

中美對東海石油勘探與釣魚臺主權 的爭議（1969-1972）

林正義 陳鴻鈞

摘 要

本文探討中華民國與美國在東海石油勘探和釣魚臺爭議之中的角色。本文首先簡述中華民國海域石油勘探的歷史，說明中華民國經濟部早於「艾默利報告」發表之前，即知道東海可能蘊藏豐富的石油。幾乎與此報告同時，美國與日本開始商討琉球群島交還議題，釣魚臺海域勘探與主權之間的問題逐漸浮現。1970年代起，中華民國政府積極與5家美商合作勘探臺灣海峽與東海的石油，並與日本、南韓之間展開海底資源的競爭。「琉球歸還協定」與美國、中華人民共和國關係正常化，對中華民國與美石油公司在東海的合作勘探造成不利的影響。美國國務院對在東海探勘的美國石油公司，威脅不提供安全保護，施壓多家石油公司暫停履行與中油的合約，不准它們使用精密的油源勘探儀器。中華民國退出聯合國，使得蔣介石經由東海石油開採，以爭取釣魚臺主權的計畫，面臨重大的挫折。

關鍵詞：石油勘探、東海、釣魚臺、蔣介石、領土爭議

ROC–US Dispute Over Diaoyutai Sovereignty and Oil Exploration in the East China Sea, 1969-1972

Cheng-yi Lin* Hung-chun Chen**

Abstract

This article discusses the role of the government in the dispute between the ROC and the United States over oil exploration in the East China Sea and the sovereignty of Diaoyutai / Senkaku islands. The article first traces the history of Taiwan's offshore oil exploration. Before the release of the Emery Report, the ROC Ministry of Economic Affairs had already discovered that the East China Sea might become one of the world's most productive oil reservoirs. Almost in tandem with the Emery Report was the negotiation on Okinawan reversion between Japan and the U.S., which led to a protracted dispute over the Diaoyutai / Senkaku Islands. Starting from 1970, the ROC government competed with Japan and South Korea in the East China Sea over the seabed resources, and Taiwan was able to secure at least five oil exploration contracts with different American oil corporations. However, the Okinawa Reversion Agreement in 1971 and the U.S. normalization of relations with the People's Republic of China, both under the Nixon Administration, had a negative impact on ROC's cooperative projects with American oil corporations in the East China Sea. The U.S. State Department threatened to deny security assistance to those American oil corporations involved in oil exploration activities in the East China Sea, advising them to exercise the right of moratorium of oil contracts with ROC and depriving them of the use of sophisticated devices in oil exploration in waters to the north of Taiwan. The expulsion of the ROC from the United Nations dealt Chiang Kai-shek's government another major blow in securing its sovereignty over Diaoyutai through oil exploration in the East China Sea.

Keywords: oil exploration, East China Sea, Diaoyutai, Chiang Kai-shek, territorial dispute

* Research Fellow, Institute of European and American Studies, Academia Sinica

** Ph. D., Department of Political Science, Soochow University

中美對東海石油勘探與釣魚臺主權 的爭議（1969-1972）*

林正義** 陳鴻鈞***

壹、前言

二次大戰結束後，石油逐漸取代煤炭成為臺灣能源供應的重要物資。1945年，中國石油公司（以下簡稱中油）設立臺灣油礦探勘處。之後，美國專家馬伊恩（W. H. Myers）來臺協助陸上震測，指出臺灣海峽間有蘊含石油的可能性。¹ 蔣介石（1887-1975）總統在1967年國家安全會議成立後不久，指示加強石油天然氣開發，先從臺灣海峽開始，之後往東海發展。基於中華民國（以下簡稱臺北或中）代表全中國的信念與東海海底具有廣大的大陸礁層，臺北依據「大陸礁層公約」（Convention on the Continental Shelf）主張對鄰接中華民國海岸、在領

* 本文曾宣讀於中央研究院近代史研究所2014年4月主辦的「多元視野下的釣魚臺問題新論」國際研討會，感謝評論人中油探採事業部執行長吳榮章提供的寶貴意見，亦承蒙匿名審查人提出寶貴的修正建議，特致謝忱。

收稿日期：2017年2月22日；通過刊登日期：2017年6月14日。

** 中央研究院歐美研究所研究員

*** 東吳大學政治研究所博士

¹ 行政院國際經濟合作發展委員會部門計劃處編，《臺灣石油工業》（臺北：行政院國際經濟合作發展委員會部門計劃處，1973年），頁1；潘玉生編，《臺灣石油及天然氣之探勘與開發》（苗栗：中油臺灣油礦探勘處，1971年），頁39-40；楊玉璠，〈積極進行中之海域探油〉，收入中國石油公司編，《石油人史話》（臺北：中國石油公司，1971年），頁188。

海之外的海床和底土，可行使主權權利（Sovereign Rights）。中華民國規劃且設立海域石油五大礦區，涵蓋臺灣海峽與東海大部分區域，又在1970年通過「大陸礁層公約與保留條款」及「海域石油礦探採條例」。當時，中華民國與美國保有同盟關係，並與4家美國石油公司簽約勘探臺灣海峽與東海的油源，相關合約礦區遠離中華人民共和國（以下簡稱中共或「中」）近海。其中，釣魚臺列嶼及其周邊海域屬第二礦區。

由於琉球群島與釣魚臺皆屬美國託管的地區，中華民國將外交交涉重心鎖定在美國。臺北有意透過上述多種策略及措施，達到爭取東海大陸礁層及釣魚臺的目標，然而因琉球群島行政管轄權移交日本及日本亦對釣魚臺提出主權聲索的問題，使得東海石油開發與主權爭議糾結在一起。中華民國、日本、南韓原本有合作勘探油源的計畫，伴隨3國海域勘探礦區部分重疊、釣魚臺主權爭議、中共抗議、保釣運動等因素，使得東海石油勘探問題愈為複雜。中華民國與美國爭執的地理範圍，側重在與日本相關的部分，即自琉球群島至釣魚臺列嶼。然而，美國基於聯合國會員對大陸礁層與海洋資源開發有爭議，加上有意改善與中共的關係，趁勢干預美國石油公司在東海的勘探，引起中華民國的強烈抗議。此後，中華民國面對的更大挑戰是，美日正式簽訂包含釣魚臺在內的「琉球歸還協定」（Okinawa Reversion Agreement）、尼克森（Richard M. Nixon, 1913-1994）政府調整「一個中國政策」、日「中」建交等不利的國際事件。在尼克森政府調整「一個中國政策」的影響下，中華民國代表全中國的主張所制定的海域探勘政策面臨衝擊。臺北與美國石油公司在東海的勘探活動雖仍持續，實際上面臨到來自華府的壓力與限制。至於釣魚臺主權爭議，從原本的中華民國、美國與日本之間的三方議題，轉變成中華民國、中共及日本之間的三方議題，華府成功淡出此爭議。換言之，美國干預臺北與美國石油公司東海勘探的主因是釣魚臺爭議（先是日本與中華民國、後是中共加入）與美「中」關係正常化。

過往有關中華民國在東海油氣探勘與釣魚臺的研究大致可區分為3種。第一種成果是在釣魚臺主權問題上，集中探討國際法及中華民國與日本或美國之間的議題，但僅約略觸及東海油氣探勘與釣魚臺之關係。² 第二種成果是結合歷史與

² Man-houng Lin, "The May 26, 1971 Note from the US on the Diaoyutai Issue: Taiwan's

海洋法的角度，探討東海油氣探勘與釣魚臺相關議題，著重在1982年聯合國通過「聯合國海洋法公約」（United Nations Convention on the Law of the Sea）後對東海油氣探勘與釣魚臺所產生的影響，如200海里經濟海域等，可是較少著墨1960至1970年代的東海油氣探勘海域與釣魚臺之間的關係及臺北在當時通過「大陸礁層公約」的重要性。³ 第三種則從歷史角度探討海域油氣探勘與釣魚臺之間的關係，雖指出中華民國的海域探勘政策與釣魚臺問題有關，卻關注國民黨與保釣運動，而非後續演變。⁴ 本文贊同第三種研究，即海域油氣探勘與釣魚臺之間存在密切關係，不同之處在於本文是從中華民國的海域探勘政策出發，關注臺北與美國在相關議題上之立場及轉變。

基於上述問題相互牽連，本文結合油氣探勘、國際政治與歷史的角度，以中華民國與美國在東海油氣探勘及釣魚臺問題為主軸，並依照時間序列探討可能的問題。本文旨在解釋，在1969至1972年間，美國在中華民國東海海域油氣探勘與釣魚臺問題上扮演關鍵的角色，並對中華民國及相關議題產生影響。作者期望此舉有助釐清中華民國、中共、美國與日本在東海油氣探勘及釣魚臺議題中所扮演的角色及作用，進而與現有研究產生對話。

在資料方面，除了中華民國外交部與美國國務院之公開聲明外，本文主要利用中華民國及美國有關單位收藏之外交與解密檔案，包含國史館藏總統府海域探勘及釣魚臺檔案，國家發展委員會檔案管理局藏外交部北美司海域探勘油礦檔

Sovereignty Claim and the US Response,” in Tim F. Liao, Krista Wiegand, and Kimie Hara, eds., *The China and Japan Border Disputes: Islands of Contention in Multidisciplinary Perspective* (London: Ashgate, 2015), pp. 57-81; 張啟雄，〈釣魚臺列嶼的主權歸屬問題——日本領有主張的國際法驗證〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，第22期下冊（1993年6月），頁107-135。

³ 馬英九，〈從新海洋法論釣魚臺列嶼與東海劃界問題〉（臺北：正中書局，1986年）；呂建良，〈東海油氣爭端的回顧與展望〉，《問題與研究》，第51卷第2期（2012年6月），頁101-132。200海里經濟海域是聯合國通過「聯合國海洋法公約」後才有的制度。該公約於1994年生效，在此之前，國際社會對海洋資源利用的主要依據之一是「大陸礁層公約」，這也解釋臺北為何高度重視「大陸礁層公約」的原因，詳後敘。

⁴ 任天豪，〈從《外交部檔案》看釣魚島「問題」之由來（1968-1970）〉，收入沈志華、唐啟華編，《金門：內戰與冷戰：美、蘇、中檔案解密與研究》（北京：九州出版社，2010年），頁338-345。

案，中央研究院近代史研究所藏外交部條約司海域石油探勘及琉球檔案，與美國國務院「美國外交關係」(Foreign Relations of United States)文件、美國數位國家安全檔案(Digital National Security Archive)資料庫有關中華民國海域探勘及釣魚臺之解密檔案。這些都是中華民國與美國在交涉東海海域探勘及釣魚臺問題之關鍵單位，可呈現中華民國高層與美國在海域探勘及釣魚臺事件的交涉過程。本文另參照重要人士之文物，如美國史丹福大學(Stanford University)收藏之蔣介石日記、時任外交部次長沈劍虹(1908-2007)、北美司司長錢復(1935-)、中油董事長凌鴻勛(1894-1981)、處長楊玉璠(1915-2011)、靳叔彥(1918-2010)、詹益謙、保釣運動人士邵玉銘(1938-)、美國國家安全會議官員何志立(John H. Holdridge, 1924-2001)等，期能清楚呈現文章的主軸。

貳、1969-1970年中美東海油氣合作 與釣魚臺爭議開始

一、中華民國的海域探勘行動、託管的琉球與釣魚臺及亞洲海域 礦產資源聯合勘探協調委員會

1965年3月，經濟部礦業研究服務組聘請日本地質調查所人員來臺，在臺灣西部觀音、竹南與大甲沿岸，探測海底地質和陸上油氣田構造之聯繫關係，開啟臺灣附近海域探油的第一步。1966年底，美國國際石油公司(American Oil Company)與中油洽商合作事宜，成為最早來臺尋求海域勘探的外國公司，該公司後改名為亞美和公司(Amoco Petroleum Company)。1967年1月，兩家公司簽訂合作勘探意向書，11月正式簽約，由亞美和公司先在臺灣海峽上空執行空中磁測。⁵ 1968年3月，蔣介石在國家安全會議指示加強國內外油氣勘探業務，與美

⁵ 楊玉璠，〈積極進行之海域探油〉，頁188、190-191；楊玉璠，《油人雲煙》(苗栗：油花編輯委員會，1991年)，頁337-338、340-342；靳叔彥，《油人生活筆記》(臺北：自刊，1983年)，頁190-191。使用美國國際石油公司中英文不一致之原因，是依據上述參考文獻之用法。

國合作實施空中磁測是其中的一部分。⁶ 同年4-5月，聯合國亞洲及遠東經濟委員會（the UN Economic Commission for Asia and the Far East, ECAFE）成立的亞洲海域礦產資源聯合勘探協調委員會（Committee for the Co-ordination of Joint Prospecting for Mineral Resources in Asian Offshore Areas, 以下簡稱CCOP）委託美國海軍海洋局（U.S. Naval Oceanographic Office）在臺灣海峽、巴士海峽及部分太平洋海域等地實施空中磁測與海域震測任務。7-9月，中油和亞美和公司亦在臺灣海峽進行全面空中磁測。兩項在臺灣海峽的空中磁測結果，似證實有廣大的沉積岩存在。⁷ 對油氣探勘而言，發現沉積岩等地質暗示有機會在地底下發現石油或天然氣，所以上述報告初步確認臺灣海峽有蘊藏油氣的可能性。

另一方面，1968年9月至11月，CCOP委託艾默利（Kenneth O. Emery, 1914-1998）教授，結合美、中、日、南韓等國代表，展開在東海及黃海區域的調查。⁸ 中華民國兩位參與成員為中油專家孟昭彝、臺大地質系教授王超翔。10至11月，中油又與另一家美國公司合作測勘臺灣東北包括釣魚臺列嶼附近一帶海域，獲悉臺灣北方海域亦存在沉積岩。⁹ 也就是說，除了臺灣海峽之外，臺北探勘活動包含東海海域。由於海域勘探具有一定困難度，亞美和公司在臺灣海峽挑選兩塊（共約1萬平方公里）與中油共同勘探。1969年1月，經濟部在內部石油探勘報告提及，依「大陸礁層公約」與相關國際慣例，中華民國有權勘探臺灣北方海域，然而魚釣島〔按：釣魚臺〕「為美國託管地區，或將影響我國探勘權益。」¹⁰ 作者解讀此簡報中透露出幾項訊息：1. 基於國際法與慣例，海上的陸地

⁶ 凌鴻勳，《凌鴻勳自訂年譜》（臺北：中國交通建設學會，1973年），頁320-321；楊玉璠，〈積極進行之海域探油〉，頁188；楊玉璠，《油人雲煙》，頁303-304；靳叔彥，《油人生活筆記》，頁190。

⁷ 楊玉璠，〈積極進行之海域探油〉，頁188-189；潘玉生編，《臺灣石油及天然氣之探勘與開發》，頁43、119；楊玉璠，《油人雲煙》，頁342-346；靳叔彥編，《海域石油探勘開發》（臺北：中國石油公司海域石油探勘處，1983年），頁139。

⁸ 潘玉生編，《臺灣石油及天然氣之探勘與開發》，頁119；靳叔彥編，《海域石油探勘開發》，頁139-140；“Deposit Is Sought in East China Sea: Oil Is Sought in the Far East,” *The New York Times*, May 17, 1969, pp. 43, 51.

⁹ 楊玉璠，〈積極進行之海域探油〉，頁189。

¹⁰ 「石油探勘簡報」（1969年1月），〈楊西崑次長交本司存檔資料案〉，《外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館（以下簡稱「近史所檔案館」）藏，典藏號：11-13-04-06-006，頁43-46、48、50-51、53。請亦參考任天豪，〈從《外交部檔案》看釣魚

或島嶼的主權歸屬及地質屬性將會影響相關國家油氣探勘、開發、生產的權利及範圍。釣魚臺列嶼地理座標約在東經123-125度，北緯25-27度之間，二次大戰後被劃入為美國託管的地區。美軍將釣魚臺當作練習用的靶場，但不是所有的釣魚臺列嶼。當油氣探勘開始邁入海洋，位於東海上的釣魚臺之主權歸屬成為中華民國關切的焦點。2. 中華民國並非因1969年5月出版的「艾默利報告」(Emery Report)才注意到臺灣東北方的油氣蘊藏，而是也有自己的途徑獲取相關資訊。此後，「艾默利報告」宣稱臺灣與日本之間海域潛藏世界最大油源的可能性，臺灣東北方海域極可能有20萬平方公里的豐富油氣田存在。¹¹ 這號稱媲美波斯灣油氣蘊藏量的潛力，大大推進中華民國及周邊國家在東海海域石油勘探的動力。

1969年7月，行政院宣示中華民國是1958年聯合國海洋法會議通過「大陸礁層公約」的簽字國，為「探測及開發天然資源之目的，特照該公約所定之原則，聲明中華民國政府對於鄰接中華民國海岸在領海以外之海床及底下所有之天然資源，均得行使主權上之權利。」¹² 8月，中油聘請美國聯合物探公司(United Geophysical Company)在臺灣西海岸與臺灣海峽間進行探測，之後聘請美國國際物探公司(Geophysical Service International Inc.)在澎湖群島以及臺灣西北部沿海進行探勘，證明有油礦存在的可能性。¹³ 這些行動顯示中華民國正積極從國際法及實務上展現爭取臺灣周邊海域油氣的企圖，包含東海。

另一方面，除了釣魚臺外，琉球群島是東海上另一個島嶼主權最終歸屬仍未確定的地區。二次大戰後，原本由日本統治的琉球群島因日本戰敗而成為美國託管的地區。美國把琉球視為美軍在東亞的重要軍事基地之一，而日本則把爭取美國將琉球群島還給日本當作戰後重要的外交任務。在冷戰架構下，臺北於1950年代對琉球的政策重點有二，一是避免琉球成為共產政權統治的範圍，二是希望琉球人民自治的願望能夠實現。¹⁴ 到了1960年代末期，對東海周邊國家而言，琉

島「問題」之由來(1968-1970)》，頁338-345。

¹¹ K. O. Emery, et al., "Geological Structure and Some Water Characteristics of the East China Sea and Yellow Sea," p. 40.

