構均得與外國人或漁業公司團體合作經營漁業；二、合作經營漁業之漁業種類，作業場區、漁船規格、噸位、馬力、年齡及其他有關之基地港口，岸上設備等有關事項，應由省(市)政府就維護水產資源之觀點及當地漁業供需情形分別釐定報請行政院核定後施行；三、合作漁業之經營應依公司法、漁業法及其他有關令辦理；四、合作經營漁業必須僱用外籍技術人員漁撈及輪機人員以獲有原籍國之證書者爲限，其必須以漁輪及漁撈長僱用者應比照「漁輪長漁撈長登記暫行規則」之規定，登記後始得僱用；五、合作經營漁業之業務及人員審核管理事項由省(市)政府另定管理辦法辦理之；六、本辦法呈奉行政院核定後公佈施行。參見：〈對外漁業合作政院核定辦法〉《中央日報》，1953 年 5 月 23 日。

⁹⁹ 〈政院會昨日核定對外漁業合作辦法〉《中央日報》，1967 年 3 月 10 日。

¹⁰⁰ 〈對外漁業合作辦法〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：020000025150A，〈我與中南美各國漁業合作案〉，頁 445-449。

鑒於國際間對於領海的態度漸趨為十二浬、經濟海域則為二百海浬，如果屆時實施遠洋漁業，尤其是遠洋拖網業，勢必遭拒，因此當前應當盡力與國外簽訂漁業協定，開發新漁場以及輔導民間之漁業公司。¹⁰¹經總統核示後，¹⁰²行政院以此作為基礎，積極向外拓展入漁權交涉。國府對外拓展入漁權交涉的對象有三：有邦交之國、新興國家以及無邦交之國，以將下各舉數例敘述之。

一、有邦交之國

據 1975 年的統計資料，全臺漁產量共計 32 萬噸，價值約新臺幣 50 億，遠洋漁業即佔了百分之四十一，可謂經濟漁業的命脈所在，¹⁰³其中美國西海岸地區如阿拉斯加(Alaska)及白令海(Bering Sea)等北大平洋水域蘊含有豐富的鮭魚以及鱈魚，為國府重要的遠洋漁場之一。

聯合國於 1973 年舉行國際海洋法會議之後，各國紛紛宣布領海範圍與捕魚界限，美國總統福特(Gerald Rudolph Ford, Jr., 1913-2006)亦於 1976 年 3 月 24 日簽署兩院所通過之「漁業維護與管理法案」，其中重要者有兩點：

- 一、建立兩百浬漁業養護區，美國在此區內對所有魚種(除了高度洄游性魚種外)，以及在此漁業養護區以外，但是在美國河流產卵而迴游至大海的溯河性魚種和美國大陸礁層所有的漁業資源，得行使專屬漁業管轄權。
- 二、依據國家漁業養護和管理的標準，對於在美國專屬漁業管理權下的任何魚種，提出各種發展、施行、管理和加強漁

¹⁰¹ 〈厲行革新加強建設團結民心衝破橫逆完成反攻建國大業案—解救遠洋漁業危機方案〉，臺北：國史館藏，《光復大陸設計研究委員會檔案》，1975 年 10 月，館藏號：120000001510A，〈本會研議完成方案呈總統簽核卷解救遠洋漁業危機方案〉，無頁碼。

¹⁰² 〈總統府用牋〉，臺北：國史館藏，《光復大陸設計研究委員會檔案》，1975 年 10 月 30 日，館藏號：120000001510A，〈本會研議完成方案呈總統簽核卷解救遠洋漁業危機方案〉，無頁碼。

¹⁰³ 〈中美漁業協定〉，《中央日報》，1976 年 8 月 31 日。

業管理計畫及規則；同時對於外國漁船的捕魚，將依照美國所核發的許可證，來配合美國的漁業養護和管理措施。¹⁰⁴

美國國內法案的通過，使得外國漁船於 1977 年 2 月 28 日以後不得前往漁業養護區內捕魚，除非有現存的國際漁業協定或管制性的國際漁業協定，或是由美國核發的許可證。¹⁰⁵

爲了維持中華民國在美國所設養護區的入漁權，國府遂於 1976 年 9 月 5 日以駐美大使沈劍虹(1908-2007)爲代表，組成「中美漁業協定代表團」(表 4-3)與美商洽入漁交涉。¹⁰⁶經談判後，雙方於 1976 年 9 月 15 日，由沈劍虹與美國代表副助理國務卿李奇威女士簽訂漁業協定。¹⁰⁷美國政府於 1977 年 1 月初咨請國會以兩院聯合決議方式通過該協定，經眾、參兩院分別於 2 月 9 日與 10 日通過後，美國國務卿代表李奇威於 23 日照會國府，國府方面則由 28 日透過沈劍虹大使覆照美國同意，協定生效。根據協定，中華民國有四艘漁船獲准於該水域內捕魚，預計要付給美國二萬五千八百一十六美元的入漁費。¹⁰⁸

表 4-3 華美漁業協定代表團¹⁰⁹

職稱	姓名	服務單位
團長	沈劍虹	駐美大使
團員	楊基銓	經濟部次長
團員	張書杞	外交部條約司副司長
團員	關壯狄	農復會漁業組組長
團員	姚道義	臺灣省漁業局局長
秘書	張慶衍	駐美大使館秘書
顧問	胡祖望	駐美大使館經濟參事

¹⁰⁴ 〈中美將簽訂漁業協定〉，《中央日報》，1976 年 9 月 5 日。

¹⁰⁵ 〈中美將簽訂漁業協定〉，《中央日報》，1976 年 9 月 5 日。

¹⁰⁶ 〈談判中美漁業協定楊基銓等今天赴美〉，《中央日報》，1976 年 9 月 5 日。〈談判漁業協定楊基銓等赴美〉，《中央日報》，1976 年 9 月 6 日。

¹⁰⁷ 〈中美漁業協定在華盛頓簽署〉，《中央日報》，1976 年 9 月 17 日。

¹⁰⁸ 〈中美漁業協定已自二月有效我漁船感配額太少〉，《中央日報》，1977 年 5 月 6 日。

¹⁰⁹ 〈談判中美漁業協定楊基銓等今天赴美〉，《中央日報》，1976 年 9 月 5 日。〈談判漁業協定楊基銓等赴美〉，《中央日報》，1976 年 9 月 6 日。

中華民國與美國間這種「付費入漁」的方式，開啓了日後國府對外交涉入漁的先例，並為國府對外交涉入漁權奠定基礎，在對南非的交涉中即展現出來。

南非於 1977 年 7 月 6 日分別公布「1977 年領海修正法」與「1977 年海洋漁業修正法」，規定領海為十二浬，距岸二百浬為其漁業保護區。上述兩項法令於 11 月 1 日實施，凡外國船隻未經南非允許前往其境內捕魚，將予以處分。¹¹⁰由於國府在南大西洋及印度洋捕魚的船隻多達三百餘艘，必須與南非就該區捕魚達成協定，遂派遣經濟部次長楊基銓(1918-2004)於 10 月 17 日前往南非進行交涉。¹¹¹21 日，楊基銓與南非工業部長戴龍進行會商，雙方擬在已簽訂之「中美漁業協定」的基礎上進行會商，並達成一項草案協定。¹¹²1978 年 1 月 26 日由駐南非大使關鏞和南非經濟部長修尼斯代表雙方政府簽署漁業協定。中華民國為南非宣布新法令以來第一個簽署的國家，採取付費的方式，拖網漁船將可無限制地在南非海域捕撈鮪魚。¹¹³這種付費入漁的方式，成了後來國家間交涉入漁權的方式之一。

二、新興國家

國府在退出聯合國後，為維持與國際間的漁業實質關係，遂於 1979 年 1 月 16 日宣布，將積極謀求與各友邦國簽訂雙邊漁業協定，並輔導民間業者與各沿海國達成漁業協定，以確保現有之作業漁場。¹¹⁴另一方面，鮪釣一向是臺灣漁民主要的漁撈方式，隨著技術的發展，漁船機械化成為趨勢，農復會遂積極推展鮪釣漁船機械化，並對於漁民進行訓練

¹¹⁰ 〈我代表團即赴南非談判簽訂漁業協定〉，《中央日報》，1977 年 10 月 16 日。

¹¹¹ 〈談判漁業協定楊基銓抵南非雙方對達成協議均極具信心〉，《中央日報》，1977 年 10 月 18 日。

¹¹² 〈在南非新漁業區內我補鮪魚不受限制兩國磋商達成漁業協定草案〉，《中央日報》，1977 年 10 月 23 日。

¹¹³ 〈我與南非簽漁業協定〉，《中央日報》，1978 年 1 月 27 日。

¹¹⁴ 〈政府推動漁業發展措施促進漁船更新設備加強國際漁業合作〉，《中央日報》，1979 年 1 月 17 日。

與講習，以了解機械設備的性能、操作方法、意外障礙等處理方式，以擴展臺灣遠洋鮪釣漁業的發展。¹¹⁵

1970年代起，西南太平洋諸多國家雖名義上為美國託管，但大多已擁有行政自主權。這些新興國家，雖然在國際政治上的影響力微弱，但由於地理位置優渥，1970年以後，隨著國府遠洋漁業機械化，該區一直為國府主要的漁場。¹¹⁶