¹² 1969年11月6日，行政院會議通過「大陸礁層公約」，送請立法院審議。

¹³ 楊玉璠，〈積極進行之海域探油〉，頁189；靳叔彥編，《海域石油探勘開發》，頁140-141。

¹⁴ 〈立委質詢琉球問題 行政院提書面答覆〉，《中央日報》，1955年3月10日，版1。

琉球群島除了具有軍事、外交的意義外，也產生油氣探勘生產的經濟意涵，彰顯了琉球與釣魚臺主權的最終歸屬，勢將牽動各國探勘、開發及生產的權利與範圍。隨著中油加緊勘探外海油氣田的腳步，中華民國對美國可能歸還琉球給日本，開始明確表態。1969年8月2日，外交部長魏道明（1899-1978）對訪臺的美國國務卿羅吉斯（William Rogers, 1913-2001）表示，希望美國能給予琉球人民「民族自決」的機會；緊接著，外交部指示駐美大使館向美方建議在琉球舉行「公民投票」，以決定琉球的歸屬。¹⁵ 11月12日，魏道明再度重提此議，羅吉斯告知在美、日協商交還琉球之際，這是「最不可取的」（the most inadvisable）建議。¹⁶

11月21日，尼克森和日本佐藤榮作（Eisaku Sato, 1901-1975）首相會面，會後雙方宣布將就琉球群島歸還日本一事展開協商。此時，蔣介石對華府停止第七艦隊在臺灣海峽的定期巡弋已有不滿，對於尼、佐的聯合聲明，表示「此乃美國對我又一侮辱、無視之國恥也。」¹⁷ 不過，由於佐藤在聯合聲明提到「對日本安全而言，維持臺灣地區的和平與安全也是一項最重要因素」（the maintenance of peace and security in the Taiwan area was also a most important factor for the security of Japan），外交部的回應較為溫和，指出「對於琉球問題之處理與亞洲區域安全所具連帶關係尚能顧及，中華民國政府認為尚合時宜。惟對於琉球群島之未來地位問題未經應循之程序遽予決定，引為遺憾。」¹⁸

¹⁵ 「琉球地位問題說帖」（1969年11月），〈北美司研究發展業務〉，《外交部檔案》，近史所檔案館藏，典藏號：11-07-02-22-02-007，頁34。

¹⁶ U. S. Department of State, “Document 44: Memorandum for the President—Evening Report” (November 12, 1969), in Edward C. Keefer & Steven E. Phillips, eds., *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, 1969-1972*, Vol. 17 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2006), p. 122.

¹⁷ 〈上星期反省錄〉，《蔣介石日記》，美國史丹福大學胡佛研究所檔案館藏。（1969年11月22日）。

¹⁸ 「Following Full Text of Nixon-Sato Communique」（1969年11月21日），〈琉球地位、琉民待遇及國籍問題〉，《外交部檔案》，近史所檔案館藏，典藏號：11-10-03-01-008，頁70；「新聞稿」（1969年11月22日），〈琉球地位、琉民待遇及國籍問題〉，典藏號：11-10-03-01-008，頁83。

二、行政院成立海域石油探勘專案小組

基於東海油氣探勘不單僅是國家經濟發展事務，更牽涉到複雜的國際政治、外交、法律、軍事等各層面，凸顯政府內部必須進行有效統合才能達到目標。1970年1月22日，行政院會議決定成立海域石油探勘專案研究小組。¹⁹ 31日，經濟部顧問美籍律師伊里（Northcutt Ely）對東海大陸礁層劃界問題提供書面意見一份，文中闡明東海大陸礁層劃界問題牽涉到中華民國（包含代表中華人民共和國）、日本、南韓等各國權益，且琉球群島與釣魚臺列嶼之存在以及歸屬，會影響到東海大陸礁層界限之劃定等問題。該報告呼應臺北之前的研判，即琉球群島與釣魚臺列嶼的主權歸屬可能影響探勘行動。該報告從海洋地質與「大陸礁層公約」的角度指出，由於沖繩海槽的存在，東海大陸礁層沒有鄰接琉球海岸之海底地區；釣魚臺屬於東海大陸礁層的一部分。該報告點出「大陸礁層公約」對中華民國在國際法及外交上主張東海大陸礁層的有關權利構成一項有利的條件，解釋臺北為何高度重視該公約。2月，中油將臺灣海峽所劃定之地塊合併稱為第一礦區，在臺灣北方海域增設3區，分為取名為第二、第三、第四礦區。²⁰ 2月10日，海域石油探勘專案研究小組第一次會議，討論「大陸礁層公約」批准及保留條款等問題。23日，葉公超（1904-1981）政務委員函內政部，要求針對「魚釣島」正名一事進行研究。²¹

¹⁹ 「本院海域石油探勘專案研究小組第四次會議紀錄」（1970年12月4日），〈海域石油探勘〉，《外交部檔案》，近史所檔案館藏，典藏號：11-10-05-03-063，頁71、78。

²⁰ 「伊里氏對東中國海大陸礁層劃界意見」（1970年1月31日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-063，頁83-96；「為呈復我國海域石油第五礦區與外人簽約合作探勘情形由」（1970年11月21日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-060，頁255；「經濟部呈」（1970年8月14日），〈中韓大陸礁層重疊〉，《外交部檔案》，近史所檔案館藏，典藏號：11-10-03-04-001，頁32-33；靳叔彥，《油人生活筆記》，頁190-191。第二礦區之南界和第一區相連，北至北緯27度。第三礦區北界為28度半，第四礦區北界為29度半。沖繩海槽又稱琉球海槽。

²¹ 「本院海域石油探勘專案研究小組第四次會議紀錄」（1970年12月4日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-063，頁71、75、78。在此之前，政府內部分人士對於擁有釣魚臺主權的問題持較保留的態度，請見「謹呈 沈次長」（3月26日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-063，頁180-182。相似的觀點參見任天豪，〈從《外交部檔案》看釣魚島「問題」之由來（1968-1970）〉，頁338-351、354-361。

5月，伊里來臺建議再往北劃設第五礦區，該礦區與南韓幾乎同時劃設的礦區重疊，而南韓尋求與美商海灣油公司（Gulf Oil Company，以下簡稱「海灣公司」）等外籍石油公司合作的策略，引發臺北的關注。²² 6月5日，海域石油探勘專案研究小組第二次會議，討論五大議題，包括：1. 尖閣群島正名問題；2. 批准「大陸礁層公約」保留條款問題；3. 東海大陸礁層劃界問題；4. 中常會指示有關「大陸礁層公約」執行問題；5. 「海域石油礦探採條例」草案問題，會末建議將尖閣群島與所屬島嶼正名為釣魚臺列嶼，並就清末文獻重新研究考證，證明相關島嶼未屬琉球。²³ 20日，經濟部張光世（1912-1989）次長在與中油開會討論後，議定第五礦區之北界暫訂在北緯32度。²⁴ 伴隨著中華民國礦區範圍大致底定，使得相關國家在東海海域礦區重疊的問題逐漸浮上檯面，參見圖1。

圖1標示中華民國與日本、南韓在海域礦區重疊的概況，圖例中介紹中華民國、日本與南韓礦區的位置與來源根據。中華民國的礦區以國字表示，分別是第一至第五礦區。日本的礦區則是根據1970年6月26日日本經濟新聞所報導的內容繪製，包括阿拉伯數字1的區塊是日本石油資源開發公司向琉球申請之礦區，2是日本帝國石油公司向琉球申請之礦區，3是日本石油開發公司礦區，4是西日本石油開發公司礦區。至於南韓礦區，則是根據1970年南韓總統第5020號命令所繪製出的礦區，以羅馬數字I至VII呈現。換言之，中華民國在東海的礦區與日本、南韓所主張的礦區有不同程度的重疊。

²² 「中華民國駐韓大使館代電」（1970年7月8日），〈中韓大陸礁層重疊〉，典藏號：11-10-03-04-001，頁14-18；「經濟部函」（1970年7月25日），〈中韓大陸礁層重疊〉，《外交部檔案》，近史所檔案館藏，典藏號：11-10-03-04-001，頁26-29；「為呈復我國海域石油第五礦區與外人簽約合作探勘情形由」（1970年11月21日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-060，頁255-257；“U.S. Oil Concern Eying Ryukyus,” *The New York Times*, June 8, 1969, p. 14.

²³ 「本院海域石油探勘專案研究小組第四次會議紀錄」（1970年12月4日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-063，頁71、74、78。

²⁴ 楊玉璠，〈積極進行之海域探油〉，頁195；「為呈復我國海域石油第五礦區與外人簽約合作探勘情形由」（1970年11月21日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-060，頁255-256。



圖1、中華民國海域礦區與日、韓兩國礦區重疊圖

資料來源：「我國海域礦區受韓國及日本海域礦區重疊關係圖」，〈我海域探勘油礦案〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局藏，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁109。

三、海域探勘：爭取大陸礁層及釣魚臺的多重策略

就地理範圍來看，海域礦區共有五大區，以臺灣海峽為第一區，臺灣北方海域由近至遠劃分為二、三、四、五區，水深介於50至200公尺之間，東面以東經128度為界，靠近海岸線3海里以內之淺海部分則保留自行勘探。五大礦區每區面積不等，依中油估計，礦區總面積約為24萬平方公里，是臺灣陸上可勘探面積之16倍。²⁵ 而東海礦區的大致範圍，就是依據「大陸礁層公約」中有關大陸礁層

²⁵ 楊玉璠，〈積極進行之海域探油〉，頁187；楊玉璠，《油人雲煙》，頁341；靳叔彥編，《海域石油探勘開發》，頁142-143。

是以水深200公尺為界而來，因而呈現不規則的型態。從經緯度來看，整個東海海底大陸礁層東邊邊界最遠是東經128度。1970年7-9月，中油分別與美國亞美和公司、海灣公司、大洋探採公司（Oceanic Exploration Company，簡稱「大洋公司」）、克林敦國際公司（Clinton International Corporation，簡稱「克林敦公司」）簽訂第一至四礦區的合作經營合約，第五礦區則規劃洽商美國德司福太平洋石油（Texfel Pacific Oil，簡稱「德司福公司」）共同合作。²⁶

這當中，釣魚臺列嶼附近海域屬於中華民國第二礦區之內，而中油與海灣公司合作探勘的範圍涵蓋此地區，意味著將觸動中華民國與美、日兩國之間的關係。7月，經濟部根據媒體報導，注意到海灣公司與日本帝國石油公司在琉球以西海域進行合作勘探，因其跨越第二至第五礦區，要求外交部查明採取「適當措施，以維我國權益。」²⁷ 8月中旬，蔣介石提到「尖閣諸島主權問題，我國不僅沒有放棄，即琉球主權問題在歷史政治上任何政府亦未有承認其為日本的，而且在第二次世界大戰日本投降時，已明確承認其所有外島皆已放棄之事實，以我國政府為和鄰敦睦之宗旨，故從未提及主權問題，為此一小島群之爭執免傷和氣而已」，並指出從未承認琉球為「日本之主權，亦從未見有條約之規定也。」²⁸

8月17日，海域石油探勘專案研究小組第三次會議，討論：1. 臺灣東海釣魚臺列嶼隸屬問題；2. 琉球之歷史地理研究計畫；3. 有關臺灣海域石油礦與外資合作契約；4. 關於海域大陸礁層石油礦保留區之劃界問題。²⁹ 21日，立法院通過「大陸礁層公約與保留條款」，強調：1. 海岸相鄰及（或）相同的相關國家應採取陸地領土之自然延伸原則劃定大陸礁層界線；2. 中華民國主張劃定大陸礁層界線不應考慮任何突出海面之礁嶼。25日，立法院通過「海域石油礦探採條例」。³⁰ 26日，外交部長魏道明呈給蔣介石的一份報告，坦承「我方所出版繪

²⁶ 「本院海域石油探勘專案研究小組第四次會議紀錄」（1970年12月4日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-063，頁71、73-74；楊玉璠，《油人雲煙》，頁347-348。

²⁷ 「經濟部函」（1970年7月25日），〈中韓大陸礁層重疊〉，典藏號：11-10-03-04-001，頁27。

²⁸ 《蔣介石日記》，1970年8月16日。

²⁹ 「本院海域石油探勘專案研究小組第四次會議紀錄」（1970年12月4日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-063，頁71、78。

³⁰ 〈院會紀錄：討論事項大陸礁層公約及對第六條提出保留條款審查案-通過〉，《立法院

製之各項地圖，無論全國地圖或臺灣省地圖，均未將尖閣群島列入我國版圖之內。」³¹ 27日，行政院通過經濟部劃設五大礦區備查案，並要求經濟部處理劃界問題。9月3日，蔣介石總統公布「海域石油礦探採條例」。8日，在行政院同意後，經濟部下令中油執行增設第五礦區。由於中華民國完成「大陸礁層公約與保留條款」、「海域石油礦探採條例」，以及與3家美國石油公司簽約等相關工作，為了避免日本、南韓兩國侵犯海域礦區，經濟部探詢行政院是否同意將「中華民國海域大陸礁層石油礦區保留區（先行開放）圖」與「中華民國海域大陸礁層石油礦區保留區（先行開放）圖之位置表」等相關資料，交由外交部擇時公布，以保障中華民國權益。³² 上述內容說明，除了中油完成與美國公司的礦區合約之外，政府有關部門亦積極從事相關工作，展現臺北對海域探勘的重視態度。

特別的是，「大陸礁層公約與保留條款」中強調大陸礁層界線劃定的方式應以陸地自然延伸為原則與不計及任何突出海面之礁嶼，就東海的情況而言，是採取明顯保護中華民國利益的策略，並帶有降低釣魚臺列嶼在劃界中的作用。原因之一就是，雖然從海洋地質上可以論定釣魚臺屬於大陸礁層的一部分，不過由於釣魚臺早期屬於美國託管地區，中華民國在地圖上並未加以注意，加以美、日兩國已經展開有關琉球群島的談判，已經出現不利臺北的局面，所以必須尋求解套的方式。³³ 從蔣介石日記到「大陸礁層公約與保留條款」都可以看到，問題關鍵

公報》，第59卷第64期（1970年8月22日），頁14；〈院會紀錄：第一屆立法院第四十五會期第十五次秘密會議議事錄〉，《立法院公報》，第59卷第65期（1970年8月26日），頁2。

³¹ 「外交部部長魏道明呈總統蔣中正檢奉關於『尖閣群島』之資料」（1970年8月26日），〈釣魚臺案〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，典藏號：005-010205-00013-005。

³² 「行政院令」（1970年9月10日），〈海域石油探勘〉，《外交部檔案》，近史所檔案館藏，典藏號：11-10-05-03-060，頁83；「為呈復我國海域石油第五礦區與外人簽約合作探勘情形由」（1970年11月21日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-060，頁256；「本院海域石油探勘專案研究小組第四次會議紀錄」（1970年12月4日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-063，頁71；「經濟部函」（1970年9月8日），〈中韓大陸礁層重疊〉，典藏號：11-10-03-04-001，頁83-84；「行政院令」（1970年8月27日），〈中韓大陸礁層重疊〉，典藏號：11-10-03-04-001，頁119。

³³ 1967年1月，外交部條約司副司長國剛在《尖閣群島與石油問題之研究》中，於「當前宜採之立場」建議：1. 視釣魚臺為「突出海面之礁嶼」，蓋如此則可依國際法原則而「減少該群島之重要性，易於將來爭取其主權之所屬。」2. 視釣魚臺主權歸屬與「大陸礁層之開發權無關」，「以免將來該群島萬一由美國併同琉球群島交與日本後，將影響我對其附近

仍在如何處理有關釣魚臺主權與大陸礁層議題。

9月14日，針對琉球與釣魚臺列嶼，中華民國向美國提出口頭聲明，指出臺北考量美國在琉球駐軍有助於西太平洋地區的安全，所以對琉球問題保持低調，可是從來沒有接受或承認日本擁有琉球主權。至於釣魚臺問題，「臺灣漁民每年赴該等小島者為數頗多，釣魚臺列嶼在歷史上及地理上均與中國〔按：中華民國〕，尤以臺灣省具有極密切之關係」；「中〔按：中華民國〕日兩國於一九五二年四月二十八日簽訂和平條約，當時日本放棄對於臺灣、澎湖及其他於一八九五年前係附屬於臺灣各島嶼之一切權利、權利名義與要求。中華民國政府認為釣魚臺列嶼為此等附屬島嶼之一」；……「中國〔按：中華民國〕政府無法接受日本對釣魚臺列嶼之主權主張」。³⁴

10月2日，中華民國將「大陸礁層公約與保留條款」送交聯合國。11月5-6日，經濟部陸續將有關釣魚臺列嶼之歷史研究和釣魚臺列嶼屬於中華民國的確切證據，函送外交部與相關部會。³⁵至此，中華民國完成國內及國際相關法律程序，也初步補齊了有關釣魚臺列嶼屬於中華民國的史料。

四、三國合作案的構想與放棄：日本因素與保釣運動

1970年9月11日，外交部長魏道明對外表示，整個釣魚臺與大陸礁層問題處理是在臺北，中華民國與日本將於10月針對相關問題交換意見，隨即搭機飛往東京轉赴美國出席聯合國大會，確保中華民國在聯合國之席位。魏道明在過境日本時，針對釣魚臺問題，當面指示駐日本大使館除協助蒐集資料，奉命不對外做任何表示。駐日大使彭孟緝（1908-1997）不對外發言，駐館人員不得做任何評

海底大陸礁層所已享有之權益。」3. 聲明琉球海溝為「我國東中國海大陸礁層東邊之天然界限，以防止琉球群島對我國大陸礁層之權益產生任何影響。」參見任天豪，〈從《外交部檔案》看釣魚島「問題」之由來（1968-1970）〉，頁338-345。

³⁴ 「中華民國對美國關於釣魚臺列嶼之口頭聲明琉球群島於遭日本併吞之前為一獨立王國久與中國維持封貢關係中國對於日本吞併琉球從未予以接受或承認等」（1970年9月14日），〈釣魚臺案〉，典藏號：005-010205-00013-011。

³⁵ 「本院海域石油探勘專案研究小組第四次會議紀錄」（1970年12月4日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-063，頁71。

論。³⁶ 這主要原因是，臺北認為「琉球迄尚在美國統治之下」。³⁷ 另一方面，隨著中、日與南韓爭奪東海資源轉趨激烈，各種解決的方案亦開始浮現。9月25日，行政院院長嚴家淦（1905-1993）向立院提出施政報告，呈述釣魚臺列嶼「日本政府所指該列嶼為日本領土，並聲明我對該海域之大陸礁層所作任何片面權利主張應屬無效各節，我政府已就此事答復日本政府，明白表示不能同意，並認為我國依現行國際法原則及一九五八年大陸礁層公約之規定，對臺灣以北鄰接我國海岸之大陸礁層資源，有探測及開發之權。我政府對該列嶼之正當權益，立場堅定，並決以全力維護。」³⁸ 此舉等於公開否定日本擁有釣魚臺主權的說法。10月1日，中日合作策進委員會日方常務委員矢次一夫（Kazuo Yatsugi, 1899-1983）致函中華民國中日合作策進會，提出中、日與南韓三國共同開發海洋案，包括共同成立公司開發和進行大陸礁層之調查。該信件亦提到，報載韓國也已和美國飛利浦公司（Phillips Petroleum Company）簽約開發九州南西海域大陸礁層。³⁹

10月23日，日本駐華大使板垣修（1907-1987）與外交部次長沈劍虹會面，提出日本針對大陸礁層資源與釣魚臺列嶼主權問題的備忘錄，建議：1. 中華民國避開探勘與開發包含尖閣群島在內之南西群島間距離相等之中央線以東地區之大陸礁層資源；2. 假使中華民國同意，日本也將採取類似行動，但需徵求琉球政府同意，如暫時避開探勘尖閣群島附近大陸礁層。沈劍虹重申中華民國對釣魚臺立場不變，並質疑前次會面中有關1896年天皇將釣魚臺劃入沖繩說法，認定這是在「馬關條約」（Treaty of Shimonoseki）後，臺灣、澎湖等群島割讓給日本後

³⁶ 「外交部收電」（1971年4月1日），〈政情電報彙存〉，《外交部檔案》，近史所檔案館藏，典藏號：11-17-13-01-055，頁307；〈魏道明外長今啟程赴美出席聯大常會 泰決議繼續支持我代表權〉，《中國時報》，1970年9月11日，版1；〈釣魚臺嶼與礁層問題 我不同意日本主張 魏外長稱我立場已明告日方下月初兩國將在臺舉行會議交換意見〉，《中國時報》，1970年9月12日，版1。

³⁷ 「宣傳通報第425號」（1970年9月21日），〈總統府宣外小組資料〉，《外交部檔案》，近史所檔案館藏，典藏號：11-13-07-05-014，頁126。請亦參考錢復，《錢復回憶錄（卷一）：外交風雲動》（臺北：天下遠見，2005年），頁138。

³⁸ 〈院會紀錄：五十九年九月二十五日第一屆立法院第四十六會期第一次會議〉，《立法院公報》，第59卷第70期（1970年9月26日），頁9；楊玉璠，〈積極進行之海域探油〉，頁197。

³⁹ 「矢次一夫先生來函譯文」（1970年10月1日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-060，頁187-189。

所發生之行政措施。板桓修對此表示「上次談話時本人所述天皇敕令實係錯誤，吾人實擬指較早之內閣決議，該項決議在馬關條約簽訂之前達成，當時臺灣尚未割予日本，可見尖閣群島在臺灣割讓前已為琉球之一部分。」隨即，沈劍虹要求提供該項證據。沈劍虹又指出，美國是依「舊金山和約」（San Francisco Peace Treaty）管理釣魚臺，卻未經相關國家承認，亦非臺北默認釣魚臺列嶼為琉球群島一部分。沈劍虹闡明中、日兩國大陸礁層截然有別，表明難以採納日本備忘錄中有關大陸礁層探採部分的建議，對板桓詢問美國角色，提到華府基於對兩國友好而不願牽涉其中。儘管如此，美國現今管理琉球，中華民國自當與美國交涉。沈劍虹另指出，在中華民國公告的5個礦區中，僅第五礦區有與日、韓兩國礦區重疊，第四礦區有部分和韓國礦區重疊。⁴⁰ 從上述對話內容，可知：1. 針對釣魚臺問題，雖然中、日之間有所商談，可是態度堅定，同時表明中華民國對此問題交涉對象是華府；2. 中華民國不承認琉球屬於日本，也不承認琉球政府所批准的勘探行動（圖1裡琉球政府批准的第一及第二礦區），所以才會在對話中出現中、日重疊的礦區只有中華民國第五礦區。

10月24日，行政院院長嚴家淦指示，由經濟部會商外交、國防、內政等部會迅速研討共同開發案回覆。11月6日，經濟部函外交部和行政院秘書處，表示該部主張有關大陸礁層問題，建議只能由民間作試探性的活動。21日，經濟部與外交部舉行中、日對大陸礁層問題之座談會，會中決議東海大陸礁層劃界暫不與日方商談。⁴¹

12月4日，海域石油探勘專案研究小組召開第四次會議。經濟部報告中、日、南韓三國共同開發案，指出韓國公布石油礦區第四、五、七區，與中華民國公布海域石油第五區有部分重疊，而日本擬在沖繩海槽以西之釣魚臺列嶼附近進行勘探，亦與我重疊部分。外交部條約司報告中、南韓礦區之劃定與重疊問題

⁴⁰ 「外交部沈代部長接見日本駐華大使館板桓修談話紀錄」（1970年10月23日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-060，頁201-204。

⁴¹ 「行政院交辦議案件通知單」（1970年10月24日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-060，頁185-186；「經濟部函」（1970年11月6日），〈海域石油探勘〉，《外交部檔案》，近史所檔案館藏，典藏號：11-10-05-03-060，頁227；「經濟部函」（1970年12月26日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-060，頁236-237。

之法律意見，另就三國共同開發案表達民間團體主導比政府出面較佳的立場。會中，葉公超表示，在三國海域礦區爭議議題上，應聯合韓國共同對付日本，並應避免與韓國正面交涉，等日韓商談後再議。內政部報告將尖閣群島正名為釣魚臺列嶼一案，說明臺灣師範大學鄭資約（1901-1981）和東海大學梁嘉彬（1910-1995）兩位教授皆表贊同意見，又佐證相關資料闡述有關島嶼並不屬於琉球。會議最後做出結論：將尖閣群島正式正名為釣魚臺列嶼，闡明相關島嶼不屬琉球，並請內政、教育、外交部處理地圖與後續相關事宜；由於主要工作已完成，正式報請行政院結束此一小組。⁴² 從上述內容可以得知，行政院內部並不青睞中、日、南韓三國共同開發案，而傾向支持由民間接觸。葉公超的發言更透露出臺北基本上把將日本視為抗爭的目標。有關釣魚臺列嶼的部分，中華民國初步完成了釣魚臺列嶼正名及確認釣魚臺列嶼不屬於琉球的考證。

12月8日，外電報導海灣公司已經通知日本，在中、日針對釣魚臺列嶼達成協議前，該公司將不會勘探接近釣魚臺列嶼底下的石油資源。海灣公司更表明在1972年琉球歸還日本後，該公司將遵守日本法律對該島嶼的權利。海灣公司亦和日本協商有關琉球群島附近的開採，由於可能與中油和海灣公司所簽訂的區域產生重疊，因此引發中華民國高度關注。10日，行政院退除役官兵輔導委員會第五處處長劉慶生訪美，應邀和美國克林敦公司負責人安德遜（Robert B. Anderson, 1910-1989, 1957-1961年任美國財政部長）會面。安德遜在會談中表示，他曾兩度和佐藤首相會商，指出日本應直接和中華民國提出主權問題。安德遜支持中華民國立場，然而就商業觀點，希望兩國能在正式開採海底石油之前，先行解決相關問題。18日，經濟部針對報載海灣公司暫不勘查釣魚臺列嶼海域石油一事邀請相關部會進行研商，會中猜測海灣公司可能基於業務考量，不願捲入敏感的主權爭議，所以在日本談話較為模糊；釣魚臺列嶼之領海，原本就不包括在合約礦區之中，加上該公司勘探船已經抵達基隆，顯示該公司仍依照合約行事。因此，該會議決議要求中油去函海灣公司進行澄清，以顯示臺北對此報導之重視。⁴³

⁴² 「報告五十九年十二月四日於條約司」（1970年12月4日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-063，頁22-24；「本院海域石油探勘專案研究小組第四次會議紀錄」（1970年12月4日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-063，頁68。

⁴³ 「為美國海灣油公司發表新聞消息乙案，呈請鑒核備查由」（1971年2月5日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-063，頁145-147；「經濟部函」（1971年2月8日），

1971年2月20日，沈劍虹約見板桓修，北美司長錢復陪見。沈劍虹表示，有關4個月前日方所提出大陸礁層口頭建議之過渡方案，中華民國的回應如下：「（一）中華民國政府同意日本政府認為大陸礁層問題不應損及兩國友好關係之看法；（二）中華民國政府不同意釣魚臺列嶼屬於日本，並認為依歷史、地理及使用各方面而言，釣魚臺列嶼為臺灣之附屬礁嶼。況就劃定大陸礁層界綫之原則而言，亦不應計及任何突出海面之礁嶼。故對東京建議以釣魚臺列嶼為日本基線適用等距離中央線原則之過渡辦法，歉難接受；（三）中華民國政府在原則上不擬拒絕日本國民在中華民國海域礦區內，從事純科學性之調查，惟認為依照現行國際法原則及大陸礁層公約之規定，此項調查應先徵得中華民國政府之同意。」沈劍虹繼而提及日本似研擬在釣魚臺列嶼之一興建氣象站，表明若此事屬實，他奉命提出強硬聲明，「我政府經慎重考慮後認為日本政府此時若採取此項舉動將係至為失策者。鑒於我立法院即將復會，且我旅美各地留學生為表示對此事之關切，定將再行發動遊行，我政府之處境亦必將十分困難。因此在有關釣魚臺列嶼之爭端獲致解決以前，本人希望閣下促請貴國政府勿採取包括在釣魚臺列嶼上設置氣象臺之任何片面行動。」板桓修表示將上述聲明轉呈東京，他暫無評論。由於日本國會正在集會，而立法院又將開議，所以雙方約定將此事予以保密，等待兩國高層進一步指示。可是，兩人更推測國內壓力可能使雙方政府必須對外說明細節。沈劍虹隨後表達，希望大陸礁層問題不會影響兩國之間的友誼。對於氣象站問題，板桓修評估，或許日本政府有此一提議，但應尚未定案。「矢次一夫先生來訪時總統府張秘書長亦曾與其提及此事，因此矢次先生返日後必已以非官方身分向敝國政府提及此事」，他也將會把此事回報東京，並告知最後結果。⁴⁴

另一方面，1971年1月13日，南韓駐華大使館向外交部遞交一份機密備忘錄，關切中華民國與南韓重疊的海域石油礦區，指出南韓海底礦區是依照領土自然延伸原則及南韓與中華民國之間中央線所劃定，並符合國際法既定原則，希望劃界問題能在不妨害兩國關係下加以處理。國剛向南韓參事姜錫在提及，兩國在

〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-063，頁167、169-173；「經濟部令」（1971年1月14日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-063，頁102-103。

⁴⁴ 「沈次長接見日本大使談話簡要紀錄」（1971年2月20日），〈我海域探勘油礦案〉，《外交部檔案》，國家發展委員會檔案管理局（以下簡稱「檔管局」）藏，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁39-40。

海域礦區的主張與立場相近，反而跟日本差距較大，建議兩國加強合作，獲正面回應。3月26日，經濟部召開有關中華民國大陸礁層詳細界劃及中、南韓礦區重疊問題座談會，外交部派員參加。會中決議之一就是針對中、南韓礦區重疊一事應與南韓進行商談，並先由中油與經濟部擬訂相關因應策略作為參考。⁴⁵

1971年伊始，海外保釣運動一再批評中、日、南韓在東海的合作開採計畫，呼籲臺北公布與美國石油公司契約，卻沒有要求停止中華民國與美國石油公司在東海的合作勘探。⁴⁶ 政府部門與國民黨中央黨部組成的海安小組也建議「中日韓聯合開發海底資源之商談，雖屬民間性質，政府目前宜宣佈中止。」3月，駐紐約總領事俞國斌（1923-1974）給外交部並轉國民黨中央委員會第三組馬樹禮（1909-2006）的電報，指出「僅限於解說表明對主權堅定立場而無行動，難以滿足一般願望」，建議「立即停止三國談判」。然而，政府拒絕辦理，而反對最力的就是中華民國中日合作策進會會長、國民黨中央委員會常務委員谷正綱（1902-1993）。⁴⁷ 上述內容說明，1970至1971年間，中華民國交涉的立場並無太多變化。也就是說，儘管中、日在琉球及釣魚臺問題上有所爭執，但美國才是臺北爭取琉球及釣魚臺問題的主要交涉對象，而非日本。至於海域探勘議題，雖有海外保釣運動的質疑，政府重申官方維護主權的立場，並有意與南韓展開接觸。

概略來說，二次大戰後，琉球群島成為美國託管地區。在冷戰架構下，中華民國對琉球的政策是避免琉球變成共產政權統治與希望琉球人民能夠實踐自治。臺北的海域探勘一開始是從臺灣海峽出發，繼而往臺灣北方海域前進，進入東海海域。中華民國與CCOP的報告皆證實東海海底藏有油氣的可能性，且中華民國得知東海蘊藏油氣資源的時間點略早於CCOP。此後，中油開始與美國石油公司積極洽談合作探勘東海油氣。另一方面，中華民國著手進行海域探勘的相關工

⁴⁵ 「外交部條約司國副司長剛接見韓國駐華大使館參事姜錫在之談話記錄」（1971年1月13日），〈中韓大陸礁層重疊〉，典藏號：11-10-03-04-001，頁194-195；「報告六十一年三月二六日於北美司」（1971年3月26日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁83-89。

⁴⁶ 「附件一 海外有關維護釣魚台主權運動提出之主要問題與要求事項」，〈總統府宣外小組資料〉，典藏號：11-13-07-05-016，頁70-71。

⁴⁷ 邵玉銘，《保釣風雲錄：一九七〇年代保衛釣魚臺運動知識分子之激情、分裂、抉擇》（臺北：聯經出版社，2013年），頁41、47；「外交部收電」（1971年3月24日），〈政情電報彙存〉，典藏號：11-17-13-01-055，頁301。

作，包括對外宣示中華民國有權探勘東海油氣、行政院成立海域石油探勘專案小組、劃設海域石油礦區、批准「大陸礁層公約與保留條款」、通過「海域石油礦探採條例」、對琉球群島及釣魚臺列嶼地位進行重新研究及調查等。這也促成中華民國對琉球群島與釣魚臺列嶼的關注隨之改變。對於釣魚臺列嶼地位問題，臺北不認同該列嶼屬於琉球群島的一部分。因為美、日已經展開琉球地位的協商，使得臺北開始區別釣魚臺列嶼與琉球群島，並企圖利用與美國石油公司簽署礦區合約的方式來保護釣魚臺，以抗衡日本的主張。除此之外，其它配套措施包括批准「大陸礁層公約與保留條款」、推動釣魚臺列嶼正名、考證釣魚臺列嶼不屬於琉球群島等。基於美國在相關事件上的關鍵角色，中華民國更向華府提出交涉。隨著東海周邊國家對油氣的爭奪愈加積極，許多合作計畫開始出現，而中華民國不支持中、日、南韓三國共同開發案，僅支持由民間接觸，關鍵是把日本視為海域探勘及釣魚臺問題上的競爭者，這點與海外保釣運動的訴求類似。中華民國在大陸礁層問題上有意聯合南韓，在得知南韓亦有意願後，著手準備相關劃界方案。上述事件呈現出，中華民國在特殊時空背景下，因為東海油氣探勘而產生外交策略與作為上的轉變。

叁、1970年底東海石油勘探與中美釣魚臺交涉

一、中華民國與美國交涉釣魚臺的源起及初步過程

1970年9月10日，美國國務院發言人麥克斯基（Robert James McCloskey, 1922-1996）在答覆有關釣魚臺群島問題時，提出尖閣群島為琉球之一部分，日本對琉球有剩餘主權（residual sovereignty）等主張。對中華民國中國時報記者登島插旗一事，美方重申「舊金山和約」內容，並指出在1969年尼克森和佐藤會談後，已經決定將琉球歸還日本。對於中、日發生爭執，美國立場是由雙方協商解決。14日，外交部拍電駐美大使館，告知沈劍虹代理部長將於15日召見美代辦，就釣魚臺事件說明政府立場，並提出口頭聲明；同時要求周書楷（1913-1992）大使向國務院同步說明，請美方重視中華民國與美國的友誼慎重處理。⁴⁸

⁴⁸ 「Telegram from Waichiaopu」，〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-060，頁101-104；「駐美大使館五十九年九月十一日呈外交部第120號電抄件」（1970年9月11日），

由於琉球群島與釣魚臺列嶼仍處於美國託管狀態，因此中華民國希望透過與華府的交涉，爭取華府支持臺北的立場。

9月15日，琉球巡邏艇千萬丸取走在釣魚臺作業臺灣遠豐號漁船懸掛之國旗。16日，周書楷與美國亞太事務助理國務卿葛林（Marshall Green, 1916-1998）會面，聲明反對日本擁有釣魚臺列嶼主權。葛林表達此問題應由兩國自行解決的立場，另探詢周書楷此爭議是否牽涉海域石油探勘，建議可能的解決方式，如共同使用、分享漁業資源、送交國際法院等。⁴⁹ 葛林的回應透露出幾點訊息：1. 在美、日與中共皆沒有建交，中共也尚未對釣魚臺主張主權的情況下，美方認知主權問題應由中華民國及日本雙方解決，不包含中共；2. 國務院已經懷疑雙方對釣魚臺的爭議背後，疑似和海底油礦或漁業利益有關，鼓勵兩國和平解決。9月23日，錢復約見美使館唐偉廉（William W. Thomas, Jr.）參事，對琉球巡邏艇以及相關事件表示關切，希望美方約束琉球當局。唐參事回應，美國對中、日有關釣魚臺糾紛採取中立態度，允將中華民國立場轉報國務院。⁵⁰ 當釣魚臺問題緊張情勢升高，中華民國立場更趨堅定，明確宣示擁有釣魚臺主權。