吐瓦魯國(Tuvalu)原為英屬艾里斯群島，於1978年10月獨立後，國府於隔年9月與其建交。雙方於1981年11月5日由經濟部長張光世(1913-)與吐瓦魯總統府秘書長兼駐華兼使愛渥那塔拿分別代表政府簽訂漁業協定。該項協定使得臺灣之鮪釣漁船得以進入該國之經濟海域捕魚。¹¹⁷此外，位處西南太平洋的帛琉(Palau)為臺灣南部中小型鮪釣漁船作業漁場之一。1979年9月6日，臺灣省漁會理事長陳東海與帛琉海事局主席諾曼簽訂漁業協定，此後臺灣高雄、東港以及小琉球等地之漁船則可前往帛琉之經濟海域作業。¹¹⁸雖然這些新興國家對國府在國際政治上影響力較為薄弱，但卻對國府發展遠洋漁業經濟提供莫大的幫助。

三、無邦交之國

為了擴展中華民國的對外入漁權交涉，光復大陸設計委員會於1978年10月擬積極輔導民間與無邦交之國進行漁業合作，以加強漁業外交。¹¹⁹該項草案經1978年10月24日第四十八次綜合會議討論通過後，¹²⁰總

¹¹⁵ 外交部情報司，〈農復會積極推展鮪釣漁船機械化〉《外交部週報》，第1024期，1970年12月8日，頁7-8。

¹¹⁶ 國府在該區域的作業漁船在1971年起逐年增加，到1975年甚至達到432艘，雖然1978年下降為332艘。參見：楊宗榮，《遠洋鮪釣印度太平洋漁場漁況分析(1967-1978)》，(臺北：行政院國家科學委員會科資中心，1987；政大社資中心藏：微卷編號：0103-B-68-048)，頁13。

¹¹⁷ 〈我與吐瓦魯國漁業合作今將簽署協定〉，《中央日報》，1981年11月5日。

¹¹⁸ 〈我與帛琉簽署漁業合作協定〉，《中央日報》，1979年9月7日。

¹¹⁹ 〈國際經濟海域與我漁業政策之研究案〉，臺北：國史館藏，《光復大陸設計研究委員會檔案》，1978年10月，館藏號：120000001636A，〈本會研議完成方案呈總統簽核卷國際經濟海域與我漁業政策之研究案〉，無頁碼。

統府於 10 月 30 日批交行政院參考採用，¹²¹成爲對外漁業交涉的另一政策。

中華民國與紐西蘭雖於 1972 年斷交，但雙方仍於 1978 年達成漁業協定，澳洲與紐西蘭兩國同意與中華民國的民間組織簽訂漁業協定，前往其經濟海域內作業。澳國同意國府在其經濟海域內捕魚 10 萬噸，紐西蘭則同意由雙方的民間漁業公司合作。¹²²最後高雄市漁輪公會透過澳洲凱利斯公司與澳洲政府簽訂漁業合作協定，澳國政府同意國府拖網漁船 120 艘，流網船 30 艘前往其海域作業，並核配拖網配額 2 萬 7 千 5 百公噸，流網漁撈配額 7 千公噸。此外，澳國政府並協助中華民國魷釣業者分別與紐西蘭越洋公司、紐魷魚發展公司以及宇宙國際公司簽訂漁業合作合約，以租船的方式前往作業。¹²³

此外，過去爭議已久的對菲漁業問題也獲得了解決。1980 年 1 月 24 日由太平洋經濟文化中心與菲律賓國營的食品運輸公司，簽訂一試行性的漁業協定，中華民國的漁船得以在菲國水域內捕魚。¹²⁴雖然國府在退出聯合國後面臨諸多外交困境，但就漁業發展的層面觀之，從官方與民間兩層面進行對外交涉，確實達到了維持對外入漁權之效，此一方式依然爲至今中華民國對外交涉入漁權的主要方式。(中華民國對外入漁一覽表請參見附錄三)

1982 年，聯合國國際海洋法公約終於在漫長且斷續的會期中有了結果，並於 1994 年由 60 國簽署生效，國際間爭議已久的「領海」與「經

¹²⁰ 〈光復大陸設計研究委員會呈總統〉，臺北：國史館藏，《光復大陸設計研究委員會檔案》，1978 年 10 月 24 日，館藏號：120000001636A，〈本會研議完成方案呈總統簽核卷國際經濟海域與我漁業政策之研究案〉，無頁碼。

¹²¹ 〈總統府用牋〉，臺北：國史館藏，《光復大陸設計研究委員會檔案》，1978 年 10 月 30 日，館藏號：120000001636A，〈本會研議完成方案呈總統簽核卷國際經濟海域與我漁業政策之研究案〉，無頁碼。

¹²² 〈澳洲同意我國漁船在其經濟海域作業紐將與我民間漁業合作〉，《中央日報》，1978 年 11 月 1 日。

¹²³ 〈促使遠洋漁業持續發展漁業局決輔導民間加強國外漁業合作〉，《中央日報》，1980 年 12 月 5 日。

¹²⁴ 〈中菲簽訂漁業協定我漁船將可在菲水域合法捕魚〉，《中央日報》，1980 年 1 月 25 日。

濟海域」終有一共同的規範。中華民國雖未能參與，但身為國際社會的一員，中華民國國內法的制定仍以國際海洋法公約為主；此外，鑒於對外交涉以「國家」的名義恐有諸多不便，行政院農委會於 1989 年成立「財團法人中華民國對外漁業發展協會」，透過民間組織的形式，向外進行入漁交涉及參與各項非政府組織；¹²⁵國際間也漸漸採取付費入漁的模式，使得在中華民國於國際上地位低落之際，得以絕處求生，持續擁有「國家」之權利。

小結

本章考察對外入漁權交涉的過程，在不同的政治環境與地理因素上，各國間的交涉狀況自有所不同。對菲漁業交涉主要的問題源自於蘇祿海。在菲國堅持蘇祿海為其領海之下，多次將國府漁船視為中共之間諜，故雙方漁業衝突不斷。

國府起初為籌組東亞反共聯盟，故不願在漁業問題上與菲律賓發生齟齬，爾後雖然籌組反共聯盟未能成功；國府為了鞏固與菲律賓之間的關係，對於蘇祿海問題採取不願明確表態，以保留日後與菲交涉之說明空間。國府雖曾寄望在國際海洋法制定後，能解決對菲之漁業問題。然而，國際海洋法會議未對領海與漁區有所共識，華菲問題持續存在。

在蘇祿海主權問題無法明確的解決之下，國府只能採取迂迴的方式，希冀藉由民間漁業合作具有過渡性的特質，以維護了政府的立場，使漁船能合法地進入蘇祿海區域捕魚，亦保留未來正式交涉漁權權利的空間。然而，菲國內部的政治結構為雙邊交涉增添了諸多變素。首先是菲國自戰後即開始展開各項產業的菲化政策，試圖保護國內產業的發展；根據菲國憲法，如欲與外資合作，菲資必須占百分之六十以上，在菲國漁業人士不甚熱心的情況之下，合作難以進行。另一方面，菲國政

¹²⁵ 財團法人中華民國對外漁業發展協會主要負責協助政府與民間業者對外進行漁業合作，使國府在國際環境困頓之際，發展遠洋漁業。參見：<http://www.ofdc.org.tw/>。取得時間：2011 年 3 月 10 日。

治腐敗，亦為雙方交涉失敗主因之一，致使官方層面的交涉大多半途而廢。直到 1975 年與菲斷交之前，雙方對於漁權問題仍未能解決。

鄰近中華民國的日、菲兩國，兩者之間最大的差別，在於對日漁業問題為日本漁船進入國府的「領海」或附近海域捕魚，屬於中華民國保護本身之「專屬漁業權」；華菲漁業問題在於國府漁船進入了菲國的「領海」內捕魚，為國府拓展其入漁權。有趣的是，適逢爭議發生時，進入他國領海的一方皆聲稱在公海上作業，而非他國的「領海」。是此，國府在對待對日漁業問題上採取比較積極的態度，最主要的原因在於日本漁船性能優於中國漁船，國府恐漁業經濟受創；故雖然與日本未能達成漁業協定，但也保衛了自身的「專屬漁業權」。反之，國府在對菲的漁業問題上起初表現的較不積極，外加菲國國內的政治環境，使得國府在戰後首次發展入漁權即遭困挫。