10月24日，美國國務院中華民國事務處長修斯密（Thomas P. Shoensmith, 1922-2007）訪華，並在28、29日和錢復會面討論兩國外交事宜。錢復詢問修斯密有關美國和中共華沙會談（Warsaw talks）之最新進展。修斯密解讀兩國在未來2至3個月間不會舉行會談，蓋因雙方皆無意願。因為獲知修斯密在臺北期間曾和日本外務省中國課渡邊副科長碰面，猜想美日兩國應是討論釣魚臺問題，因此錢復期盼美方勿偏袒日本。修斯密說明美國政府的立場是釣魚臺是琉球之一部分，現由美軍管理，且將在1972年隨琉球群島歸還日本。不過，美方歷次聲明皆強調這項政策與釣魚臺主權歸屬無關，主權議題應由當事國直接解決，

〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-060，頁105-106；「incoming telegram」（1970年9月14日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-060，頁107。

⁴⁹ U. S. Department of State, “Document 113: Memorandum of Conversation” (April 12, 1971), in Edward C. Keefer & Steven E. Phillips, eds., *Foreign Relations of the United States, 1969-1976 China, 1969-1972*, Vol. 17, p. 292；「外交部收電」（1970年9月17日），〈政情電報彙存〉，典藏號：11-17-13-01-055，頁117。

⁵⁰ 「中華民國常駐聯合國代表團來電」（1970年9月24日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-060，頁127-128。

美國沒有打算介入。美國期盼的是在釣魚臺交還日本前，不要再發生令美國陷入麻煩的情況，如中華民國人民前往釣魚臺居留，而逼使美方必須採取行動。修斯密詢問錢復我方期望美方之立場和作為，錢復重申沈劍虹口頭聲明內之各點，強調釣魚臺屬於中華民國之島嶼，現由美軍管理，中華民國基於區域安全的考量，過去對於美軍管理這部分未加挑戰，而是主張美國應在管理結束後交還中華民國。修斯密聲明此事絕不可能，並探詢中華民國對日方有意將釣魚臺一事送交國際法院之態度。錢復並未正面回應，僅指出若向國際法院提出訴訟，則訴訟對象可能變成美國。唐偉廉發言指稱中華民國可以不必提出訴訟，或可請國際法院提供諮詢意見。錢復繼而指出，日本對釣魚臺主權並未提出有力證據，所依賴的僅是美國同意在1972年同琉球一併歸還給日本，因此無法認同美國是採取中立政策的說辭。修斯密回應，美國對此實在無其他解決之道。事後，此次談話重點上呈至總統府。⁵¹

二、中共開始干涉東海海域探勘及尼克森政府的「一個中國政策」調整

除了釣魚臺主權爭議外，尼克森的中國政策及聯合國對大陸礁層海床底土開發採取保留的意見，使中華民國在東海油源勘探面臨另一挑戰。美國已簽署且批准「大陸礁層公約」，承認沿海國對大陸礁層擁有主權及相關權利。儘管如此，國際上對於海洋資源的興趣與關注不斷提高，有關深海、海床等相關的國際規範仍存在很大的模糊空間，加上各國對海洋議題的主張日益衝突，如沿海國家期盼擴大領海範圍、是否可以在海洋使用核武等，迫使美國必須做出回應。1970年2月18日，尼克森對國會第一次報告外交政策時提及，為了降低國際緊張局勢，美國期盼和蘇聯及其他國家達成有關限制武器在海床使用的協定。同時，美國需要在大陸礁層和深海之間有清楚的界線，亦強調要建立探索深海資源的國際建制。另一方面，為了追求世界和平、對抗蘇聯，加上中共亦擁有核武等眾多因素，尼

⁵¹ 「總統府用牋」（1970年11月20日），〈中美外交關係〉，《外交部檔案》，近史所檔案館藏，典藏號：11-07-02-10-01-007，頁98；「外交部北美司錢司長復與美國務院中國事務處長修司密談話摘要」（1970年10月28日），〈中美外交關係〉，典藏號：11-07-02-10-01-007，頁123-125。請亦參考錢復，《錢復回憶錄（卷一）：外交風雲動》，頁138。

克森有意推動美國與中共關係的改善，聲明與和解（*détente*）的重要性及必要性。⁵² 5月23日，尼克森宣布新的海洋政策方向，重點放在提出新的海洋法公約草案、允許相關國家可以理性和平等的使用海洋資源、倡議設定12海里為領海範圍、確保國際海峽的通行自由及沿海國享有鄰近領海海域的優先權等。⁵³

11月中旬，海灣公司開始東海探測作業。中共加以阻撓，並對外抗議此類勘探作業。海灣公司緊急向美國相關單位尋求協助，美國駐華大使馬康衛（Walter P. McCaughy, 1908-2000）與美國駐太平洋司令部立即向華府尋求指示。⁵⁴ 約莫同時，11月19日，尼克森在第106號國家安全研究備忘錄（National Security Study Memorandum），下令針對中國政策進行研究。此計畫由國務院亞太事務助理國務卿葛林負責。⁵⁵ 12月4日，中共《人民日報》抨擊日、中及南韓的海域探勘行動，也批評美國介入其中。⁵⁶ 17日，聯合國大會先後通過第2749和2750號決議案，強調在各國管轄範圍以外，存在一個尚未清楚界定的海洋底床與下層土壤區域，此區域應供各國或個人和平使用，其資源和相關資產為人類所共有之財產，需透過一套國際制度來處理相關問題。更重要的是，任何國家或個人都不能將此地區占為己有或者主張行使主權或主權權利，並要求聯合國和相關機構進行相關研究及儘快召開海洋法會議釐清有關問題。美國對這兩個決議案都採取支持的立場。⁵⁷ 29日，《人民日報》又以社論聲明，中華人民共和國擁有臺灣與釣魚

⁵² Richard Nixon, "First Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy for the 1970's February 18, 1970," in United States Government Printing Office, ed., *Public Papers of the Presidents of the United States Richard Nixon Containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President 1970* (Washington, DC: United States Government Printing Office, 1971), pp. 121, 166, 176, 178-181.

⁵³ Richard Nixon, "U.S. Foreign Policy For the 1970's Building for Peace: A Report to Congress," Department of State Bulletin, 64:1656 (March 22, 1971, Washington, DC), pp. 424-425; U. S. Department of State, *United States Foreign Policy 1971: A Report of the Secretary of State* (Washington, DC: Department of State, 1972), p. 304.

⁵⁴ Selig S. Harrison, *China, Oil, and Asia : Conflict Ahead?* (New York: Columbia University Press, 1977), pp. 1-2, 265-266.

⁵⁵ U. S. Department of State, "Document 105: Draft Response to National Security Study Memorandum 106" (February 16, 1971), in Edward C. Keefer & Steven E. Phillips, eds., *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, 1969-1972*, Vol. 17, p. 258.

⁵⁶ 〈美日反動派陽謀掠奪中朝海底資源〉，《人民日報》，1970年12月4日，版5。

⁵⁷ U. S. Department of State, *United States Foreign Policy 1971: A Report of the Secretary of*

臺列嶼的主權及相關探勘權利，反對它國各種形式的探勘行動。這些事件促成華府作出一項臨時決定，即不對美籍勘探船提供軍事保護，且呼籲美籍油公司應遠離爭議海域。⁵⁸

上述內容顯示，雖然中華民國宣稱代表全中國，可是外交部也關切美國與中共關係之發展。儘管修斯密研判華府與北京短期內不會有所接觸，實際上事後證明華府已在準備調整「一個中國政策」，這意味北京對東海海域探勘的態度勢必引起華府的注意。另外，雖然外交部持續與美國務院交涉有關釣魚臺事宜，然而國務院的態度並無轉變，甚至期待中華民國保持冷靜。特別的是，當錢復表達希望釣魚臺能夠在美國託管後交還中華民國，修斯密斷然拒絕，更嘗試探詢中華民國對日本意圖將釣魚臺送交國際法院的立場，不過得到中華民國訴訟對象應為美國的答案。修斯密對相關問題的回應，強化了臺北認定華府偏袒東京的觀感。中華民國依然持續推進東海探勘的計畫，且關注相關情勢的變化。至於中共，在未進入聯合國之前，與美、日、南韓又沒有外交關係，只能表態反對於美、日參與臺灣東北方海域油氣資源的勘探，進而派出船艦加以干擾。北京使用武力威脅的手段對華府發揮了作用。

肆、1971年美國干預石油公司東海作業

一、尼克森政府私下干涉中華民國的海域探勘及中共的角色

1971年1月8日，唐偉廉告知錢復，美國政府秘密通知大洋公司，若中共海軍騷擾該公司在中華民國第三礦區的探勘行動，不可期望美國海軍支援。此時，錢復對美國因中共因素而做出的臨時決定有所質疑，並在內部報告中分析美國此舉

State, pp. 264-265; U. S. Department of State, "Resolution 2749," *Department of State Bulletin*, 64:1649 (February 1, 1971, Washington, DC), pp. 155-157; U. S. Department of State, "Resolution 2750," *Department of State Bulletin*, 64:1649 (February 1, 1971, Washington, DC), pp. 157-159.

⁵⁸ 〈決不容許美日反動派掠奪我國海底資源〉，《人民日報》，1970年12月29日，版1；Selig S. Harrison, *China, Oil, and Asia: Conflict Ahead?*, pp. 1-7, 265-266。

具有默認中共對黃海、東海大陸礁層具有主權之意涵。⁵⁹ 18日，錢復與唐偉廉會晤。唐偉廉提及釣魚臺問題，美方以往並未在該列嶼派人駐守，在琉球準備歸還日本之際，恐無法再予治理，因此傾向一併歸還日本。錢復向美方提到中華民國的立場：

1. 大洋公司勘探工作是該公司和中油之合約進行；

2. 雖然華府決定是基於避免增加區域緊張情勢，但中共對大陸礁層的作法是虛張聲勢，因其不可能派遣海軍進入我第三礦區，干擾大洋公司探勘，該區距大陸海岸線最近點亦超過100海里以上；

3. 華府應瞭解本案牽涉中、日兩國對釣魚臺歸屬尚未解決，美國立場應由爭執國直接商談，而非介入，華府的臨時決定係一項偏袒日方的做法。所以，中華民國建議取消此臨時決定。

4. 中華民國瞭解美日正針對琉球群島問題進行商談，希望華府對交還琉球行政權時，應避免交出爭議的部分〔按：釣魚臺〕。⁶⁰

20日，海灣公司回函中油，提到該公司已於1970年12月開始第二礦區的勘探作業。雖然該公司與中油簽訂協定之前，早已洽妥在日本沿海的探採石油合約，然而從未和東京商討承租有關琉球附近之石油礦區，而且與日本的合作，完全沒有和中油礦區有所重疊。海灣公司對日、中承諾，將會遵守政府之間所達成的國際協定。2月19日，外交部針對克林敦公司詢問事宜回函經濟部指出，依國際法與「大陸礁層公約」，中油和克林敦公司勘探石油一事享有充分開發權，沒有必

⁵⁹ 「簽呈六十年元月八日於北美司」（1971年1月8日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁43-44。1971年1月15日，尼克森下令第114號國家安全研究備忘錄（National Security Study Memorandum），要求針對世界石油情況進行研究，報告在1月24日完成，請見U.S. National Security Council, “World Oil Situation,” in Digital National Security Archive, Presidential Directives, PD01417, accessed May 27, 2015, <http://nsarchive.chadwyck.com/nsa/documents/PD/01417/all.pdf>; U.S. National Security Council, “World Oil Situation,” in Digital National Security Archive, Presidential Directives, PD01418, accessed May 27, 2015, <http://nsarchive.chadwyck.com/nsa/documents/PD/01418/all.pdf>.

⁶⁰ 「簽呈六十年元月十八日於北美司」（1971年1月18日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁46-47。

要在開採前與日本政府磋商。若東京對此提出異議，政府會出面交涉。⁶¹

2月16日，葛林提出對中共改善關係的政策草稿。該報告指出，美國、中共長期處於敵對狀態的局面，致使中共不願參與有關武器管制、海洋法、離岸石油與海床權利等問題的國際會議。⁶² 25日，尼克森第二次對國會提出外交政策報告，聲明美國需要調整對北京的政策，特別是透過與中共進行對話和交流，建立兩國正常的關係。⁶³ 同日，美國務院致函大洋公司，指出因中共因素，該公司在東海爭議地區勘探石油，有發生危險之可能性。美國規劃與中共改善關係，影響華府對於美國石油公司與中油在東海油氣勘探的評估。3月8日，大洋公司發函中油，將美國務院訊息轉告中油，同時探詢中華民國能否派遣艦艇保護該公司勘探工作。11日，海灣公司探測船亦接獲總公司命令，要求停止探測並準備調往其他地區。中油於是尋求經濟部、外交部和國防部之協助。⁶⁴ 15日，華府宣布放寬使用美國護照前往中華人民共和國的旅遊限制，進一步推動美國與中共關係正常化。同日，周書楷向葛林提出外交照會，要求美國尊重中華民國對釣魚臺列嶼的主權，並在終止軍事託管後交還中華民國。⁶⁵

3月23日，錢復與唐偉廉再度會晤，討論釣魚臺列嶼有關問題。唐偉廉傳達華府認為大陸礁層的主權相關問題，已經引起有關國家（中共、中華民國、日、南北韓）的重大爭論，致使情勢愈加複雜。雖然華府在法律上無權阻止美國石油

⁶¹ 「Gulf Oil Company- Asia」（1971年1月20日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-063，頁109-110；「為美國海灣油公司發表新聞消息乙案，呈請鑒核備查由」（1971年2月5日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-063，頁145-147；「外交部稿」（1971年2月19日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-063，頁164-165。

⁶² U. S. Department of State, "Document 105: Draft Response to National Security Study Memorandum 106" (February 16, 1971), in Edward C. Keefer & Steven E. Phillips, eds., *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, 1969-1972*, Vol. 17, pp. 258-266.

⁶³ Richard Nixon, "U.S. Foreign Policy For the 1970's Building for Peace: A Report to the Congress," pp. 377, 379, 382-384.

⁶⁴ 「Oceanic Exploration Company」（1971年3月8日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁65；楊玉璠，《油入雲煙》，頁355；「經濟部函」（1971年3月26日），〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-064，頁19-21。

⁶⁵ U. S. Department of State, *United States Foreign Policy 1971: A Report of the Secretary of State*, p. 62; Man-houng Lin, "The May 26, 1971 Note from the US on the Diaoyutai Issue: Taiwan's Sovereignty Claim and the US Response," pp. 57-81.

公司與中油簽訂合約和勘探，卻不願因此類勘探活動引發與中共之間的任何軍事衝突，因此通知各美國石油公司，若在東海及臺灣海峽等地區之勘探遭受中共阻撓，華府將不會給予軍事援助。除此之外，華府亦考量載有精密儀器之探測船可能因船速過慢，致使類似北韓海軍在1968年1月登臨、扣押美國海軍普布魯號（USS Pueblo）的事件再度發生，同時避免人民生命財產遭受損害，希望臺北予以保密。錢復指出在政府所劃定之礦區，甚少發現中共船艦，美國過度顧慮中共的主權宣稱，質疑美國政府提出施壓石油公司與釣魚臺問題無關的說法。錢復質疑美國決策偏袒日方，詢問美方為何對中華民國提出的釣魚臺相關問題未給予正式答覆，包括：1. 琉球警當局移除在釣魚臺列嶼上的中華民國國旗，及琉球巡邏艇干擾臺灣漁民在釣魚臺列嶼附近作業；2. 未來琉球歸還日本後，有關「太平洋統一通訊系統」之保留與使用；3. 勸阻日本政府不要在釣魚臺列嶼興建氣象站；4. 有關美日琉球談判內容；5. 對於中華民國針對本案所提口頭聲明之回應等。唐偉廉強調華府一向將大陸礁層與釣魚臺列嶼，當作兩件不同性質問題予以處理，華府雖瞭解中共的企圖與政治宣傳，然而不願採取任何會導致軍事衝突的行動。⁶⁶ 特別的是，中華民國與華府對於美籍石油公司是否真有遭到中共的騷擾有不同的認知。國務院似有獲得相關訊息，卻未告知中華民國，而是以假設性問題的方式與北美司討論相關問題。相對地，中華民國似沒有獲得相關資訊，美籍石油公司亦未向臺北通報有遭中共阻擋的情況。4月2日，外交部次長楊西崑（1910-2000）與馬康衛會面，遊說美國阻止日本在釣魚臺列嶼興建氣象站。⁶⁷

4月5日，經濟部長孫運璿（1913-2006）和外交部次長沈劍虹會見海灣公司代表葛德曼（Herbert Goodman）、賴丁漢（Glen W. Ledingham）等人。葛德曼告知，由於該公司探測船裝有衛星定位之精密儀器，所以國務院勸阻該公司在第二礦區進行勘探，防止該設備落入敵人手中。葛林和副助理國務卿巴吉爾（Herman Barger, 1916-1987）曾告知葛德曼，因東海及黃海海域的領土爭執，有可能再發生類似普布魯號事件，且該船裝有精密儀器，華府必要時將吊銷使用

⁶⁶ 「錢司長與美大使館唐偉廉政務參事談話紀錄」（1971年3月23日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁75-79。

⁶⁷ 「外交部稿」（1971年4月7日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁124。

特許證，迫使該船停止工作。華府研判倘該公司在此海域繼續勘探，會使船上之美方人員陷入危險，屆時該公司不能期望華府採取保護行動，但未明確說明何處是危險區域。葛德曼指出該公司與中油簽約前，曾獲得國務院及駐華美大使館同意，可是國務院現則希望該公司向中華民國、南韓兩國政府解釋，立即准予合約暫緩履行（moratorium），直到有關爭議獲得解決為止，並成為其他公司援引的先例。國務院表明不願出面和中、南韓兩國政府交涉，在於國務院對該區域之領土爭議屬局外人身分，加以本案件是商業合約，華府並未參與，所以不應由國務院出面交涉。⁶⁸