有別於東亞區域內國家的交涉受制於政治與國際關係因素，其他區域的遠洋漁業交涉則顯得較為單純。1960 年代非洲新興國家紛立，國府為了保障其在聯合國內之代表權，大量派遣農技團前往非洲進行農業技術援助。國府也在此一氛圍下，展開了對非洲國家之入漁權交涉。由於新興國家擁有良好的漁場，但缺乏技術，國府遂運用合作的方式，以技術援助換取合法之入漁權利。雖然對非漁業合作效果不彰，但在對外漁業合作日益增加的情況之下，促使了政府制定相關法令。

與此同時，國際間的海洋法慣例隨著國際情勢的不同而出現了轉變。1960 年代以降，因中南美洲地區各國自行宣告領海與捕魚範圍的問題困擾著美國，另一方面，隨著美、蘇冷戰局勢漸緩，兩國願意對過去國際海洋法會議爭議的領海問題先行協商，並再召開一國際海洋法會議解決當前問題。然而，在國際間對於國際海洋法的制定已有所共識時，中華民國因未能阻擋中共加入聯合國，遂於 1971 年黯然退出聯合國，日後的國際海洋法會議亦未能參與。

在國際地位驟變的情形下，為維護遠洋漁業的經濟命脈，國府對外入漁權交涉方式隨之改變。在非洲國家向中共靠攏後，國府將對外入漁的重心轉向中南美洲。為了避免在交涉的過程中「國家承認」問題有可

能妨礙交涉進行，對外入漁交涉漸漸轉由民間承辦。1970 年代對外入漁交涉以有無邦交作為劃分；有國交者自然由政府或由國營企業進行交涉，而沒有國交者，則純粹由民間進行商洽，盡可能維持對外之實質關係。雖然國府無緣參加 1973 年國際海洋法會議，然而其仍按照當時國際的趨勢，在 1979 年公布其領海與經濟海域範圍，鞏固了中華民國的專屬漁業權。1982 年現代國際海洋法確立，國際海洋秩序得以建立，國府雖非聯合國的會員國，但仍透過民間組織的形式，在 1989 年成立「財團法人中華民國對外漁業發展協會」，向外進行入漁交涉及參與各項非政府組織，繼續維護國府國際上的漁業權利。



結論

本文在緒論中提出了一個問題：過去關於漁權的研究皆以西方國家做為考察主體，從未有中華民國的視角。本研究以時間為經，事件為緯，並配合國際海洋法的發展情勢，對中華民國漁業權發展進行長時間的歷史考察，回應這個橫跨百年的問號。

清末自 1864 年丁韞良譯介《萬國公法》後，「領海」以及「漁權即國權」的概念傳入中國。然而，此時的漁權概念仍相當薄弱，直至清末張謇等實業人士的提倡下，清政府始注意到漁權與國權間的利害關係。於是，成立官股性質的漁業公司，團結沿海地區的漁民，以保衛中國的漁權。此外，清政府適度地運用 1906 年的義大利漁牧博覽會的機會向各國展現中國對於漁權之重視。此為近代中國漁權發展上首次走向世界。另一方面，作為傳遞西方知識媒介的留學生，在吸取學識的同時，亦大量地譯介西方海洋法中領海以及漁權等相關資訊，加深中國社會對於海洋法的演變歷程與最新發展的認識。

在留學生與實業人士的提倡之下，漁權意識在中國逐漸萌發，清政府更進一步將這種意識體現在實際對外交涉中。第一章所舉之「中韓通漁章程交涉」即為一例。在交涉中，中國官員認為若與韓國簽訂漁業協定，日本漁船將趁機進入中國領海進行作業，損及中國之國權及漁民之權益，破壞沿海經濟，遂使清政府拒絕簽訂該項章程。此次交涉為清政府首度將漁權意識運用在對外交涉之上，極具歷史意義。

1912 年，中華民國繼承清政府政權，漁權意識與漁權問題也進一步延續。北京政府於建立初期即遭遇「海界不明確」的問題，因此北京政府遂於 1921 年召開「海界委員會」，並劃定中國海界為三海浬。然而，從爾後與日本間的漁權糾紛可知，劃定海界的成效有限。在 1920 年代，日本漁船大量前往中國沿海捕魚，外交部屢次交涉，惟日本均堅持日船

乃於公海上捕撈，交涉經常不了了之，這突顯了中國政府缺乏專門且有組織的護漁機構，以致於雖訂立海界，面對日漁船侵漁一節未能予以有效抵制。然而，漁權意識在民間迅速的發展也成了該時期的一大特色。民間漁業團體也躍上了漁權發展史的舞台，加速並督導著政府的護漁政策。

在漁權概念漸趨成熟時，南京國民政府時期的漁權發展則更具多樣性。除了 1931 年首次參與國聯的海洋法會議，國民政府更再次確認海界為三海浬，並以法令形式公布。另一方面，國民政府於 1931 年成立漁業警察，專門負責外輪入侵中國沿海的問題。相關法律及專門機構的建立，顯示了中華民國在漁權發展過程中的一大突破，逐漸邁入成熟階段。隨後，國民政府更進一步彙整其他機構，在實業部底下成立「護漁辦事處」，將各護漁機構統一化與組織化，並派遣海軍人員負責護漁工作，以此捍衛漁權，直至 1937 年中日戰爭爆發後方歇。

二戰結束後，各國為避免毀滅性的戰爭再起，遂組織聯合國，以期維護世界和平。在這個前提之下，制定一部國際間認同的法典成了一種趨勢。因此，聯合國遂於 1947 年成立國際法委員會負責編纂國際法典。

1949 年之後，國府在國共內戰失利後撤退至臺，國際地位驟變，一切依賴美國的援助。因此，國府在國際法委員會中不得不放棄原擬之領海十二浬原則，轉向與美國合作。中華民國在國家利益與國際情勢的兩難抉擇下，選擇了後者，此亦影響日後國府在國際海洋法會議上的立場。

在國際間對於國際海洋法沒有共識之下，聯合國遂分別於 1958 年與 1960 年舉行聯合國國際海洋法會議。然而，這兩次會議卻成了美、蘇兩大集團的角力場。美國在全球戰略考量之下，極為重視國際海洋法中領海範圍的制定，派遣代表團前往各盟邦洽商在會議中應持之原則。國府在國家利益、國際情勢以及對美關係的環節上，遂面臨兩難。對國府而言，在未有強大海軍的支持下，自當採取大領海制較為有利，因此，國府在海洋法會議中採取彈性的立場，盡量爭取有利於國府的規定，在不損害本身權益的範圍之內，顧及美國的要求，並保留日後交涉的空間。

在兩次海洋法會議中，除了美、蘇兩大集團的冷戰鬥爭外，美國盟

邦內部的不協調亦為會議流產的主因。雖然兩次會議對於領海界限與捕魚範圍未有定論，但對於國際海洋法的發展來說，依然具有重要突破。1958 年的第一次聯合國國際海洋法會議中，長期依附於領海底下的捕魚界限已脫離出來，逐漸趨向現代國際海洋法的雛形。此外，傳統的領海三浬制也受到挑戰，隨著英、美兩國放棄三浬制，領海寬度三浬之規則，顯然已失去其在國際法上公認之不成文規則地位；而隨之而來的國際趨勢為領海寬度六浬制。

在第二次國際海洋法會議中，區域主義的盛行更是讓海洋法發展出現了轉變。雖然美國會前積極協商，使其盟邦內支持美國議案，但中南美洲國家要求將領海擴充至十二浬以及經濟海域兩百浬的立場，加上蘇聯的反對，最後美國的提案依然未能通過，但從票數中可知國際間對於海洋法的規範已漸漸有了共識。

漁業權除了從領海範圍中脫離出來之外，隨著遠洋漁業的發展，在戰後又可分化成「專屬漁業權」與「入漁權」兩個概念。但在 1982 年現代國際海洋法確立以前，國際間不論是專屬漁業權或是入漁權雙邊交涉的效力，均遠大於國際法規定。這種交涉隨著不同的政治、地理以及國際關係等因素下亦有所差異，因此，本研究繼續針對「專屬漁業權」與「入漁權」進行個案研究，探討中華民國在其中的發展歷程。

在專屬漁業權的部分，中華民國無論是在大陸或臺灣時期發生糾紛最甚者皆為日本，本研究遂以對日專屬漁業權交涉做為代表案例。日本自 20 世紀初即與中國發生漁業糾紛，但皆以「日本漁船在公海捕魚」為由拒絕與中國深入交涉。究其因，中日間的漁業糾紛除了國府在海界上沒有明確的規範之外，更重要的是，國府缺乏強大軍事實力，只能任憑日輪在中國大陸沿海捕魚。