葛德曼分析，國務院改變立場的主因在於，中共強調要以行動捍衛東海海域開發的主權權利。雖然國務院認為中共的主張並不合理，不過由於美國與中共沒有外交關係，無法得知北京的真正意圖。國務院獲得相關情資，顯示中共極可能採取行動，因此必須施壓海灣公司，尋求解決的可能性。即使該公司向中、南韓申請暫緩履行合約失敗，華府亦可能隨後向臺北正式提出，屆時中華民國仍需做出決定。孫運璿對美方態度感到失望與不可思議，指出海灣公司勘探地區屬第二礦區，大體屬於「中美共同防禦條約」範圍之內，沒有理由同意合約暫緩履行。若海灣公司執意申請暫緩履行，應由華府向臺北接洽。葛德曼回應將轉告國務院，由華府出面正式交涉。然後，孫運璿詢問華府對於海外美商有何權限，葛德曼答覆僅吊銷執照而已，同時透露亞美和公司之勘探船也有同樣設備，只是國務院並不知情，所以未干預。該公司將持續找尋變通方式解決問題。⁶⁹

沈劍虹表示，美國務院處理石油勘探一事已出現問題，此案為兩國商業合約，國務院無權干涉。中共強硬聲明已對國務院造成壓力，因此中華民國與華府討論東海海域勘探一案，不宜涉及「中美共同防禦條約」，至少在此階段應加規避。沈劍虹詢問葛德曼，所謂暫緩履行之意，是否是指需待領土爭議徹底解決後才能恢復勘探，葛德曼給予正面肯定的答案。賴丁漢則指出，該公司是美國最大的石油公司，且在中華民國、南韓兩國皆有投資。國務院要求該公司出面，有

⁶⁸ 「談話紀錄」（1971年4月5日）〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁94-97。

⁶⁹ 「談話紀錄」（1971年4月5日）〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁95-98。

「一石兩鳥」的意涵。孫運璿隨即提出，若美政府吊銷有關執照，該公司仍否能繼續勘探之疑問，賴丁漢回應因第二礦區距離海岸太遠，無法使用一般方式探測，正在尋找可行方案，包括委託美商之外的公司，已無需特許證裝備之勘探船進行勘探。最後，孫運璿表達希望該公司繼續研究變通辦法。同日，外交部拍電給駐韓大使館，求證海灣公司的說法，並探詢南韓政府之態度。4月7日，駐韓大使館回電外交部，告知「韓國政府對此正在研究中，尚未作何決定。」⁷⁰

4月7日早上，孫運璿與馬康衛會面，雙方就國務院施壓海灣公司暫緩履行合約一事非正式交換意見。同日中午，楊西崑與馬康衛會面。馬康衛表示，昨晚〔按：6日〕奉上級指示，日前美國通知臺北關於日方在美軍占領釣魚臺期間不會興建氣象站一事，美日兩國皆認為事涉敏感，希望臺北保密，亦盼望周書楷在因應本月9-10日留美學生的示威活動時，能夠妥為使用上述消息。楊西崑表示感謝，繼而向馬康衛提及海灣公司一事，並向馬康衛表達個人意見，認為該公司是進行合法的商業探勘，臺北認為這是「一項以和平方式探勘天然資源之措施」，身為中華民國友邦的美國應該支持而非阻擋。若基於中共恐嚇而施壓暫停履約，似有示弱之意，後果不堪設想。「況本案與釣魚臺主權問題無關，不容混淆。」馬康衛表示瞭解，但未獲指示前不便評論。⁷¹ 同日，蔣介石在其日記提到釣魚臺「此事不可能，以軍事解決，以我無此能力駐防該列島，如我兵力分散，則後為共匪所乘，則我現有基地且將不得矣。」⁷²

二、美國國務院公開干涉海域探勘與中華民國的回應

4月9日（美國時間），美國國務院公開宣布若美商石油公司在東海海域進行探勘，美國政府將不提供軍事援助。國務院亦重申釣魚臺主權問題應由有關各方自行解決或交付仲裁，然而認定釣魚臺屬於琉球群島南西群島的一部分，在1972

⁷⁰ 「談話紀錄」（1971年4月5日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁99-100；「外交部電稿」（1971年4月5日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁117-119。

⁷¹ 「楊次長與美駐華大使馬康衛談話紀錄」（1971年4月7日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁131-132。

⁷² 《蔣介石日記》，1971年4月7日。

年將隨琉球群島的行政管理權交還日本。同日，修斯密提交一份備忘錄給葛林，指出基於中共對大陸礁層的主張與抗議，美國乃與相關石油公司討論解決方式，因而有兩家石油公司提出合約暫緩履行的構想，國務院予以採納，並轉告相關公司與國家。中華民國對此強烈不滿，楊西崑並向馬康衛表達抗議，暗示美國屈服中共的壓力與周書楷可能向尼克森提出此事。修斯密建議葛林除先對此事表達遺憾外，應向周書楷重申美國的立場。⁷³ 隔日，駐美大使館回報外交部有關布瑞的發言內容，並說明王蓬（-1992）公使已約好葛林在4月13日下午討論海域探勘議題，請示外交部有無進一步指示。⁷⁴

4月8日（臺北時間），總統府秘書長張羣（1889-1990）拍電給即將接任外交部長的周書楷，旨奉蔣中正指示，傳達「囑吾兄於謁尼克遜〔按：尼克森〕總統時說明本案與我關係至為切要，促請其注意我方前遞節略，無論如何，我方主權應予尊重並及早惠予答復等因。」⁷⁵ 同日，楊西崑亦電告周書楷海灣公司負責人和孫運璿會面一事，加以擔心因為尼克森可能不瞭解本案，乃奉嚴家淦指示，建議周書楷在向尼克森辭行時可提出此議題，同時表達我方希望華府切勿過度向中共示好，因而影響中油合法勘探之利益。同時，楊西崑告知海灣公司不願暫緩執行合約。9日，經濟部、外交部及國防部召開會議，討論如何保護東海海域石油勘探。會後決定，等待下列兩事發展再作定奪：1. 周書楷與尼克森會面後的結果；2. 美國石油公司研究的替代方案。12日，外交部回電駐美大使館，指示依楊西崑8日電報，並向美國強調：「（一）本案乃中美兩家商業公司間之契約行為，美國國務院無可置喙。（二）在美方未向我提出正式要求前，我方暫不予置

⁷³ Terence Smith, "Oil Hung off China Stirs U.S. Warning: Companies Told They Risk Ships in Dispute Involving Peking, Taiwan, Tokyo," *The New York Times*, April 10, 1971, pp. 1, 6; United States Department of State, "Lot File 76D151, TR Railway Electrification Project, 1973," pp. 6-8. (RG 59: Records of the Department of State, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Office of the Republic of China Affairs, Subject Files [1951-1978]), National Archives (U.S.). in Archives Unbound, accessed November 28, 2014, <http://go.galegroup.com/gdsc/i.do?&id=GALE%7CSC5110282062&v=2.l&u=twncsl83&it=r&p=GDSC&sw=w&viewtype=fullcitation>.

⁷⁴ 「外交部收電」（1971年4月10日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁140。

⁷⁵ 「張羣電周書楷謁尼克森時說明釣魚台案與我關係至切促尊重我方主權」（1971年4月8日），〈對美關係（七）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：：002-090103-00008-358，頁5。

評。(三)由亞美和公司(第一礦區)未受波及一點,可測知釣魚臺問題實係本案之核心。」⁷⁶然而,由於琉球與釣魚臺仍屬美軍的託管地區,中華民國海軍的作戰範圍原本就未包含整個釣魚臺列嶼,更遑論第二礦區的全部範圍。

4月12日(美國時間),周書楷前往白宮辭行。尼克森除重申對中華民國防衛的責任外,暗示美國將放寬對中共的旅遊及貿易限制。兩人除交換聯合國代表權問題的看法,周書楷提出釣魚臺問題,指出此事是保護中華民國的利益。如果臺灣同意這樣做,則知識分子與海外中國人將會覺得他們必須站在共產中國那邊。國務院聲明釣魚臺是琉球的一部分,已經產生嚴重後果,可能引發海外中國人的抗議行動。周書楷敦促尼克森在釣魚臺的最終定位上,應採取開放的立場,強調釣魚臺對中華民國具重要象徵意義。尼克森對釣魚臺議題未立即回應,主要是闡述聯合國議題的重要性。周書楷離開後,尼克森對國家安全顧問季辛吉(Henry Kissinger,1923-)表示,需注意海外華人對釣魚臺問題的反應。同日下午,周書楷會見季辛吉,呈述奉蔣介石之命,向尼克森及季辛吉提出釣魚臺問題。季辛吉指出正在研究釣魚臺問題,也要求國家安全會議資深官員何志立提供報告。周書楷繼而比較中、日兩國對釣魚臺問題立場的差異,陳述此議題對中華民國的重要性,包含歷史淵源和漁權等。⁷⁷周書楷對尼克森的說法反映出,周書楷企圖以海外保釣運動對中華民國所產生的影響來說服尼克森,進而支持中華民國對釣魚臺問題的立場。

4月13日(美國時間),季辛吉通知國務院、國防部、中央情報局(CIA,以下簡稱「中情局」)、司法部等相關單位,告知尼克森已正式決定放寬對中共的

⁷⁶ 「國防部開會通知單」(1971年4月7日),〈我海域探勘油礦案〉,典藏號:A303000000B/0058/431.6/0029,頁120;「外交部電稿」(1971年4月8日),〈我海域探勘油礦案〉,典藏號:A303000000B/0058/431.6/0029,頁133-134;「海軍支援中國石油公司執行大陸礁層石油探測護航措施之研究」(1971年4月9日),〈我海域探勘油礦案〉,典藏號:A303000000B/0058/431.6/0029,頁137-139;「外交部電稿」(1971年4月12日),〈我海域探勘油礦案〉,典藏號:A303000000B/0058/431.6/0029,頁141。

⁷⁷ U. S. Department of State, "Document 113: Memorandum of Conversation" (April 12, 1971), in Edward C. Keefer & Steven E. Phillips, eds., *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, 1969-1972*, Vol. 17, pp. 290-292; U. S. Department of State, "Document 114: Memorandum of Conversation" (April 12, 1971), in Edward C. Keefer & Steven E. Phillips, eds., *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, 1969-1972*, Vol. 17, pp. 293-295.

貿易和旅遊限制。⁷⁸ 何志立亦在該日提交有關釣魚臺的報告給季辛吉，提到國務院的立場是，「美國對有關國家衝突的主張，沒有加以裁決認定的立場，而是應由相關當事國直接解決」；季辛吉認為國務院的立場不合理，因為「此為廢話，既已決定將這些島嶼交給日本，如何能保持著更為中立的立場呢？」⁷⁹ 同日，王蓬與葛林會面。王蓬提出3點質疑：1. 國務院發言的理由為何，似與釣魚臺事件有關，時間點上並不洽當；2. 何處是美方認定的敏感地區，是否包含日、韓兩國與美籍石油公司簽約探勘之地區，是否亦有通知日、韓兩國；3. 中華民國期盼與友好國家之公司以和平方式進行資源開發，國務院的阻撓似有不公平之處。⁸⁰

葛林回應：1. 國務院發言是針對各石油公司，與釣魚臺事件純屬巧合；2. 美國對敏感地區沒有明確界線，「正常時期兩國海岸間之中線，應為探勘之界限，但因共匪關係致使此項辦法不合實際」，美方最關切的是探勘船上的精密設備若被中共奪取，美輿論可能認定是另一次的普布魯號事件，華府難以應對，對相關探勘工作亦非常不利。該機密設備類似太空導航設備，是美國出口管制之項目；3. 華府樂見中華民國探勘開發成功，然而他希望中、美、日、南韓政府間能夠共同協調解決方式。他也將尋求美國內部各機關的共識，找出比較安全的探勘地區，即距離中共較遠而較靠近探勘國之地區，降低中共奪取探勘船的機會。葛林指出，即便相關國家對比較安全的探勘地區取得共識，已獲得較不安全區域探勘合約的石油公司可能覺得權益受損，所以或有需要針對此情況作出「緩議」的決定。4. 假使雇用非美籍探勘船、非美籍人員、非美國出口管制之探勘設備，則仍

⁷⁸ U. S. Department of State, "Document 116: National Security Decision Memorandum 105" (April 13, 1971), in Edward C. Keefer & Steven E. Phillips, eds., *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, 1969-1972*, Vol. 17, pp. 297-298. 放寬部分包括允許中華人民共和國人民前往美國、允許中華人民共和國使用美元、解除美國石油公司運送石油到中國的限制、美國的船隻或飛機可以運送中華人民共和國的貨物、非戰略物資可直接出口到中國、允許中國產品進口到美國等，請見U. S. Department of State, *United States Foreign Policy 1971: A Report of the Secretary of State*, p. 62.

⁷⁹ U. S. Department of State, "Document 115: Memorandum From John H. Holdridge of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)" (April 13, 1971), in Edward C. Keefer & Steven E. Phillips, eds., *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, 1969-1972*, Vol. 17, pp. 296-297.

⁸⁰ 「外交部收電」（1971年4月14日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁146。

可自行探勘。葛林又交給王蓬兩件地圖，一是中華民國與南韓已簽約之探勘地區和重疊地區，一是美國認定東海各國之中間線與有糾紛區域。繼而，王蓬對葛林表示，「大陸與臺灣間並無中線可言，自亦不能予以考慮。」對此，「葛林承認此項界線並非政治性界限」。王蓬將上述對話及地圖回報外交部，並在電報結語中提及「關於本案我方似可亦對日韓兩國協商」。⁸¹ 17日，修斯密呈交葛林一份備忘錄，指出駐華大使館研判在臺北發生抗議日本的保釣運動應是由學生發動，而非中華民國政府。然而，蔣介石政權採取默許的態度，除顧及青年人的愛國心外，亦是對華府的中共政策及石油勘探禁令表達不滿。⁸²

4月13日（臺北時間），周書楷致電總統府，表示已與尼克森及季辛吉會面，「主題為聯大代表權及釣魚臺問題，內容重要，詳情面陳。」周書楷又提及將於稍後與季辛吉續談。⁸³ 同日，中華民國公開要求「海灣公司」恢復在釣魚臺海域的探勘工作。⁸⁴ 特別的是，17日，外交部奉周書楷面諭，以特急極密的方式拍電給王蓬，說明周書楷在離開華府前曾會晤季辛吉，而且季辛吉要求何志立就釣魚臺案之各項觀點，「包括海域礦區之探勘問題等」，作一詳細摘要呈報。電報指示，要求王蓬立即約見何志立，並力促他在摘要中把「國務院使用壓力迫使美國各油公司停止在我國海域礦區探勘活動一節包括在內」。20日，王蓬回報外交部已經和何志立會面，何志立答稱他已經看過王蓬與葛林的談話紀錄，並請周書楷放心。何志立陳述，有關周書楷離開華府前請季辛吉呈報尼克森之事，及在報告中提出國務院使用壓力問題，都將呈報尼克森。不過王蓬註記，何志立「未涉及其內容」。⁸⁵ 上述對話與報告暗示，蔣介石希望藉由周書楷與尼克森會面的最後機會爭取釣魚臺主權，確實獲得尼克森的關注。然而，楊西崑拍電給周書楷，寄望尼克森了解國務院施壓中華民國海域探勘一事，從外交部拍電給王蓬轉達周書楷指示一節之始末，尼克森最終是否知情難以論斷。

⁸¹ 「外交部收電」（1971年4月14日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁146-148。

⁸² U. S. Department of State, "Document 113: Memorandum of Conversation" (April 12, 1971), in Edward C. Keefer & Steven E. Phillips, eds., *Foreign Relations of the United States, 1969-1976 China, 1969-1972*, Vol. 17, p. 292.

⁸³ 「周書楷電轉蔣中正與尼克森等晤談聯大代表權及釣魚台問題」（1971年4月12日），〈對美關係（七）〉，典藏號：002-090103-00008-346。

⁸⁴ "Taiwan Asks Gulf Oil Ship To Resume Work Off Islands," *The New York Times*, April 14, 1971, p. 9.