1945 年日本戰敗後，東亞秩序進入了重整的階段。日本方面，由盟軍總部代為行使國家權利，其中亦包括了象徵國權的捕魚權在內。此時歷經戰爭摧殘的東亞各國均處於糧食不足的狀態，盟軍總部遂劃定日本捕魚區以解決糧食問題。然而，此措施並未解決長久以來中日漁業問題，反而開啓了戰後漁業紛爭的開端。

在冷戰的狀態下，美國爲了東亞的戰略考量，積極參與戰後東亞秩序重建，其中包括日本重建事務。雖然名義上是盟國共同佔領日本，但實際上爲美國所掌控。美國爲了減輕其單獨佔領日本的負擔，屢次擴大日本漁區，這使得鄰近日本的中華民國與蘇聯感到不滿，雖然各國試圖在遠東委員會上抵制盟總的權力，但未有結果。

中華民國政府雖然屢次向盟總抗議，日本漁船越出「麥克阿瑟線」往中國方向捕魚，但盟總卻以證據不足作爲推諉的理由。國府遂制定了《漁業法》以及《日本漁輪越界捕魚處理辦法》，希冀以這些國內法規作爲法理依據，管制越界捕魚之日本漁船，但此舉卻引發了與盟總之衝突。最後國府在國內利益與國際情勢的考量之下，選擇以大局爲重，避免與盟總發生衝突。

1952年4月28日在《中日和約》簽訂之後，華日雙方又於8月1日至8日間進行雙邊漁業交涉，但雙方的立場相左：國府希望可以藉機學習日本的漁業技術，而日本僅想要合法使用中國沿海的漁場，使日本漁輪不再遭到拘捕。

日本與國府交涉無果之後，在「政經分離」的外交原則下，轉與中共進行接觸。日中雙方於1955年簽訂《日中漁業協定》，日本得到中國沿海的漁場使用權，而中共則藉機拓展對外關係，雙方可謂互蒙其利。同時，1955年國府自大陳島撤退，中共對於沿海的統治權更加地牢固，更壓縮了中華民國與日本交涉漁業問題的空間。

雖然日中在1958年因「長崎扯旗事件」交惡，但國府並未把握機會與日本洽談漁業協定。1960年以後，日中關係漸趨友好，雙方繼續簽訂了漁業協定，無異地宣告關閉了華日漁業協定的大門。象徵國家權利之一的漁業權在華日尚有邦交之時都未能談成，更遑論1972年日中建交之後。雖然中華民國於1979年公布其領海與經濟海域範圍，再加上海軍的巡弋，使得日本漁輪進入中華民國「領海」的情事鮮少發生；但是經濟海域重疊的問題卻仍未能解決，兩國間的漁業問題至今依舊存在，漁業糾紛亦時有發生。儘管兩國間至今仍舉行漁業談判，但依舊未有結果。

除了專屬漁業權之外，在廣義的漁業權定義中，入漁權的概念雖然發展較晚，但其重要性不亞於專屬漁業權交涉。隨著漁船設備的發展，中華民國在戰後方始發展入漁權交涉，而交涉的過程亦隨著不同的政治環境與地理因素而互異。中華民國在戰後對外入漁權交涉的嘗試為鄰近的菲律賓，兩國間的漁業糾紛原先為蘇祿海是否為公海的問題，在東亞冷戰的局勢下，國府為了籌組反共同盟，亟需加強對菲外交，因此不願與之在漁業問題上發生齟齬。爾後雖然反共同盟事宜未能完成，國府為了鞏固邦誼，對於蘇祿海問題採取混沌原則，以保留日後與菲交涉的空間。

在菲國對於蘇祿海問題堅持的立場下，國府也只能採取半承認的方式，透過民間漁業合作的方式進行入漁交涉；然而，菲國內部的菲化運動以及憲法保護國內產業的環境，為華菲間的漁業合作增添諸多變因。此外，菲國政治結構不穩定，致使官方交涉經常半途而廢，此一情況持續至 1975 年與菲斷交之前，雙方對於漁權問題未能解決。

與此同時，非洲各國於 1960 年代起紛紛獨立，國府為了保障其在聯合國內中國代表權，加強對非外交，派遣農業技術援助隊前往非洲支援農技。由於非洲擁有良好的沿海漁場而缺乏良善技術，國府試圖透過漁業合作的方式，在非洲沿海國的領海國內進行漁撈作業，以技術援助的方式換取入漁權。然而，國府交涉並不順遂，除了國府漁船在技術以及設備上不足之外，非洲國家重視的是農業技術的合作，對於漁業的需求較少。即使如此，在對外漁業合作的交涉案例漸漸增多的情況下，促使了政府制定《對外漁業合作辦法》，為日後的對外入漁交涉奠定基礎。

1971 年，中華民國退出聯合國，喪失國際法人地位，無法參加 1973 年舉行之國際海洋法會議。隨著美、蘇關係和緩，對於過往爭執不斷的領海界限與捕魚範圍議題亦逐步有了共識，雖然第三次國際海洋法會議至 1982 年方正式閉幕，但各國已紛紛自行宣布領海為十二浬，捕魚界限為二百浬。中華民國亦隨著國際情勢的演變，轉換其對外入漁交涉策略。為了避免在交涉的過程中「國家承認」問題阻礙交涉的進行，政府對外入漁交涉逐漸轉由民間承辦。

1970 年代對外入漁交涉以有無邦交作為劃分；有國交者由政府或國營企業進行交涉，而無國交者，則由民間的方式進行商洽，盡可能維持對外之實質關係。中華民國更在 1979 年按照國際趨勢，公布其領海與經濟海域範圍，藉此保護中華民國的專屬漁業權，並為未來的對外入漁交涉提供了一個有利的條件。

1982 年現代國際海洋法確立後，長期紛爭已久的海洋法問題終告一段落，中華民國雖非聯合國會員國，但仍維持著主權國家應享之國際權利。在保護專屬漁業權上，過去護漁的主要機關為國防部之海岸巡防司令部、海軍以及漁業署，但在未有統一機關的指揮下，未能達成目的。¹國府乃於 2000 年統整各有關機構，成立「行政院海岸巡防署」，進行護漁之相關工作。為加強成效，海巡署在 2011 年新建 2000 噸之「台南艦」與 1000 噸之「巡護七號」，²強化中華民國在其所屬海域內的執行力。在對外交涉入漁權的部分，國府在 1989 年成立「中華民國對外漁業合作發展協會」，繼續透過民間合作的方式，對外發展入漁權。

綜觀上述中華民國的漁權發展史，無論是漁權意識的萌發，或爾後在專屬漁業權及入漁權上的發展，皆經歷長時間的演進而成，然而過去一直欠缺對此課題進行嚴謹的學術研究。本研究以一手檔案作基礎，將國際法與國際關係史相結合，探討在國際海洋法變遷的過程中，中華民國漁權發展的發展與演變。希冀本研究能填補過去的不足，作為日後進一步探討的基礎，並可提供現今中華民國與鄰近國家漁權交涉的學理依據，藉以維護國家主權。

¹ 行政院海岸巡防署(編)，《海巡勤務》(臺北：海巡署，2006)，頁 4。

² 此二艘為目前海巡署最大噸位之護漁艦，在中華民國維護專屬漁業權的發展上頗具意義。參見：〈提升護漁，馬主持海巡艦成軍〉《中華日報》，2011 年 1 月 26 日。

徵引書目

一、 檔案

中文

(一)、《外務部檔案》，臺北：中央研究院近代史研究所藏

- (1). 〈中韓擬議通漁案〉，館藏號：02-19-015-01。
- (2). 〈中韓擬議通漁案〉，館藏號：02-19-015-02。
- (3). 〈各國邀請參與有關漁牧賽會公會〉，館藏號：02-20-008-01。
- (4). 〈德海船名目噸數；鎮江關擬整頓小輪辦法與外國使節意見；英艦違約入鄱陽湖；拆除珠江水閘〉館藏號：02-06-022-01。
- (5). 〈駐韓使館保存檔案〉，館藏號：02-35-032-01。
- (6). 〈籌擬領海界線捕魚章程；德記洋行擬以汽船捕魚；農林部請抄送漁權交涉文件〉，館藏號：03-33-069-02。

(二)、《外交檔案》，臺北：中央研究院近代史研究所藏

- (1). 〈十年關務案〉，館藏號：03-19-003-04。
- (2). 〈日船越界捕魚案〉，館藏號：03-33-070-02。
- (3). 〈日船越界捕魚案〉，館藏號：03-33-072-02。
- (4). 〈日船越界捕魚案〉，館藏號：03-33-074-01。
- (5). 〈海界討論〉，館藏號：03-06-063-02。
- (6). 〈張維城在滬組織漁業協會案〉，館藏號：03-33-070-01。