⁸⁵ 「外交部電稿」（1971年4月17日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁164-165；「外交部收電」（1971年4月19日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁171。

中美對東海石油勘探與釣魚臺主權的爭議 (1969-1972)

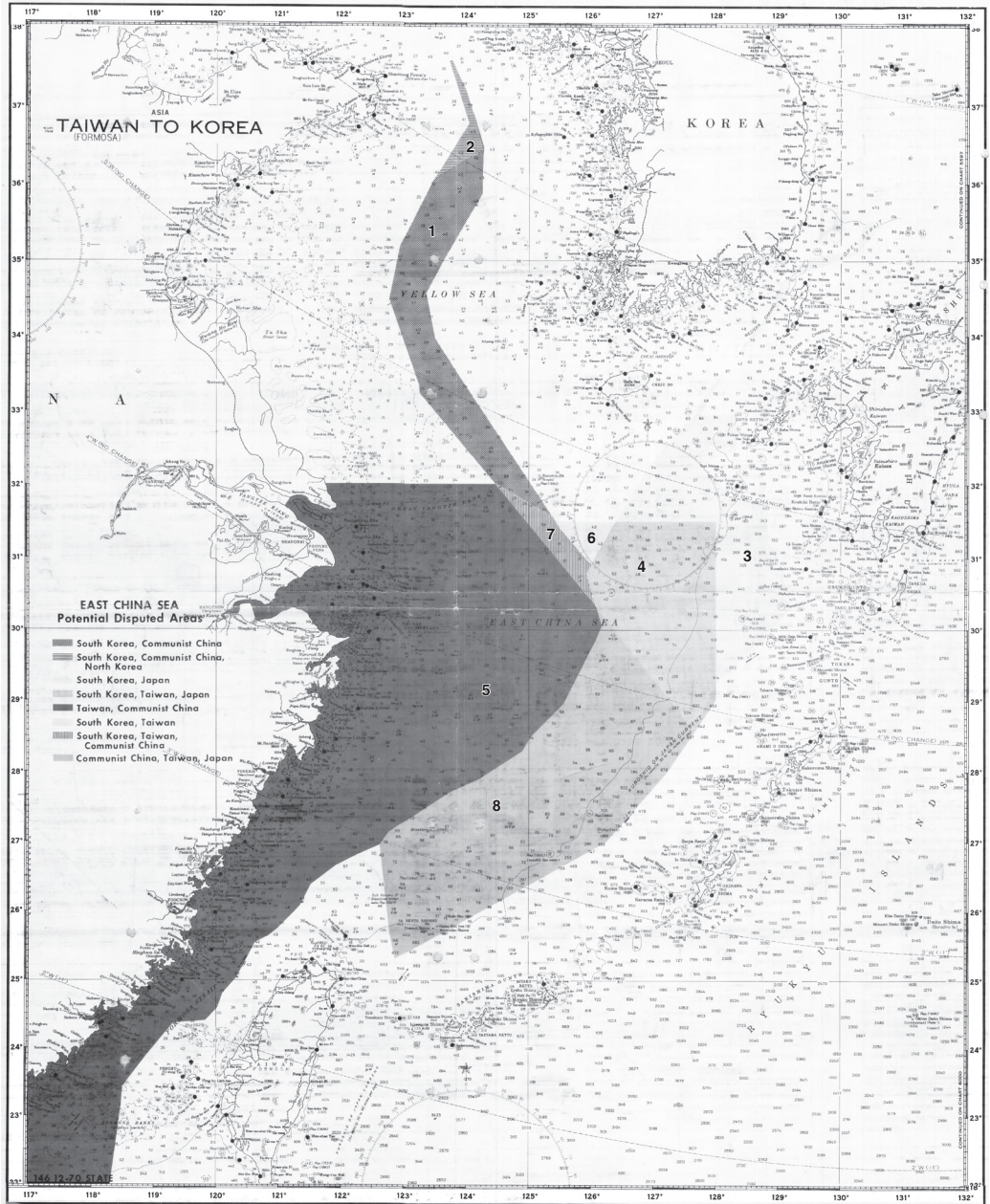


圖2、1971年美國國務院認知的東海潛在爭議區

資料來源：「East China Sea Potential Disputed Areas」，〈我海域探勘油礦案〉，《外交部檔案》，檔管局藏，典藏號：30300000B/0058/431.6/0029，頁218。

圖2是葛林交付王蓬之地圖，圖例標題為東海潛在爭議區塊圖（East China Sea Potential Disputed Areas），範圍從臺灣到韓國，即美國認定東海各國有糾紛的區域。此圖從東海北部至南部列出8個爭議區塊，以顏色深淺差異搭配阿拉伯數字，區分不同國家之間的潛在爭議區塊，包含北韓、南韓、中共、日本、中華民國等國家可能重疊的區塊。編號1是中共和南韓可能重疊的地區，約介於北緯32至36度之間。編號2是中共、南韓與北韓可能重疊的地區，約介於北緯36度至38度之間。編號1與2基本上是屬於黃海的範疇。編號3是日本和南韓可能重疊的地區，約介於北緯29至32度，東經128至129度之間。編號4是日本、南韓與中華民國可能重疊的地區，約介於北緯28至32度，東經126至128度之間。編號5是中共和中華民國可能重疊的地區，約介於北緯22至32度的中國大陸沿海。編號6是中華民國與南韓可能重疊的地區，約介於北緯31至32度，東經125至127度之間。編號7是中共、中華民國與南韓可能重疊的地區，約介於北緯30至32度，東經124至126度之間。編號8是中共、中華民國與日本可能重疊的地區，約介於北緯25至30度，東經122至128度之間。該圖透露出幾點：1. 美國是以中間線為主要概念劃出此草圖，並把中共與中華民國視為不同國家；2. 中華民國礦區的範圍是以中華民國宣稱的五大礦區繪出；3. 在此圖中，釣魚臺的位置並未特別被標註，卻已是中共、中華民國與日本三方之爭議區塊，即編號8的下半部。

4月19日，國防部上呈行政院，針對大陸礁層石油探測之礦區，闡明海軍的作戰範圍（北緯26度30分以南，東經123度以西），倡議以外交途徑處理作戰區域範圍之外的事務。20日，馬康衛接受中央社記者訪問，聲明他認為「美國政府對釣魚臺列嶼行政權交予日本的決定，仍有交涉商量的餘地，國務院的門是開放的，美國政府目前的決定是於一九七二年將琉球羣島的行政權交予日本，但是否能如期全部交還，仍未到最後階段」。可是，對於釣魚臺主權爭議，美國不願涉入，希望中、日談判解決。22日，外交部急電王蓬，指美大使館告知，國務院稱王蓬與葛林會面時曾對海域探勘一事表示為顧及國務院之立場，願意暫停履約或考慮其它替代方案等，外交部認為這與政府維持原約繼續探勘的立場不同，要求王蓬儘速回報。隔日，駐美大使館回電外交部，稱王蓬從未向葛林提出暫停履約或其它替代方案，而是葛林提出上述說法，王蓬並未允諾，僅表示將把葛林的意

見轉告外交部。⁸⁶

三、海域探勘的替代方案

4月下旬，國務院亞太事務副助理國務卿巴吉爾訪問臺灣，討論東海石油勘探一事。26日，經濟部次長張光世約見巴吉爾，就美國官方干預東海海域油礦勘探工作進行交涉，在場有美駐華大使館臨時代辦莫偉禮參事（William N. Morell, Jr.）、錢復、中油公司處長楊玉璠等。張次長認為美官方在釣魚臺主權問題緊張時，公布中止美籍石油公司勘探工作聲明並不合宜，而且有爭議地區遠離中共海岸，該海域內從未發現中共船艦，美方擔心重演「普布魯號」事件顯然過慮。張光世表明，美國在此時重申將釣魚臺列嶼交還日本，更加刺激中共，造成合作開發案愈加複雜。中華民國在此議題上根本不考慮日方態度，南韓對美態度與中華民國相同，至於中、南韓兩國重疊部分會自行解決，並提到晚近仍有其他石油公司主動要求與中油簽約勘探礦區，證明美方多慮。錢復質疑美國官方一開始對於美商勘探石油一事未表反對，又無法律依據可以阻止，卻仍宣布中止美石油公司的勘探工作，態度反覆不一，亦質疑中共登船的合法性。⁸⁷

巴吉爾聲明美國的立場：1. 不願見美國人民生命財產受到威脅；2. 避免美國勘探用的機密電子儀器落入中共手中，所以採取暫緩履行合約策略。巴吉爾表示，儘管華府無法律依據干預石油公司履行其合約義務，卻有保護美國人民生命財產的責任，因為沒有人敢保證此有爭議地區內，絕對不會發生事故。巴吉爾重

⁸⁶ 「釣魚台嶼主權問題 美國未作任何判斷 馬康衛強調不願直接涉入爭執 希望中日兩國談判解決」（1971年4月20日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁170；「國防部呈」（1971年4月19日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁174；「外交部電稿」（1971年4月22日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁218；「外交部收電」（1971年4月22日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁219。

⁸⁷ 「經濟部張次長光世約見美國務院主管東亞及太平洋事務副助理國務卿巴吉爾（Mr. Herman Barger）就美官方干預我海域油礦探勘工作事之談話紀錄」（1971年4月26日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁238-240；楊玉璠，《油人雲煙》，頁355。

申釣魚臺案和石油公司勘探案無關，也同意該海域沒有共軍活動的跡象，但為預防中共的蠢動，美方依然採取暫緩履行合約的立場。巴吉爾坦承美國前後態度不一，國務院在海灣公司簽約時的確未表示反對意見，也無法律依據可以中止勘探工作，不願此案影響美國與中華民國的關係。美國要求石油公司凍結履約的政策不變，且對中、日、南韓三國採取同一立場。⁸⁸

繼而，楊玉璠說明中油立場：1. 中油與美籍公司會商多次，認定並無風險乃簽訂合約，是合法之商業行為。而且亞美和公司與海灣公司過去在該海域都已順利勘探，現卻因國務院介入而萌生枝節，華府不應干涉此事；2. 美國政策改變，國務院的干預最終將使日本獲益；3. 中油堅持履約，不同意中止勘探工作，必要時公布本案全部內情；4. 關於精密儀器、人員與船隻等問題，建議可否由美國石油公司改用其他儀器、其他國籍人員與船隻方式處理。對於精密儀器、人員與船隻的建議，巴吉爾表達願意研究之立場。錢復對巴吉爾指出，東海勘探石油有利中華民國、美國雙邊關係的發展，若中止勘探，損及中、美兩國關係，更讓中共獲利；美方片面中止石油勘探，是由美方先行洩密，使中油飽受批判，中油拒絕接受暫緩履行合約，合約是商業行為，政府不便介入；美國官方應提出替代的方案；美方一連串對中共示好動作，中華民國對美國友誼產生疑慮。巴吉爾表示，美國對此案之原則適用世界其他有爭議的地區。最後，張光世指出，由於氣候風向等因素，石油勘探只能在每年的3至9月進行，若1971年9月無法完成勘探，將延至1972年，屆時美方已擬將釣魚臺交還日本，更增加處理之困難，質疑美方是否有意拖延。巴吉爾立即表明美方絕無此意，希望雙方共同努力的態度。⁸⁹

4月27日，嚴家淦下令，除國防部在作戰範圍內提供保護外，要求外交部再與美方交涉。⁹⁰ 4月底至5月初，美國前財政部長、美國對外經濟發展大使甘迺

⁸⁸ 「經濟部張次長光世約見美國務院主管東亞及太平洋事務副助理國務卿巴吉爾 (Mr. Herman Barger) 就美官方干預我海域油礦探勘工作事之談話紀錄」(1971年4月26日)，〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁238-240。

⁸⁹ 「經濟部張次長光世約見美國務院主管東亞及太平洋事務副助理國務卿巴吉爾 (Mr. Herman Barger) 就美官方干預我海域油礦探勘工作事之談話紀錄」(1971年4月26日)，〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁240-242；楊玉璠，〈油人雲煙〉，頁356-358。

⁹⁰ 「行政院令」(1971年4月27日)，〈海域石油探勘〉，典藏號：11-10-05-03-064，頁78-79。

迪（David M. Kennedy, 1905-1996）訪問臺灣，主要為紡織品談判而來。4月30日，孫運璿與甘迺迪會面，並提出大陸礁層探勘問題，指出國務院以不願刺激觸怒中共為由阻止中油與美商合作探勘一事，中華民國難以接受。假使華府不願刺激中共，何以宣布將釣魚臺交還日本、希望中、日及南韓三方能夠合作開發東海資源，這兩者同樣是中共所反對的。所以，中華民國的解讀是美國偏袒日本。孫運璿表示中華民國不同意國務院的做法，已要求美商恢復工作，盼望甘迺迪協助解決此問題。甘迺迪回應，他曾聽聞國務院討論此事，可是不了解細節及國務院的作法。張光世繼而把中華民國海域探勘一事做詳細說明，甘迺迪表明願將臺北立場轉告國務院。⁹¹ 甘迺迪另與行政院副院長蔣經國（1910-1988）及其他官員會談，包含紡織品議題與石油資源發展等議題。隨後，甘迺迪建議尼克森為取得臺北在紡織品上的讓步，同時施壓日本在紡織品談判退讓，華府應該在釣魚臺問題上採取維持現狀的策略，不要連同琉球一同歸還給日本。尼克森未接受此一建議，原因在於顧及戰後歸還琉球的既定政策及影響談判中的「沖繩歸還協定」。但是，蔣經國提議美國在簽署「琉球歸還協定」時，清楚聲明釣魚臺列嶼的最終地位未定，且需有關國家共同解決，卻獲得美方的正面回應。⁹² 這也使釣魚臺主權歸屬，沒有因行政管理權交還日本而獲得確認。

⁹¹ 「甘乃狄大使與孫部長會談紀要」（1971年4月30日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁272、274。

⁹² U. S. Department of State, “Document 121: Memorandum of Conversation” (May 3, 1971), in Edward C. Keefer & Steven E. Phillips, eds., *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, 1969-1972*, Vol. 17, pp. 309-312; U. S. Department of State, “Document 133: Memorandum From the President’s Assistant for International Economic Affairs (Peterson) to President Nixon” (June 7, 1971), in Edward C. Keefer & Steven E. Phillips, eds., *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, 1969-1972*, Vol. 17, pp. 341-343; U. S. Department of State, “Document 134: Backchannel Message From the President’s Assistant for International Economic Affairs (Peterson) to Ambassador Kennedy, in Taipei” (June 8, 1971), in Edward C. Keefer & Steven E. Phillips, eds., *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, 1969-1972*, Vol. 17, pp. 343-345.

四、美國中情局有關海域探勘與釣魚臺報告

5月，美國中央情報局提出兩份機密的釣魚臺爭端報告，探討石油與政治衝擊問題，一份著重比較相關國家對釣魚臺主權的立場與美國的角色，另一份則把焦點放在相關東亞情勢轉變和評估，及美國頒布禁止海域石油探勘命令後的影響。⁹³ 中情局報告提及，對於釣魚臺的石油問題，美國在1969年秋天首度直接介入此議題，亦即需要琉球列島美國政府（U.S. Civil Administration of the Ryukyu Islands）同意才可使用釣魚臺在內的周邊海域，直到釣魚臺議題爭執升高，美國才表明釣魚臺問題需由相關方面共同處理；中、日、南韓三國共組委員會的共同開發案，遭到中共的反對，且因各國內部問題而受到延遲；從中華民國、日本、中共以及其他國家出版的地圖來看，釣魚臺應是屬於日本。⁹⁴ 基於釣魚臺距離大陸太遠，加上現由美軍管理，中共不太可能以武力干預釣魚臺附近的勘探行動，較可能透過媒體對相關國家的勘探行動進行抨擊。⁹⁵ 特別的是，中情局不同意國務院擔心中共以武力介入釣魚臺油氣勘探的評估。同時，中情局對釣魚臺歸屬的內部機密評估，也不同于國務院對外宣稱的中立角色。

中情局報告指出，臺海兩岸都主張擁有釣魚臺主權和大陸礁層權利，差異在於誰代表中國。由於國際外交情勢轉向有利中共，最後可能讓北京獲利較大。美國提出的東海開發石油禁令，符合中共不希望各國勘探行動進展太快的期盼，也不需要採取強硬的行動，而且其本身的海上開採技術能力亦不足。日本和中華民國為避免引發中共進一步的回應，必須更謹慎地處理在此東海地區的相關行動，相關石油公司仍將採取勘探行動，但會避開釣魚臺地區及盡量遠離中共，轉而集

⁹³ 這兩份報告直至2007年才解密，但仍有部分章節屬於機密。U.S. Central Intelligence Agency, "The Senkaku Islands Disputes: Oil under Troubled Waters?" May 1971, in Digital National Security Archive, JT00105, accessed February 19, 2014, <http://nsarchive.chadwyck.com/nsa/documents/JT/00105/all.pdf>; U. S. Central Intelligence Agency, "Political Implications of the Senkaku Islands Disputes," May 19, 1971, in Digital National Security Archive, JT00107, pp. 2-3, accessed February 19, 2014, <http://nsarchive.chadwyck.com/nsa/documents/JT/00107/all.pdf>.

⁹⁴ U. S. Central Intelligence Agency, "The Senkaku Islands Disputes: Oil under Troubled Waters?" pp. 9-19.

⁹⁵ U. S. Central Intelligence Agency, "The Senkaku Islands Disputes: Oil under Troubled Waters?" p. 27; U. S. Central Intelligence Agency, "Political Implications of the Senkaku Islands Disputes," p. 5.

中在九州地區或靠近臺灣的海域。在釣魚臺交還日本後，北京或許更顧忌如果對釣魚臺採取行動，會激化美國對日本的防衛承諾。該報告呈述，中華民國未能成功爭取到美國支持其對釣魚臺的主張，可是說服美國放寬石油禁令較為樂觀。中華民國可能在釣魚臺上設置軍事設施，迫使日本不得不移除此軍事措施。由於美國的默認，讓日本對釣魚臺主權主張的合法性深具信心，可採取強硬措施反制國民黨的企圖。基於中共逐漸在國際社會被接受代表中國政府，如果北京展現較軟的姿態，釣魚臺以及大陸礁層的談判，就可能變成增進中共與日本兩國關係的一個步驟。⁹⁶ 然而，後來的發展顯示，釣魚臺、石油開發問題沒有在1972年日本與中共建交時成為關鍵性的因素。

5月15日，莫偉禮與錢復會晤。莫偉禮重申美方的立場，認定黃海東海等海域礦區為有爭議之地區，透露華府可能同意石油公司僱用非美籍探測船，使用非機密儀器進行探勘。27日，美國駐華大使館一等秘書杜衡（Arthur R. Dornheim）面交錢復有關美國相關部會會商後的結果，解除一部分精密探測儀器的禁令，增加不受管制的探測儀器項目。經濟部在接獲此等訊息後，6月10日回函表示：中華民國不應接受美國國務院所謂有爭議地區的論點，依「大陸礁層公約」規定相關礦區皆在我轄區內；對於美方突然宣布對美商探測船不予保護，意圖造成相關公司違約一事，應尋外交途徑予以嚴重抗議；對於本案應請美方保密，特別是不得表示對勘探者不予軍事保護，無疑暗示敵人攻擊而增添相關工作的風險；若美方不希望使用衛星定位系統，替代方案勉強可以應用，不過仍有距離上之限制，建議美方應同意在美國控制下之島嶼，裝設臨時電臺供探測使用。在此之前，6月2日，王蓬拍電給外交部，告知他與巴吉爾會面時曾提及海域探勘一事，巴吉爾認為此事已經解決。⁹⁷

⁹⁶ U. S. Central Intelligence Agency, "Political Implications of the Senkaku Islands Disputes," pp. 2-6, 8-12.

⁹⁷ 「外交部函」（1971年5月26日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁19、25-27、31-33、41。

五、美日簽訂「琉球歸還協定」與釣魚臺地位

1971年5月4日，外交部次長蔡維屏（1911-1997）、國防部雷副總長炎均（1914-1999）、錢復等人與美國駐日公使施奈德（Richard L. Sneider, 1922-1986）針對琉球問題進行會談。施奈德告知美日有關「琉球歸還協定」談判之情況與兩國爭執之焦點，特別是美國有意保留在琉球的軍事基地和設施。基於「中美共同防禦條約」、中華民國軍機及軍艦曾使用琉球美軍基地與設施、1969年尼克森與佐藤聯合公報提及臺灣安全等諸多理由，蔡維屏等人敦促施奈德應向日本表達且顧及中華民國之立場與需求，施奈德持保留意見。最終，蔡維屏重申兩項立場：1. 美國不應將釣魚臺列嶼包括在美方交還琉球之內；2. 國軍的軍機、軍艦仍可繼續「使用在琉美軍保留之基地與設施」。⁹⁸ 這顯示，由於美日即將簽署「琉球歸還協定」，中華民國擔心會影響到其國防及外交運作而努力爭取美方的支持，釣魚臺／琉球對中華民國在軍事與外交上有其重要性。26日，羅吉斯回覆周書楷，聲明美日「琉球歸還協定」旨在美國將釣魚臺在內的琉球行政管理權交還日本，可是不影響中華民國對釣魚臺的主權主張。⁹⁹

6月17日，美日兩國正式簽訂「琉球歸還協定」。在此之前一星期，蔣介石在日記提到，釣魚臺被包括在「琉球歸還條約」，是「甚為不幸」的結果。¹⁰⁰ 中華民國外交部也在11日聲明，抗議與反對美國將琉球群島及釣魚臺列嶼交給日本。¹⁰¹ 14日，日本外相愛知揆一（Kiichi Aichi, 1907-1973）約見彭孟緝，宣讀備妥的聲明，告知：1. 「美國政府認為並不因尖閣諸島之歸還而損及中日雙方領土權，對有關尖閣群島之法律立場亦無絲毫影響」；2. 日本政府有關尖閣諸島問題之立場並無改變，希望不因此而損及中日兩國之友好。¹⁰² 15日，蔣介石「召

⁹⁸ 「中美琉球問題會談紀錄」（1971年5月4日），〈琉球地位、琉民待遇及國籍問題〉，典藏號：11-10-03-01-008，頁156-162。

⁹⁹ Man-houng Lin, “The May 26, 1971 Note from the US on the Diaoyutai Issue: Taiwan’s Sovereignty Claim and the US Response,” pp. 57-81.

¹⁰⁰ 《蔣介石日記》，1971年6月10日。

¹⁰¹ “Taiwan Gives U.S. Protests on China And Okinawa Pact,” *The New York Times*, June 13, 1971, p. 7.

¹⁰² 「民國六十年六月中華民國駐日本大使館電外交部關於日本外相愛知揆一宣讀有關日本美國簽署歸還琉球之協定等口頭聲明」（1971年6月14日），〈外交—駐外單位之外交部收電（十五）〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，典藏號：005-010205-00160-041。

集高級幹部商討發表文告時間與外交及釣魚臺問題」。¹⁰³ 美國依向蔣經國所做的承諾，促使日本與中華民國商談釣魚臺列嶼問題，不過「琉球歸還協定」公布前只舉行一次，而且是由未經辦釣魚臺案的彭孟緝與愛知揆一以會晤方式進行，顯然沒有具體的成果。¹⁰⁴ 美日兩國簽訂「琉球歸還協定」後，中共發表聲明譴責美國歸還琉球給日本的舉動，抨擊美國在琉球仍保留其軍事基地。¹⁰⁵

6月23日，錢復約見莫偉禮，轉告類似上述經濟部的意見，包含不同意黃海與東海為爭議地區、爭取在美國控制下島嶼設置臨時電臺、敦促美方保密、抗議美國對勘探者不予軍事保護等。莫偉禮允諾轉告華府，同時告知海灣公司已經租借好一艘懸掛西德國旗之探勘船，將於7月間前來臺灣海域工作等。6-7月，中油與美國石油公司各自尋租其他外國籍勘探船，以便在臺灣附近海域進行油氣探勘。經濟部再函相關部會，指出由於替代方案存在許多困難，仍希望外交部洽美方同意使用衛星定位系統。¹⁰⁶

六、季辛吉密訪北京與中華民國退出聯合國等事件的衝擊

蔣介石在美日簽訂「琉球歸還協定」之後2天（6月19日）病倒，一直至7月29日恢復書寫日記。在這段時間，季辛吉在7月9日經由巴基斯坦管道密訪中共，尼克森於15日宣布將前往中共訪問。蔣介石在其日記提到「尼克生〔按：尼克森〕小丑來函，彼派密使季新結〔按：季辛吉〕前往北平，事前不及與我商談，表示抱歉。余決置之不理……否則彼將宣傳其出賣我國，已為我諒解矣。」¹⁰⁷ 對

¹⁰³ 《蔣介石日記》，1971年6月10-11日、1971年6月15日。

¹⁰⁴ U. S. Department of State, "Document 134: Backchannel Message From the President's Assistant for International Economic Affairs (Peterson) to Ambassador Kennedy, in Taipei" (June 8, 1971), in Edward C. Keefer & Steven E. Phillips, eds., *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, 1969-1972*, Vol. 17, p. 345.

¹⁰⁵ "Peking Denounces Accord On Okinawa as a 'Fraud'," *The New York Times*, June 21, 1971, p. 14.

¹⁰⁶ 「外交部函」（1971年7月3日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁45、71-72；「經濟部函」（1971年6月25日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁43。

¹⁰⁷ 《蔣介石日記》，1971年7月15日（1971年8月27日補記）。

此時的蔣介石或中華民國而言，比釣魚臺更為迫切的挑戰是，美國與中共關係正常化演進，尤其是中華民國在聯合國地位的確保，而美國與日本正是爭取支持的主要國家。¹⁰⁸ 這也進一步削弱了中華民國在釣魚臺問題的談判地位。

7月20日，因尼克森公開宣布將訪問中共，北美司內部擔心國際情勢有變並影響海域探勘一事，便規劃接洽美國大使館以掌握情況。29日，北美司王肇元科長邀見杜衡，首先詢問華府對我要求在其控制島嶼上設置臨時電臺一事之進展。杜衡回應：有關臨時電臺一事，大使館已經將相關意見轉呈國務院，至今沒有進一步消息；在石油勘探的部分，中油、大洋公司、克林敦公司合租巴拿馬籍勘探船，並已開始工作；海灣公司與亞美和公司租借西德籍勘探船，海灣公司已擬妥變通之勘探方式，利用現有非機密設備，配合中華民國控制下之島嶼（如基隆東北的小基隆、彭佳嶼以及馬祖島）設立臨時電臺，再租借兩艘中華民國籍船隻運送必要裝備，隨勘探船至指定海面充當活動電臺，便可完成相關勘探工作；國務院仍在研究，期盼增列非機密探勘儀器的項目，或解禁部分機密之探測儀器，以供探測船使用。¹⁰⁹

8月5日，莫偉禮與錢復再度碰面。莫偉禮提到，羅吉斯曾在巴黎與愛知揆一洽談釣魚臺，並力促日、中展開談判，詢問張羣訪日期間是否與日本政要談論此案。錢復回應兩國曾就此事數度交換意見，卻無成果，包括：6月14日愛知外相在東京約見彭孟緝、該月稍後板桓修在臺北會見周書楷、7月中旬周書楷前往馬尼拉出席亞太理事會（Asian and Pacific Council）部長會議期間曾有意和日方接洽，但遭拒絕等。莫偉禮也告知錢復，國務院拒絕中華民國在美方控制島嶼設置臨時電臺的理由：

1. 由於設置臨時電臺必將涉及琉球群島區域，亦即須獲琉球政府同意，此舉恐將導致琉球政府趁機提出將釣魚臺列嶼區域設為琉球礦區之主張，美方不願釣

¹⁰⁸ 王正華，〈蔣介石與1971年聯合國中國代表權問題〉，《國史館館刊》，第26期（2010年12月），頁150-167。

¹⁰⁹ 「簽呈」（1971年7月20日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁56；「北美司王科長肇元與杜衡秘書談話簡要紀錄」（1971年7月29日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁71、73。

魚臺議題因琉球政府介入而愈加複雜。

2. 外國石油公司如想設立臨時電臺，依琉球現行法令，必須先向琉球政府申請外人投資手續以及設立電臺之特許證。基於琉球政府前述立場，似難達成此目標。

3. 即使美方協助促成此事，日後日本政府亦可能要求援例在釣魚臺列嶼設立氣象站，屆時美政府更難處理。¹¹⁰

8月13日，王肇元與杜衡會面，討論美國與中共貿易關係與海域探勘等事。杜衡分析，有關美共貿易，美國內部已開始增設若干新單位以因應業務需求，但仍屬於籌備階段，各單位的運作尚在磨合。至於海域探勘議題，中華民國的探勘活動依變通方式持續進行中，美大使館正努力向國務院申請解禁探勘設備，可是未獲回覆。¹¹¹

10月25日，中華民國退出聯合國。11月10日，日本報紙報導日本有意在東海推動石油探勘，並準備和中共交涉大陸礁層問題。12月17日，中央社刊出，日本有意在釣魚臺列嶼探勘石油。23日，經濟部與外交部針對相關訊息整理出3項綜合看法：1. 若日本明年在釣魚臺列嶼附近海域進行探勘，可能的外交回應有3種：(1) 武力解決；(2) 國際訴訟或外交破裂；(3) 外交抗議，由外交部視情況處理；2. 中華民國海域探勘之態度，同樣有3種回應：(1) 依原定計畫行事，如遭遇問題就進行外交交涉，交涉完成後再行動；(2) 不管外交或其它因素，優先建立及發展中華民國的海上探勘能力（自行購買或租用海上鑽井設備），不顧一切在釣魚臺列嶼附近鑽探，也就是日本鑽探，我亦鑽探；(3) 先發制人，中華民國先在無爭議地區（如第一礦區）鑽探第一口井，宣示立場，甚至必要時在海灣公司交還第二礦區的部分區塊也進行鑽探，如釣魚臺列嶼附近。3. 對於降低大眾對海域石油探勘過度關注所帶給政府的壓力，可能的做法有：(1) 故意洩漏海灣公司初步勘查的結果，即釣魚臺列嶼附近地質可能不利儲油，減低外界對釣魚臺列嶼

¹¹⁰ 「錢司長與莫參事談話簡要紀錄」（1971年8月5日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁71、74。

¹¹¹ 「簽呈」（1971年8月13日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁77-78。

的重視；(2) 將所有海域探勘的結果，適時公布，彰顯政府的努力。1972年2月9日，外交部函經濟部，針對上述開會意見做出回應，重申建議採取揭露海灣公司探勘釣魚臺附近海域不利儲油消息之策略，以達到降低外界重視釣魚臺之目標。至於外交因應策略，外交部仍在研議中。¹¹² 實際上，早在1971年12月底，季辛吉在美國與周書楷舉行會談，討論多項議題。周書楷主動向季辛吉提出釣魚臺問題，希望季辛吉考慮中華民國的立場，繼而向日本勸說。周書楷呈述由於中華民國在釣魚臺議題上面臨到國內極為困難的政治處境，且北京想要在臺灣發展反美活動，中華民國需要朋友的幫助。這些島嶼對日本沒有什麼不同，但對臺灣人民卻大有不同。周書楷建議季辛吉告知日本，釣魚臺沒有石油，只有枯萎的岩石。季辛吉隨即探詢周書楷，是否並非真正想取得釣魚臺列嶼，而只是想避免釣魚臺列嶼製造問題，得到周書楷的正面回應。¹¹³ 周書楷的說法，使華府得以判明中華民國在釣魚臺的真正立場。

¹¹² 「外交部稿」（1972年2月9日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁99；「經濟部函」（1972年1月11日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁100-102。

¹¹³ U. S. Department of State, “Document 180: Memorandum of Conversation” (December 30, 1971), in Edward C. Keefer & Steven E. Phillips, eds., *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, 1969-1972*, Vol. 17, p. 631. 原文為：“Chou: The next issue I would like to raise with you is the handling of the Senkaku Islands. When you talk to the Japanese in San Clemente, may I encourage you to consider our position? The Japanese watch very carefully the U.S. role in the Pacific and seek consultation with you. We have a difficult domestic political situation regarding the Islands. Peking wants to develop an anti-American campaign on Taiwan. We need help from our friends. The Islands don't make any difference to Japan but they do to the people of Taiwan. Perhaps you could discuss these withered pieces of rock—there is no oil there—with the Japanese.

Kissinger: You don't want the Islands back; you just want to avoid a big fuss about them, is that right?

Chou: Yes, that's right. It is like Outer Mongolia. The Japanese have an interest in Outer Mongolia. If we were on the Mainland, we might be oversensitive about Outer Mongolia and Tibet. The important thing is that they remain politically autonomous.

Kissinger: You are interested in Tibet. (Laughter)

Chou: In our bilateral relations we will continue to play it cool. We have told the Japanese that, for instance, we will trade with everyone. We will even trade with the socialist countries like East Germany. We would rather trade, of course, with our friends, but....”

大體來說，對中華民國而言，1971年是中華民國東海海域探勘與釣魚臺問題關鍵的轉折年。中華民國宣稱代表全中國，提出五大礦區的主張。基於美國對海域探勘、琉球及釣魚臺問題的關鍵角色及影響力，使得臺北交涉重心放在美國。不過，當華府開始推動與北京的關係正常化，整個國際情勢轉趨對中華民國不利，包含東海海域探勘。國務院施壓美籍石油公司暫停探勘，對臺北的解釋前後不一，關鍵因素直指中共。美方認知東海存在爭議地區，牽涉到中華民國、中共、日本及兩韓，卻不被中華民國所接受，特別是中共的部分。由於釣魚臺即將隨琉球交還日本，臺北解讀華府立場偏向東京。歷經多次交涉後，臺北雖爭取到華府勸阻東京不要在釣魚臺上興建氣象站、在釣魚臺主權問題上表態中立、放寬部分海域探勘儀器的限制、中華民國恢復與美商合作探勘事宜等，卻難以阻止華府將琉球及釣魚臺交還日本及其它有利臺北的局面，亦無力改變尼克森推動與中共改善關係。更重要的是，中華民國東海海域探勘與釣魚臺問題陷入爭議地區與主權爭議之中。基於外交及國防上的考量，臺北處理海域探勘及釣魚臺問題沒有把使用武力視為優先選項。在中華民國退出聯合國之後，東海海域探勘與釣魚臺之間的糾結關係愈加複雜。中華民國宣稱代表全中國與擁有東海大陸礁層的主張，面臨來自美國、日本、南韓及中共更多的挑戰。在釣魚臺問題上亦復如此，難採取前文錢復所暗示的策略，即針對釣魚臺問題提起國際訴訟，美國得以免於被訴的情況。緊接著，海灣公司初探釣魚臺附近海域地質不利儲油的結果，促使臺北一方面淡化石油探勘在釣魚臺主權爭議中的角色，另一方面選擇性將海灣公司初探的結果透露給華府，讓華府得以判斷臺北之態度。

伍、1972年以後的東海油氣勘探

當美國交還琉球群島給日本的日子逐漸接近，臺北對相關事情的做法也略有調整。對於海域探勘而言，臺北僅剩第五礦區尚未有具體方案。在中華民國退出聯合國之後，1971年12月14日，外交部與經濟部共同上簽行政院，陳述因日、南韓皆已在中華民國第五礦區展開探勘行動，若臺北不採取行動，可能有臺北無意或默認其它國家探勘權利之危險性，加以中華民國現今外交處境，若在第五礦區

探勘，恐引發外交問題，因此兩部會共擬4個方案及可能遭遇的問題探詢行政院之意見：1. 洽請美國出面促成中華民國與日韓三方合作探勘重疊區；2. 與日本商談解決第五礦區內兩國重疊區；3. 與南韓商談解決第五礦區兩國重疊區；4. 先就第五礦區未與南韓重疊地區與美國德司福公司商談。16日，嚴家淦下令「本案應先就丁案進行，再就丙案設法交涉。」1972年1月，中油擬出與南韓劃界談判的相關方案，交由經濟部與外交部協商，可是外交部基於對談判方式與牽涉過多技術問題，傾向由經濟部主導。29日，經濟部下令中油與德司福公司展開第五礦區合約的協商，特別是沒有和南韓重疊的區塊。¹¹⁴

2月，尼克森訪問中共，並簽署「上海公報」。3月3日，中共在聯合國和平使用海床委員會首度發言，批評美日企圖謀取接收中國島嶼，更結合中華民國奪取大陸礁層資源。¹¹⁵ 3月初，葛林及何志立前往臺北簡報，蔣介石對他們的簡報與解釋只是「聽聽而已」，美方官員也對中華民國低調反應感到意外。¹¹⁶ 嚴家淦副總統接見葛林、何志立時，探詢美國與中共在大陸礁層等問題的談判，提及現有5家美國石油公司在中華民國海域礦區勘探，初步顯示蘊藏豐富石油。「數週前，美國前財政部長安德遜曾訪華，渠之公司係在第四〔按：礦〕區探勘」。嚴家淦繼而提到，「石油資源不僅對財政方面重要，在軍事方面尤其重要，吾人認為此等資源應屬於民主國家」，葛林認為此問題必須解決。¹¹⁷

3月21日，錢復與美國駐華大使館副館長來天惠（William Henry Gleysteen, Jr., 1926-2002）參事等人會面，觸及海域探勘議題。來天惠重申美國前述石油探

¹¹⁴ 「經濟部令」（1972年1月29日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁107；「關於韓國海底開礦區侵入我國海域石油礦區範圍事」（1972年1月28日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁108、112-113；「行政院令」（1971年12月16日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁161-165。

¹¹⁵ 「匪圖爭取海床資源」（1972年3月4日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁114。

¹¹⁶ 《蔣介石日記》，1972年3月3日；John H. Holdridge, *Crossing the Divide: An Insider's Account of Normalization of U.S.-China Relations* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1997), pp. 99-100.