(三)、《外交部檔案》，臺北：中央研究院近代史研究所藏。

- (1). 〈大陸礁層公海漁業暨相關問題〉，館藏號：633.49/001。
- (2). 〈中日漁區參考圖〉，館藏號：031.70001。
- (3). 〈中日漁業合作〉，館藏號：031.7/0002。
- (4). 〈中日遠洋鮪釣魚業技術合作〉，館藏號：604.31/0003。

- (5). 〈中日鯖鮪釣漁業試驗合作，館藏號：〉604.31/0004。
- (6). 〈中馬(拉加西)漁業合作〉，館藏號：231.7/0001。
- (7). 〈中菲漁業合作〉，館藏號：031.7/0001。
- (8). 〈中菲漁業交涉〉，館藏號：031.7/0002。
- (9). 〈中菲漁業交涉〉，館藏號：031.7/0003。
- (10). 〈中菲漁業交涉〉，館藏號：031.7/0004。
- (11). 〈中菲漁業合作〉，館藏號：031.71/0001。
- (12). 〈日匪漁業協定〉，館藏號：005.24/0032。
- (13). 〈日輪侵漁〉，館藏號：031.70008。
- (14). 〈日輪侵漁〉，館藏號：031.70009。
- (15). 〈日輪侵漁〉，館藏號：031.70010。
- (16). 〈海洋法公約四種〉，館藏號：633.16/91006。
- (17). 〈國際法委員會〉，館藏號：633.16/0004。
- (18). 〈國際法委員會〉，館藏號：633.16/0005。
- (19). 〈國際法委員會〉，館藏號：633.16/0007。
- (20). 〈國際法委員會〉，館藏號：633.16/0009。
- (21). 〈國際法委員會〉，館藏號：633.16/0010。
- (22). 〈國際法委員會〉，館藏號：633.16/0012。
- (23). 〈第2次海洋法會議〉，館藏號：633.16/91008。
- (24). 〈第二次聯合國海洋法會議〉，館藏號：633.16/90027。
- (25). 〈領海問題〉，館藏號：429.0064。

(三)、《實業部檔案》，臺北：中央研究院近代史研究所藏。

- (1). 〈保護漁業規劃領海界線案〉，館藏號：17-27-036-04。
- (2). 〈浙江溫州張順昌等請撤銷漁業警察局苛勒〉，館藏號：17-27-136-05。
- (3). 〈浙江漁業警察服裝標誌〉，館藏號：17-27-138-01。
- (4). 〈漁業保護〉，館藏號：17-27-036-03。
- (5). 〈漁業警察規程〉，館藏號：17-27-002-03。
- (6). 〈護漁辦事處成立、印信、關防、任免人事〉，館藏號：17-27-031-01。
- (7). 〈護漁辦事處江浙海上聯防法〉，館藏號：17-27-034-02。

- (8). 〈護漁辦事處春季巡艦會操〉，館藏號：17-27-036-02。
- (9). 〈護漁辦事處英文名稱〉，館藏號：17-27-031-02。
- (10). 〈護漁辦事處增購護漁巡艦案〉，館藏號：17-27-034-03。
- (11). 〈護漁辦事處暫行規程及監督私有護船辦法草案、護漁計畫工作報告〉，館藏號：17-27-032-01。

(四)、《外交部檔案》，新店：國史館藏

- (1). 〈中日漁區劃分案〉，館藏號：020000038585A。
- (2). 〈中日漁業〉，館藏號：0200000476A。
- (3). 〈中日漁業合作〉，館藏號：014000013146A。
- (4). 〈日本漁區案〉，館藏號：020000038587A。
- (5). 〈日本漁區案〉，館藏號：020000038588A。
- (6). 〈日本漁船公海捕魚案〉，館藏號：02000038589A。
- (7). 〈我與中南美各國漁業合作案〉，館藏號：020000025150A。
- (8). 〈國際聯合會文件及說帖〉，館藏號：020000036546A。
- (9). 〈管制日本漁業〉，館藏號：020000001119A。
- (10). 〈遠洋漁船海外作業基地〉，館藏號：020000032546A。

(五)、《內政部檔案》，新店：國史館藏

- (1). 〈重新劃定領海案〉，館藏號：026000010935A。
- (2). 〈劃定中日漁區案〉，館藏號：026000010936A。
- (3). 〈漁業法規案〉，館藏號：026000010938A。

(六)、《國民政府檔案》，新店：國史館藏

- (1). 〈漁業設置漁業暨漁業法規〉，館藏號：001000006714A。

(七)、《行政院檔案》，新店：國史館藏

- (1). 〈重新劃定我國領海界線及海關緝私範圍〉，館藏號：014000003853A。
- (2). 〈關於領海範圍問題〉，館藏號：014000013146A。

(八)、《司法院檔案》，新店：國史館藏

- (1). 〈護漁巡艦及漁業調查試驗等船艦旗幟圖令〉，館藏號：015000002601A。

(九)、《蔣中正總統文物》，新店：國史館藏

- (1). 〈一般資料—民國二十四年(二十八)〉，館藏號：00200001615A。

- (2). 〈一般資料—呈報彙集(二十四)〉, 館藏號: 002000001840A。
- (3). 〈外交部致政務局轉呈蔣中正遠東委員會及盟國對日委員會組織條文〉, 館藏號: 002020400052034。

(十)、《光復大陸研究委員會檔案》, 新店: 國史館藏

- (1). 〈厲行革新加強建設團結民心衝破橫逆完成反攻建國大業案—解救遠洋漁業危機方案〉, 館藏號: 120000001510A。
- (2). 〈本會研議完成方案呈總統簽核卷國際經濟海域與我漁業政策之研究案〉, 館藏號: 120000001636A。

(十一)、《臺灣省警務處檔案》, 新店: 國史館藏

- (1). 〈日本漁船侵入我領海〉, 館藏號: 063000002623A。
- (2). 〈日本籍漁船侵入我領海作業〉, 館藏號: 063000003258A。
- (3). 〈外籍漁船侵入我領海內捕魚建議請海軍及當地軍警處理〉, 館藏號: 063000009574A。

英文

(一)、GHQ/SCAP Records, 東京: 國立國會圖書館藏

- (1). NRS 01615
- (2). NRS 01616
- (3). NRS 01618

(二)、Foreign Relations of the United State

- (1). United States Policy Regarding the Law of the Sea, Foreign Relations of the United State, 1952-1954. Vol. I.
- (2). Law of the Sea, Foreign Relations of the United State, 1958-1960. Vol. II.

日文

(一)、《外交史料》, 東京: 外務省外交史料館藏

- (1). 〈佔領下における本邦漁船の操業区域(マッカーサー・ライン)関係〉, E'-0004/744
- (2). 〈公海上に於て本邦漁船が国府艦艇に臨検又は立退を命ぜられた事件〉, E'-235/0120-2001-16627
- (3). 〈米国代表訪日関係〉, B'-215/0120-2001-1341
- (4). 〈連合軍の本土進駐並びに軍政関係一件〉, A'-0107/702

二、 資料彙編、政府公報

中文

- (1). 《南京國民政府外交部公報》
- (2). 外交部中南美司編，〈拉丁美洲國家海權會議專題報告〉，《中南美政情月報》，1970年9月。
- (3). 外交部情報司，《外交部週報》，第1024期，1970年12月8日。
- (4). 田桓(主編)，《戰後中日關係文獻集》，北京：中國社會科學，1996。
- (5). 周琇環(編)，《戰後外交部工作報告(民國三十九年至四十二年)》，新店：國史館，2001。
- (6). 廣文書局編譯所(編)，《外交報彙編》，臺北：廣文書局，1964。

英文

- (1). Rosenne, Shabtai (eds). *League of Nations Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law (1925-1928)*. New York: Oceana Publications, 1972.
- (2). Supreme Commander for the Allied Powers. Natural Resources Section. *Japanese natural resources: a comprehensive survey, prepared in General Headquarters, 1948*. Tokyo, 1949.
- (3). United Nations. *Official records: third United Nations Conference on the Law of the Sea*. New York: United Nations, 1982.
- (4). United Nations. *Second United Nations Conference on the Law of the Sea: Official records*. Geneva, 1960.
- (5). United Nations. *United Nations Conference on the Law of the Sea*. Geneva, 1958.

日文

- (1). 日本外務省(編)，《日本外交文書：平和條約の締結に関する調書第二冊》，東京：外務省外交史料館，2003。
- (2). 霞山會，《日中關係基本資料》，東京：霞山會，1998。

三、 報章雜誌

中文

- (1). 《東方雜誌》
- (2). 《申報》
- (3). 《中國經濟》
- (4). 《人民日報》
- (5). 《中央日報》
- (6). 《聯合報》
- (7). 《中華日報》

英文

- (1). *The Mainichi*
- (2). *Natural Resources Section Weekly Summary*
- (3). *Nippon Times*

日文

- (1). 《每日新聞》
- (2). 《國際漁業資料》

四、 專書

中文

- (1). 〔清〕覺羅勒德洪等奉撰，《大清高宗純皇帝實錄》第五冊，臺北：華聯，1964。
- (2). 〔清〕覺羅勒德洪等奉撰，《大清聖祖仁皇帝實錄》第六冊，臺北：華聯，1964。
- (3). Hugo Grotius (著)、宇川(譯)，《海洋自由論》，上海：上海三聯書店，2005。
- (4). 丁韞良(譯)，《萬國公法》，上海：上海書店，2002。
- (5). 中央研究院近代史研究所(編)，《中國近代史資料彙編—中日關係史料》，臺北：中央研究院近代史研究所，1975。
- (6). 文馨瑩，《經濟奇蹟的背後——臺灣美援經驗的政經分析(1951-1965)》，臺北：自立晚報社文化出版社，1990。
- (7). 王文隆，《外交下鄉，農業出洋：中華民國農技援助非洲的實施與影響(1960-1974)》，臺北：國立政治大學歷史學系，2004。

- (8). 王鐵崖，《國際法》，臺北：五南，1992。
- (9). 左宗棠，《左宗棠全集》第11冊，上海：上海書店，1986。
- (10). 行政院海岸巡防署(編)，《海巡勤務》，臺北：海巡署，2006。
- (11). 何思慎，《擺盪於兩岸之間—戰後日本對華政策》，臺北：東大圖書，1997。
- (12). 吳滄海，《山東懸案解決之經緯》，臺北：臺灣商務印書館，1987。
- (13). 宋希尚，《張謇的生平》，臺北：中華叢書編審委員會，1963。
- (14). 李士豪、屈若寧，《中國漁業史》，臺北：商務印書館，1965。
- (15). 李恩民，《中日民間經濟外交(1945-1972)》，北京：人民出版社，1997。
- (16). 杜蘅之，《國際法大綱》，臺北：臺灣商務印書館，1991。
- (17). 林學忠，《從萬國公法到公法外交》，上海：上海古籍出版社，2009。
- (18). 姜皇池，《國際海洋法》，臺北：學林出版，2004。
- (19). 唐啓華，《北京政府與國際聯盟(1919-1928)》，臺北：東大出版，1998。
- (20). 張力，《國際合作在中國：國際聯盟角色的考察，1919-1946》，臺北：中研院近代史所，1999。
- (21). 張謇研究中心、南通市圖書館(編)，《張謇全集·卷六·日記》，江蘇：江蘇古籍出版社，1994。
- (22). 許劍英，《海洋法與漁業權》，臺北：龍文出版社，1993。
- (23). 陳占彪(編)，《清末民初萬國博覽會親歷記》，北京：商務印書館，2010。
- (24). 陳荔彤，《海洋法論》，臺北：元照，2002。
- (25). 陳荔彤，《國際海洋法論》，臺北：元照，2002。
- (26). 陳鴻瑜(編譯)，《東南亞各國海域法律及條約彙編》，南投：國立暨南國際大學東南亞研究中心，1997。
- (27). 陳鴻瑜，《中華民國與東南亞各國外交關係史(1912-2000)》，臺北：國立編譯館，2004。
- (28). 陳鴻瑜，《菲律賓的政治發展》，臺北：台灣商務印書館，1970。
- (29). 陳鵬仁，《近代中日關係史論集》，臺北：五南，1999。
- (30). 黃自進，《“和平憲法”下的日本重建(1945-1960)》，臺北：中央研究院人文社會科學研究中心亞太區域研究專題中心，2009。
- (31). 黃剛，《中華民國的領海制度》，臺北：商務印書館，1973。
- (32). 虞和平(主編)，《張謇：中國早期現代化的先驅》，長春：吉林文史出版發行，新

華經銷，2004。

- (33). 廖文章，《國際海洋法論：海域劃界與公海漁業》，臺北：揚智文化，2008。
- (34). 廖鴻綺，《貿易與政治：臺日間的貿易外交(1950-1961)》，臺北：稻鄉出版社，2005。
- (35). 劉利民，《不平等條約與中國近代領水主權問題研究》，湖南：湖南人民出版社，2010。
- (36). 劉芝田，《中菲關係史》，臺北：正中書局，1964。
- (37). 燕京研究院(編)，《燕京大學人物志》，北京：北京大學出版社，2001。
- (38). 應俊豪，《公眾輿論與北洋外交—以巴黎和會山東問題為中心的研究》，臺北：國立政治大學歷史學系，2001。
- (39). 顧廷龍、戴逸(主編)，《李鴻章全集》第31冊，合肥：安徽教育出版社，2008。

英文

- (1). Brown E. D., *The International Law of the Sea*. Aldershot, Hants; Brookfield, Vt.: Dartmouth, 1994.
- (2). Coble, Parks M., *Facing Japan, Chinese Politics and Japanese Imperialism. 1931-1937*. Cambridge, Mass.: Council on East Asian Studies, Harvard University: Distributed by Harvard University Press, 1991.
- (3). Greenfield, Jeanette. *China and the Law of the Sea, Air, and Environment*. Alphen aan den Rijn, The Netherlands; Germantown, Md. : Sijthoff & Noordhoff, 1979.
- (4). Greenfield, Jeanette. *China's Practice in the Law of the Sea*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- (5). Higgins, Alexander. *The International Law of the Sea*. London: Longmans, Green, 1945.
- (6). Martin, Edwin M., *The Allied Occupation of Japan*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1972.
- (7). Muscolino, Micah S., *Fishing Wars and Environmental Change in Late Imperial and Modern China*, Cambridge, Mass.: Harvard University Asia Center: Distributed by Harvard University Press, 2009.
- (8). Schaller, Michael. *The American Occupation of Japan*, New York: Oxford University Press, 1985.
- (9). Svarverud, Rune. *International Law as World Order in Late Imperial China: Translation*

Reception and Discourse. 1847-1911. Leiden: Brill, 2007.

- (10). Van Wie Davis, Elizabeth. *China and the Law of the Sea Convention: Follow the Sea*. New York: Edwin Mellen Press, 1995.

法文

- (1). de Ferron, Olivier. *Le Droit International de la Mer Tome I*. Paris: Librairie Minard, 1958-1960.
- (2). de Ferron, Olivier. *Le Droit International de la Mer Tome II*. Paris: Librairie Minard, 1958-1960.

日文

- (1). 河合讓，《日華漁業合作をめぐる諸問題》，東京：撰者自印，1952。
- (2). 吉田茂，《日本を決定した百年》，東京：日本經濟新聞社，1967。
- (3). 高林秀雄，《領海制度の研究：海洋法の歴史》，東京：有信堂高文社，1979。
- (4). 小田滋，《海洋法の源流を探る：海洋の国際法構造》，東京：有信堂高文社，1989。
- (5). 水上千之，《海洋法：展開と現在》，東京：有信堂高文社，2005。
- (6). 川島真、清水麗、松田康博、楊永明，《日台關係史》，東京：東京大学出版会，2009。
- (7). 竹前栄治，《GHQの人びと：経歴と政策》，東京：明石書店，2002。
- (8). 布施勉，《國際海洋法序説》，東京：酒井書店，1989。
- (9). 毛里和子，《日中關係 戦後から新時代へ》，東京：岩波書店，2008。

五、 期刊論文、學位論文、研究報告

中文

- (1). 王文隆，〈從個人意識到國家政策：反共抗俄的塑造(1945-1952)〉，收入於呂紹理、唐啓華、沈志華主編，《冷戰與臺海危機》，臺北：國立政治大學歷史學系，2010，頁 316-348。
- (2). 呂慎華，〈袁世凱的外交政策-以中日二十一條交涉為研究中心〉，收入於：金光耀、王建朗(主編)，《北洋時期的中國外交》，上海：復旦大學出版社，2006，頁 169-193。
- (3). 阮忠仁，〈清末民初農工商機構的設立：政府與經濟現代化關係之檢討(1903-1916)〉，臺北：國立臺灣師範大學歷史研究所，1987。
- (4). 孟可德，〈發展甘比亞國際漁業合作策略之研究〉，屏東：國立屏東科技大學熱帶農

業暨國際合作研究所，2005。

- (5). 林成章，〈領海寬度之研究〉，臺北：國立政治大學外交研究所，1975。
- (6). 林宏一，〈封鎖大陸沿海：中華民國的「關閉政策」，1949-1960〉，臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文，2009。
- (7). 林育鴻〈台灣參與國際漁業組織的法人資格和地位之研究〉，基隆：國立台灣海洋大學海洋法律研究所，2007。
- (8). 林宗善，〈我國漁業因應專屬經濟區制度之研究〉，基隆：國立台灣海洋大學漁業科學研究所，1995。
- (9). 林瑞龍，〈羣島理論與第三屆聯合國海洋法會議〉，《輔仁法學》，1(新莊，1982.01)，頁 125-182。
- (10). 侯嘉星，〈1930 年代山東地區漁輪機動化發展初探〉，2009 年 6 月 5 日「明清以降兩岸發展史第一屆歷史相關系所研究生學術論文研討會」。
- (11). 唐啓華，〈北洋政府時期海關總稅務司安格聯之初步研究〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第 24 期下冊(台北，1995.06)，頁 573-601。
- (12). 徐滋馨，〈日本吉田內閣期中國政策的原點——以「等距離外交」為探討對象〉，《國史館學術期刊》，18(新店，2008.12)，頁 165-187。
- (13). 馬敏，〈張謇與近代博覽事業〉，《華中師範大學學報(人文社會版)》，40:5(武漢，2001.09)，頁 14-21。
- (14). 張淑雅，〈從美國的角度看中日和約的簽訂〉，《近代中國》148(2002.04)，頁 17-27。
- (15). 張源銘，〈專屬經濟海域漁業爭端解決之研究：以臺日東海漁業爭端為中心〉，基隆：國立臺灣海洋大學海洋法律研究所，2006。
- (16). 許峰源，〈南京國民政府參與國際聯盟的歷程(1928-1937)〉，臺中：國立中興大學歷史研究所，2005。
- (17). 許峰源，〈從 1905 年黎業斯博覽會考察中國海關權力的轉移〉，《近代中國》，163(臺北，2005.12)，頁 132-157。
- (18). 許峰源，〈晚清中國參與 1906 年米蘭博覽會之研究〉，《輔仁歷史學報》，23(臺北，2009.06)，頁 161-188。
- (19). 許峰源，〈晚清博覽會的變遷(1905-1911)：主導權的轉移與參展制度的建立〉，收入於黃寬重(主編)、唐啓華、彭明輝(執行編輯)，《基調與變奏：七至二十世紀的中

- 國國際研討會》(臺北：國立政治大學歷史學系，2008)，頁 357-372。
- (20). 許劍英，〈淺論入漁權〉，《法學叢刊》，36:4(臺灣，1991.10)，頁 47-56。
- (21). 郭慧，〈清末米蘭博覽會給中國商民的啓示〉，《歷史檔案》，2(北京，2006)，頁 126-127。
- (22). 陳俊寰，〈我國對外漁業合作模式之研究〉，基隆：國立台灣海洋大學海洋研究所，1990。
- (23). 陳冠任，〈民初商會輿論與北洋外交互動關係考察〉，《史薈》，40(臺北，2007.06)，頁 26-54。
- (24). 陳德川，〈國家擴張領海與排他捕漁區之研究(1930-1970)〉，臺北：國立臺灣大學政治學研究所，1974。
- (25). 傅凱軍，〈台灣遠洋漁業之漁場作業權利問題〉，新竹：國立交通大學管理科學研究所，1975。
- (26). 黃自進，〈「和平憲法」下的日本外交：吉田茂「經濟立國」的戰略思想(1946—1954)〉，收錄於黃自進主編，《近現代日本社會的蛻變》，臺北：中央研究院人文社會科學研究中心亞太區域研究專題中心，2006，頁 693-742。
- (27). 黃自進，〈戰後日本的對華政策——以「中日和約」爲例的探討〉，《近代中國》148(2002.04)，頁 6-14。
- (28). 黃異，〈群島理論〉，《輔仁法學》，3(新莊，1984.01)，頁 21-37。
- (29). 楊宗榮，《遠洋鮪釣印度太平洋漁場漁況分析(1967-1978)》，臺北：行政院國家科學委員會科資中心，1987；政大社資中心藏：微卷編號：0103-B-68-048。
- (30). 楊紋寧，〈國際法上武力使用規範之研究：以處理台日釣魚台漁權糾紛爲中心〉，桃園：中央警察大學水上警察研究所，2006。
- (31). 楊敏華，〈國際海洋法：經濟海域與漁業資源之研究〉，基隆：國立臺灣海洋學院海洋研究所，1985。
- (32). 詹啓明，〈國際漁業規範之研究：以台灣之參與和執行爲探討主軸〉，桃園：中央警察大學水上警察研究所，2003。
- (33). 趙祐志，〈躍上國際舞臺：清季中國參加萬國博覽會之研究(1866-1911)〉，《國立臺灣師範大學歷史學報》，25(臺北，1997.06)，頁 287-344。
- (34). 劉中民，〈領海制度形成與發展的國際關係分析〉，《太平洋學報》3(湖南，2008)，

頁 17-28

- (35). 劉利民,〈論民國時期日本對華侵漁活動及其特點與影響〉,《吉首大學學報(人文社會版)》,27:2(湖南,2006.03),頁 51-57。
- (36). 劉冠麟,〈1960 年代前期中華民國對日外交之研究〉,臺北:國立臺灣師範大學歷史學研究所碩士論文,2010。
- (37). 劉維開,〈舟山防衛與舟山撤退〉,收入於呂紹理、唐啓華、沈志華主編,《冷戰與臺海危機》,臺北:國立政治大學歷史學系,2010,頁 29-54。
- (38). 樊德正,〈中日漁業協定之研究〉,基隆:國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學研究所,2003。
- (39). 蔡文瑾,〈專屬經濟區制度之設立對中華民國漁業政策發展之影響〉,臺北:中國文化大學政治學研究所,1990。
- (40). 蔡勤禹,〈小農經濟下的漁民組織及其職能—以民國青島漁會為例〉,《中國社會經濟史研究》,3(福建,2006.03),頁 76-85。
- (41). 謝輝,〈張謇與中國近代博覽會事業〉,《安徽史學》,4(安徽,2002.12),頁 43-47。
- (42). 韓興勇、于洋,〈張謇與近代海洋漁業〉,《太平洋學報》,7(湖南,2008),頁 84-88。
- (43). 蘇岳璽,〈台日東海漁權爭議中日本國家實踐之研究〉,臺北:國立政治大學外交研究所,2006。

英文

- (1). Dai, Poeliu. "The Far Eastern Commission and its Recent Developments." *The American Journal of International Law*, 42:1(Jan., 1948), pp.145-155.
- (2). Iriye, Akira. "Internationalizing International History." in Thomas Bender ed., *Rethinking American History in a Global Age*. Berkeley: University of California Press, 2002.
- (3). Iriye, Akira. "What is Diplomatic History," in Juliet Gardiner ed., *What is History Today*. Atlantic Highlands, NJ: Humanities Press International, 1988.

日文

- (1). 藤井賢二,〈戰後日台間の漁業交渉について〉《東洋史訪》,9(兵庫,2003.03),頁 76-89。

- (2). 陳冠任(著)、川島真(譯)、『日華断交後の航空交渉—1972～75年—』、『近きに在りて』、56(東京：2009.11)、頁93-116。

六、 網路資料

- (1). 聯合國國際海洋法公約

<http://www.un.org/chinese/law/sea/#article3>

- (2). 菲律賓漁業暨水產資源部

http://www.bfar.da.gov.ph/legislation/history_legis/philhistory_legis.htm

- (3). 財團法人中華民國對外漁業發展協會

<http://www.ofdc.org.tw/>





附錄一 1969 年以前國府在外漁業基地表¹

漁區別	國屬	港埠名稱
南太平洋區	美屬	東薩摩亞(E. Samoa)
南太平洋區	西薩摩亞國	西薩摩亞(W. Samoa)
南太平洋區	英法共管	三托(Santo)
南太平洋區	英屬	菲濟(Fiji)
南太平洋區	美屬	關島(Guam)
南太平洋區	法屬	大溪地(Tahiti)
大西洋區	西班牙屬	拉斯巴馬斯(Las Palmas)
印度洋區	馬來西亞	檳城(Penang)
印度洋區	新加坡	新加坡(Singapore)
印度洋區	英屬	路易士港(Port Louis)
印度洋區	馬拉加西	志高港(Diego Suarez)
印度洋區	南非共和國	德班港(Durban)
印度洋區	南非共和國	伊利沙白港(Port Elizabeth)
印度洋區	南非共和國	東倫敦(East London)
印度洋區	南非共和國	羅倫科馬奎士 (Lourenco Margues)
印度洋區	馬拉加西	塔馬他夫(Tamatave)
印度洋區	英屬	維多利亞(Victoria)
印度洋區	英屬	亞丁(Aden)
印度洋區	法屬	吉布底(Djibouti)
大西洋區	南非共和國	開普敦(Capetown)
大西洋區	法屬	聖馬丁(St. Martin)
大西洋區	葡屬	紹紋森(Sao Vioente)
大西洋區	賴比瑞亞	蒙羅維亞(Monrovia)
大西洋區	迦納	泰瑪港(Tema)

¹ 〈加強管理我國外基地作業漁船船員電請警照惠賜協助〉，臺北：國史館藏，〈外交部檔案〉，1969年8月12日，館藏號：020000032546A，〈遠洋漁船海外作業基地〉，無頁碼。

大西洋區	義大利	巴勒摩港(Palermo)
大西洋區	西班牙	德那利夫(Tenerife)
大西洋區	獅子山	自由城(Free Town)
大西洋區	象牙海岸	阿必疆(Abidjan)
大西洋區	奈及利亞	哈刻德(Harcourt)
大西洋區	喀麥隆	杜瓦拉(Douala)
大西洋區	奈及利亞	拉哥斯(Lagos)
大西洋區	達荷美	柯都努(Cotonou)
大西洋區	達荷美	羅米(Lome)
大西洋區	塞內加爾	達克爾(Dakar)
大西洋區	千里達	西班牙港(Port of Spain)
大西洋區	巴西	拉西斐(Recife)
大西洋區	巴拿馬	克雷斯多普(Cristobal)
大西洋區	巴拿馬	拜爾布(Balboa)
大西洋區	南非共和國	華維斯灣(Walvis Bay)
大西洋區	西班牙	聖大克魯斯(Santa Cruz)
地中海區	義大利	維尼斯(Venice)
地中海區	義大利	熱內亞(Genova)
地中海區	利比亞王國	的黎波里(Tripoli)
地中海區	義大利	拿波里(Napoli)
地中海區	義大利	墨西那(Messina)
地中海區	義大利	奧爾比亞(Olbia)
印度洋	肯亞	蒙巴沙(Mombasa)

附錄二 對外漁業合作辦法²

- 第一條 對外漁業合作，除法令另有規定外，依本辦法之規定辦理。
- 第二條 本辦法所稱對外漁業合作指中華民國之漁業人、漁業團體、或漁業試驗機關與外國人或華僑，在中華民國國內或國外所為之漁業合作。
- 第三條、 對外漁業合作以經濟部為中央主管機關。凡申請對外漁業合作案件，均應由省漁業主管機關核轉經濟部核准。
- 第四條、 對外漁業合作之方式，分為左列二類
- 甲、輸出動力漁船(包括租用或投資)或漁業記述，或利用專利權在國外合作經營漁業者。
 - 乙、輸入動力漁船(包括租用或投資)或漁業技術，或利用專利權或以國外資金在中華民國境內合作經營漁業者。
- 第五條、 依前條第一款規定在國外合作經營漁業者，應依左列規定辦理：
- 甲、合作之對方除應取得當地政府准許合作之證明外並應取具我駐外使領館或商務機構，或僑務委員會(限於華僑)之證件證明其信譽良好，但當地或其附近無我駐外使領館或商務機構時得以當地商會出具之證明代替之。
 - 乙、輸出合作之漁船(包括租用或投資)必須性能良好經航政機關檢察合格發給一年以上航行證明書。
 - 丙、輸出漁業技術，如須派遣漁業技術人員出國時，其幹部船員必須持有政府登記合格證明書。普通船員至少須有從事所擬合作之漁業二年以上之經驗者。
 - 丁、營業淨利或投資孳息，船員薪津紅利及漁船租金等，應取具當地政府准許給與外匯之證明。

² 〈對外漁業合作辦法〉，新店：國史館藏，《外交部檔案》，未標日期，館藏號：02000025150A，〈我與中南美各國漁業合作案〉，頁 445-449。

- 戊、合作期滿如須繼續合作，應於期滿三個月前重新申請，並適用第十二條規定。
- 己、合作期滿，如須出售漁船，應於合作期滿三個月前先行報由省漁業主管機關核轉經濟部核准。
- 庚、合作期滿，如合作之他方當事人須留用技術人員，應於合作期滿三個月前先行報由省漁業主管機關核轉經濟部核准，並依有關法令辦理各該技術人員延期留居國外之手續。
- 第六條、依第四條第一款規定在國外合作經營漁業者，應具結保證左列事項：
- 甲、合作所得之外匯應依章匯回國內。並應檢同有關文件，報經省漁業主管機關查核無誤後，轉報外匯貿易主管機關備查。
- 乙、以漁船合作者，於合作期滿後兩個月內應將漁船駛回。如將漁船出售者，並應將所得價款匯回。
- 第七條、依第四條第二款規定在國內合作經營漁業者，其輸入合作之漁船種類總噸位規定如左：
- 甲、鮪延繩釣漁船每艘總噸位應在五百噸以上。
- 乙、拖網漁船每艘總噸位應在五百噸以上。
- 丙、魚類加工母船每艘總噸位應在五百噸以上。
- 丁、鮮魚搬運船每艘總噸位應在三百噸以上。
- 戊、其他新式漁法之漁船總噸位由經濟部核定之。
- 第八條、依第四條第二款規定合作經營漁業所輸入之漁船，其船齡限制如左：
- 甲、漁船做為投資者，以建造未滿一年為限。
- 乙、以漁船出租者，木殼船以建造未滿四年，鐵殼船以建造未滿六年為限。
- 第九條、依第四條第二款規定合作經營近海漁撈業者，應共同組織公司，其國內合作人出資額應超過百分之五十。
- 第十條、依第四條第二款規定在中華民國境內合作經營漁業者，如須聘僱外國技術人員，應依照「公民營事業申請聘僱外籍人員

辦法」辦理，其人數，主管機關得限制之。

第十一條、 因漁業合作輸入之漁船，於出售前，應先報請省漁業主管機關核轉經濟部核准之。

第十二條、 申請對外漁業合作應檢送左列文件：

- 甲、申請書(公司組織須附章程及登記證照)。
- 乙、合作契約書。
- 丙、事業計畫書。
- 丁、漁船之種類數量名稱表(應附國籍證書、通航證書、噸位證書、檢查證書、輸出漁船并檢附漁業執照)
- 戊、技術人員(包括漁船)職員聘僱契約(由國外聘僱來華者、須附履歷表、經歷證件、出國應聘者附各員之履歷表、船員證、戶籍謄本)。

第十三條 前條漁業合作契約書應載明左列事項：

- 一、合作方式。
- 二、合作期間。
- 三、合作漁業之名稱，資本額及投資比例。
- 四、漁船之種類，總噸位及數量(不以漁船合作者免列)。
- 五、漁業種類、作業根據地及漁場區域(附漁場圖)。
- 六、利益之分類方法或租金數額。
- 七、所得利益之結匯事項。
- 八、漁獲物銷售方法。
- 九、履行合做之保證及違約之處罰。

第十四條：對外漁業合作案件經核准後滿一年未實施者，撤銷其原核准。

第十五條 本辦法自公佈日施行。



附錄三 2010 年中華民國對外入漁一覽表³

國家	入漁方式	漁撈型態	作業船數
英屬亞森松	繳費入漁	大型鮪釣	29
英屬查哥斯	繳費入漁	大型鮪釣	14
庫克群島	繳費入漁	大型鮪釣	1
		小型鮪釣	4
哥倫比亞	繳費入漁	大型鮪釣	3
英屬福克蘭群島	繳費入漁	魷釣	45
甘比亞	繳費入漁	大型鮪釣	2
印度	聯合投資	大型鮪釣	28
		小型鮪釣	20
印尼	聯合投資	單船拖網	21
		流網	15
		小型鮪釣	136
吉里巴斯	繳費入漁	圍網	26
		大型鮪釣	46
馬爾地夫	繳費入漁	大型鮪釣	10
模里西斯	繳費入漁	大型鮪釣	54
		小型鮪釣	58
馬達加斯加	繳費入漁	大型鮪釣	8
		小型鮪釣	10

³ 資料來源：財團法人中華民國對外漁業發展協會，網址：<http://www.ofdc.org.tw/>。
取得時間：2011 年 3 月 10 日。

馬紹爾群島	繳費入漁	圍網 Purse seiner	13
		小型鮪釣	3
密克羅尼西亞	繳費入漁	圍網 Purse seiner	29
		小型鮪釣	36
緬甸	繳費入漁	小型鮪釣	117
諾魯	繳費入漁	圍網 Purse seiner	32
帛琉	繳費入漁	小型鮪釣	57
巴布亞紐幾內亞	繳費入漁	圍網	34
	租船 Charter	小型鮪釣	16
	繳費入漁	拖網	22
秘魯	繳費入漁	魷釣	1
俄羅斯	租船	魷釣	5
聖多美普林西比	繳費入漁	大型鮪釣	14
塞昔爾	繳費入漁	大型鮪釣	34
索羅門群島	繳費入漁	圍網	34
		大型鮪釣	13
	租船	小型鮪釣	73
斯里蘭卡	繳費入漁	小型鮪釣	1
坦尚尼亞	繳費入漁	大型鮪釣	5
吐瓦魯	繳費入漁	圍網	13
		大型鮪釣	4
萬那杜	繳費入漁	大型鮪釣	27
		小型鮪釣	23