¹¹⁷ 「嚴副總統接見美國葛林助理國務卿談話紀錄」（1972年3月3日），〈葛林訪華（談話記錄）〉，《外交部檔案》，近史所檔案館藏，典藏號：11-07-02-10-04-113，頁79。

勘禁令，並指奉國務院最新指令，美方關切中華民國可能使用美國軍援計畫下提供的軍機及向美國借貸之艦艇從事保護探勘工作，美國不願在軍事上陷入有關國家在東海與臺灣海峽上的探勘糾紛，包含中共在內。相關探勘活動可能引發美國國內反彈，將使美國在共同防禦與提供軍援上陷入不利局面，造成情勢更加複雜。華府上述立場已在今年元月告知日韓政府，駐華大使館則因不明瞭一部分內容而重新請示，因而拖延至今。來天惠亦表示上述立場屬絕對機密，請中華民國務必保密。錢復對此表示質疑，認為美國將探勘活動與防禦條約混為一談。而且，美國一再重申對我防禦條約的承諾，假想美國之兩個盟邦因探勘活動而發生衝突，並使用美援軍備作為自衛，若此時中共使用武力攻擊其中一個盟邦，美國將如何應付，是否要停止軍援而仍可以遵守防衛承諾呢？來天惠表示難以回答，僅重申「若中共發動攻擊，美國當採取協防行動」，但若因海域勘探而使用美援軍機與軍艦，進而引發衝突，則將使美國對軍援一事面臨困境。¹¹⁸

進而，錢復探詢美方此舉是否為重申中華民國接受軍援所應承擔之義務。來天惠給予正面回應，更延伸解釋「對自衛性之活動亦不建議盟邦使用軍援或借貸之機艦」，亦告知日本與南韓政府也獲相同勸告。錢復再問，美國此舉是否意味對中華民國宣布之五大礦區帶有不認同之意涵？來天惠加以否認，同時強調華府的做法是因事情變化而有的因應措施。錢復又問，美國不願在軍事上介入相關盟邦之探勘活動所引發之衝突，是否意味美國反對中華民國與美國石油公司在相關海域合作探勘？來天惠未加回應，僅表示此行是來告知華府立場。錢復求證美籍石油公司與中油所簽訂之合約是否曾獲美國國務院同意，莫偉禮答以國務院未表可否，僅係默許，可是事後確實對精密探勘設備加以限制。來天惠繼而補充，上述做法亦適用於中東地區。最後，錢復詢問有關美國與中共在巴黎兩次會談內容，來天惠回應，華府方面並無消息，又暗示國務院在此議題上似無角色，關鍵在於白宮。¹¹⁹

3月22日，經濟部發函外交部，說明海灣公司已選擇第二礦區裡其中較具前

¹¹⁸ 「外交部北美司錢司長復與美國駐華大使館副館長來天惠參事談話紀錄」（1972年3月21日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A30300000B/0058/431.6/0031，頁35-37。

¹¹⁹ 「外交部北美司錢司長復與美國駐華大使館副館長來天惠參事談話紀錄」（1972年3月21日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A30300000B/0058/431.6/0031，頁37-39。

景的4個地塊繼續探勘，並退還包括釣魚臺列嶼附近在內地質較差之地塊。經濟部探詢外交部，上述內容是否可以對外透露。外交部便規劃將此訊息告知美日兩國。¹²⁰臺北雖未能阻止美國將釣魚臺行政管理權交還日本，卻嘗試說服華府繼續使用釣魚臺列嶼，當作美軍投炸軍事演習之用。24日，周書楷向馬康衛提及此一建議。¹²¹同時，周書楷向日本駐華大使宇山厚（1912-2003）表示，「釣魚臺附近之油藏似不豐富，因此雙方對此一礁嶼相互指責，訴諸感情，而對兩方原可從事積極性之合作，則蒙受不良影響，實為不智」；中共利用釣魚臺問題分化中華民國與日本關係、詆毀中華民國海外形象，若中華民國與日本之間嚴重衝突，中共將成為唯一的贏家。¹²²4月21日，周部長在總統府宣傳外交綜合小組提到，經由美方勸說日政府「在收回琉球時勿談釣魚臺問題」。¹²³5月13日，外交部函經濟部、行政院秘書處、國防部及相關單位，通知有關釣魚臺海域探勘一事，考量中華民國與日本因釣魚臺主權問題導致關係產生微妙變化，加以美國即將把琉球群島交還日本，擔心主動透露有關釣魚臺附近藏油不豐的消息，可能再度引發國內對釣魚臺之注意，又造成外界對政府立場有所調整之疑慮，所以應改採暫不對外透露之策略，然而可密告駐美大使館及國內有關單位酌情運用。此策略並已在5月9日經嚴家淦同意。¹²⁴

5月15日，美國正式將琉球交還日本，中華民國在釣魚臺附近的活動遭到限

¹²⁰ 「經濟部函」（1972年3月22日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁149；「簽呈」，〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁123-125。

¹²¹ 「外交部周部長就釣魚台案與美國駐華大使馬康衛談話紀錄」（1972年3月24日），〈釣魚臺案〉，典藏號：005-010205-00013-002，頁11-14。請亦見Mark E. Manyin, *Senkaku (Diaoyu/Diaoyutai) Islands Dispute: U.S. Treaty Obligations* (CRS Report for Congress, September 25, 2012) (Washington, DC: Library of Congress, 2012), p. 4.

¹²² 「外交部周部長接見日本宇山厚大使談話紀錄」（1972年3月24日），〈釣魚臺案〉，典藏號：005-010205-00013-002，頁2-6。

¹²³ 「民國六十一年四月二十一日宣傳外交綜合研究組第二八一次會議報告我釣魚臺列嶼領土主權問題可能因美國將琉球群島歸還日本且同時交出該列嶼之行政權事再度形成焦點等」（1972年4月21日），〈宣傳外交綜合研究組會議報告〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，典藏號：005-010205-00009-015，頁1-4。

¹²⁴ 「外交部函」（1972年5月13日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0030，頁137-140。

制。6月，中油與德司福公司簽訂中華民國第五礦區的合約，合約不包含中華民國與南韓重疊區域。該合約之後上報至行政院，由葉公超召集相關部會首長討論後建議行政院核准，且以密件方式辦理，不對外透露。8月21日，行政院院長蔣經國下令核准通過。¹²⁵

8月，由於尼克森將和日本新任首相田中角榮（Kakuei Tanaka, 1918-1993）會面，美國務院在提供釣魚臺議題的機密簡報中，指出因為海域勘探礦區重疊，容易引發相關國家的爭執，特別是海灣公司在釣魚臺附近的礦區。對此，華府藉由警告相關公司，告知美國不會介入爭端的立場，成功避免了美國政府直接介入的情況。¹²⁶ 9月8日，季辛吉與駐美大使沈劍虹會晤，提及日本希望美國防衛臺灣，讓日本可以專注與北京的關係正常化。季辛吉質疑日本追求與北京關係正常化的動機是不道德的（immoral），但中共會利用日本並鄙視日本。季辛吉宣稱美國希望並努力讓日本不要急於推動與中共的關係正常化。¹²⁷ 同日稍後，季辛吉與中共駐聯合國代表黃華（1913-2010）會晤，卻表達美國不會成為日本與中共建交的障礙，也沒有要求日本延遲與中共的關係正常化。¹²⁸ 29日，田中角榮在北京與國務院總理周恩來（1898-1976）發表兩國建交聯合公報，中華人民共和國重申臺灣是不可分割領土的一部分，日本政府充分理解及尊重此一立場。

上述國際情勢的轉變，使得中華民國在東海油氣勘探面臨更不利的局面。特別的是，美國國務院在1972年有關石油與釣魚臺檔案中，內附一張名為東海潛在

¹²⁵ 「行政院令」（1972年8月21日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0029，頁276。

¹²⁶ 簡報陳述美國在琉球歸還日本時，一併將釣魚臺交給日本所引發的五大議題，即：1. 兩岸以及日本對釣魚臺主權的爭議；2. 美國對釣魚臺問題採取的中立政策；3. 兩岸與日本對美國中立政策的質疑；4. 「美日安保條約」是否適用釣魚臺的爭議；5. 美國石油公司在海域探勘所引發的問題。請見United States Department of State, “Senkakus,” August 1972, in Digital National Security Archive, JU01589, accessed February 19, 2014, <http://nsarchive.chadwyck.com/nsa/documents/JU/01589/all.pdf>.

¹²⁷ U. S. Department of State, “Document 251: Memorandum of Conversation” (September 8, 1972), in Edward C. Keefer & Steven E. Phillips, eds., *Foreign Relations of the United States, 1969-1976 China, 1969-1972*, Vol. 17, p. 1060.

¹²⁸ U. S. Department of State, “Document 252: Memorandum of Conversation” (September 8, 1972), in Edward C. Keefer & Steven E. Phillips, eds., *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, 1969-1972*, Vol. 17, p. 1068.

爭議區塊圖。該圖與圖2大致雷同，不同之處卻是多出兩個爭議區塊，一塊是中共與中華民國可能重疊的區塊，位於臺灣北方海域，介於北緯25至27度，東經120.5至123度之間，另一塊是臺灣海峽東側靠近臺灣的區塊。此圖亦標示出釣魚臺的位置，位於中共、中華民國與日本三者爭議區。該圖雖註明僅供參考，不過多少透露華府的立場，暗示在美國推動與中共的關係正常化以及中華民國退出聯合國之後，中華民國在北方海域及臺灣海峽東側的主張隱然成為爭議區塊，擴大了爭議地區。¹²⁹

美國所謂有爭議的地區，是指涉特定區域，包含超過200公尺水深的大陸礁層地區（如沖繩海槽）及相關國家對大陸礁層認定的重疊地區。當華府決定將琉球和釣魚臺一併交還日本，並期盼與中共改善關係的情況下，加上中華民國退出聯合國，使得臺北對大陸礁層的主張愈來愈受到挑戰。這與中華民國期盼透過批准「大陸礁層公約」，和美國石油公司簽訂合作勘探合約等方式，爭取釣魚臺主權及大陸礁層的權利，有很大的落差。在尼克森訪問中共、華府交還琉球、東京與北京建交等一連串外交衝擊下，使得中華民國與美國石油公司在東海的勘探愈加艱難，最後相關美國石油公司多選擇暫停履約及退出。臺北避開有爭議地區，在作戰範圍內低調推動海域探勘，臺灣海峽東部成為中油與美國石油公司較不受干擾的海域。1974年，亞美和公司、康納和公司（Continental Oil Company）與中油在高雄外海發現油氣反應，卻受限於資金、美國國務院持保留意見、中共抗議等因素而未開發，最終退出合作。¹³⁰

¹²⁹ United States Department of State, "Lot File 76D151, PET Senkaku Island, 1972," p. 5. 1972. RG 59: Records of the Department of State, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Office of the Republic of China Affairs, Subject Files (1951-1978). National Archives (U.S.). in Archives Unbound. Web, accessed November 29, 2014, <http://go.galegroup.com/gdsc/i.do?&id=GALE%7CSC5110286368&v=2.1&u=twncsl83&it=&p=GDSC&sw=w&viewtype=fullcitation>.

¹³⁰ 詹益謙，〈第四章：臺灣海域油氣探勘〉，收入臺灣鑛業史編纂委員會編，《臺灣鑛業史：續一（自民國五十三年至民國六十八年）》（臺北：臺灣鑛業史編纂委員會，1983年），頁305-306；楊玉璠，《油人雲煙》，頁348-351、359-360、363；「國防部函」（1972年6月12日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0031，頁52；「海域石油礦探勘問題會議紀錄」（1972年6月7日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0031，頁55；「外交部收電」（1974年10月14日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0031，頁103；「外交部去電」（1974年10月16日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0031，

1973年，美國與中共開始有關海域石油探勘上的接觸，洽談雙方合作的可能性。1974年1月30日、南韓簽署一項協定，合作探勘鄰接兩國的大陸礁層，此舉隨即引來中共的抗議。2月14日，中華民國亦重申在東海大陸礁層上的權利。¹³¹

中華民國最後一任駐美大使沈劍虹，在其回憶錄裡曾簡短提及一段有關臺灣外海石油探勘的對話，參議員史東（Richard Stone, 1928-，民主黨、佛羅里達州，任期1975-1980）曾向他詢問臺灣或臺灣外海勘探石油的前景。史東表示，如果臺灣確能發掘到油田，「與美國的問題有一半會成為過去。……由於美國陷於能源危機中，發現石油會立即使臺灣的戰略重要性在卡特（Jimmy Carter, 1924-）政府的心目中升級。」¹³² 史東參議員的此一期待，受限於國際外交現實干擾、勘探技術與海域的限制，中華民國與美國相關公司無法達成目標。

陸、結論

對中華民國而言，隨著二戰後石油對國家經濟及國防的重要性逐漸提高，如勘探自身的油氣資源益顯重要。早在「艾默利報告」之前，中油即與美國民間公司在臺灣北方包括釣魚臺列嶼海域進行空中磁測。經濟部也在1969年1月的「石油探勘簡報」就指出東海海底蘊藏石油的可能性，亦與美國石油公司合作，開始在臺灣海峽海域探測海域石油資源。「艾默利報告」公布後，使更多的美國

頁104；「外交部收電」（1974年10月23日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0031，頁115-116；「外交部收電」（1974年11月11日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0031，頁119；「美國政府阻撓美國石油公司與我合作探勘海域油礦情形簡要說帖」（1974年11月11日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0031，頁130-131。緯經公司（Viking Oil Resources Inc.）在1972年5至6月展開探測，但因無所發現，隨後便於1973年8月退出合作，是最早退出合作的外資公司。有關中華民國在海域探勘的後續活動與受阻情況，請參閱詹益謙，〈第四章：臺灣海域油氣探勘〉，頁306-307；楊玉璠，《油入雲煙》，頁360-363；靳叔彥編，《海域石油探勘開發》，頁144-145。

¹³¹ 「美國政府阻撓美國石油公司與我合作探勘海域油礦情形簡要說帖」（1974年11月11日），〈我海域探勘油礦案〉，典藏號：A303000000B/0058/431.6/0031，頁131。

¹³² 沈劍虹，《使美八年紀要——沈劍虹回憶錄》（臺北：聯經出版社，1982年），頁298。

石油公司投入與中華民國、南韓與日本的勘探合作，如海灣公司同時在中華民國、南韓、日本所劃設的礦區，與不同國家的石油公司合作。中油的石油勘探海域，更由臺灣海峽擴及東海。

除軍事議題外，中華民國與美國對東海石油勘探和釣魚臺爭議的分歧點，從美國、中華民國及日本三方對琉球與釣魚臺地位的認定和主張，一路延伸到相關礦區範圍的界線及重疊區域、三國合作開發案、中共的角色與主張、中共干擾探勘行動的合理性、國務院提出的石油探勘禁令等。在這過程中，行政院扮演關鍵角色。行政院在1969年7月對外宣示中華民國有權探勘東海油氣，隔年1月成立海域石油探勘專案研究小組統籌有關事宜，包括以代表全中國的立場劃設海域石油礦區、批准「大陸礁層公約與保留條款」、通過「海域石油礦探採條例」、對琉球群島及釣魚臺列嶼地位進行重新研究及調查、聲索釣魚臺、中油與多家美國石油公司簽訂探勘合約等，並把美國視為處理整個海域勘探及釣魚臺爭議的核心。雖然中華民國和美國石油公司建立合作關係，卻也因此與周邊國家產生爭議，包含礦區重疊及釣魚臺主權問題。從華府與東京的角度，琉球和釣魚臺是合在一起的問題。美國認知日本對於沖繩群島有剩餘主權，美國交還行政管理權，二者合一就是完整主權，也就是美國完整將沖繩群島歸還日本。從中華民國的觀點，這是分開的兩個議題，而針對釣魚臺議題交涉的對象是美國而非日本。

行政院對中華民國、日本與南韓的三國共同開發案，基於東海海底地形、中華民國和日本在東海海域勘探及釣魚臺問題上存在競爭關係，加上保釣運動的抗議等因素，持保留態度。當海域勘探與釣魚臺爭議升高，華府因中共因素而宣布石油禁勘令後，行政院高層努力和美國交涉，卻無力改變美國禁勘的立場。此後，隨美日簽訂「琉球歸還協定」、尼克森宣布訪問中共、中華民國退出聯合國、日韓有意重啟海域探勘等事件發生，行政院受限外交現實，無力再推三國共同開發案。雖然行政院持續推動海域勘探，可是受華府推動與北京關係正常化，國際情勢轉向對北京有利，加上「琉球歸還協定」、中華民國退出聯合國、海灣公司初探結果不如預期等事件影響，行政院對海域勘探及釣魚臺爭議轉趨低調，如秘密與德司福公司完成不和南韓礦區重疊的第五礦區合約、避免在爭議海域進行勘探及淡化釣魚臺主權爭議等。

東海海域石油勘探另一組關鍵角色是，中華民國外交部以及美國國務院之間的互動。雖然中油已與多家美國石油公司簽約，可是由於東海周邊國家競相投入海域勘探，加以琉球和釣魚臺地位問題，外交部承擔沉重的角色與任務。外交部將交涉重心放在美國，開啟了兩國針對琉球地位、釣魚臺、東海海域勘探等問題一連串磋商和折衝。在琉球問題上，因為美國與日本已經開始商討有關琉球地位問題，外交部呼籲美國採取公投途徑，遭到美方拒絕。在釣魚臺問題上，外交部採取區別琉球和釣魚臺策略，先反對將釣魚臺交給日本，後訴求將釣魚臺交還中華民國。美國國務院從一開始不願公開表態，到後來轉而表達由中、日兩國共同解決。美、日簽訂「琉球歸還協定」，國務院聲明僅交還釣魚臺行政權，對於主權問題維持中立不介入立場。特別的是，已經解密的中情局對釣魚臺主權歸屬報告，卻透露出該機構認定相關證據有利日本的觀點。從中情局製作報告的時間點來看，這兩份報告應該是華府在有關釣魚臺主權與石油爭議升高後所做整體情勢分析及評估中的一部分。此後，因為中共加入對釣魚臺的聲索，使得釣魚臺主權轉變為中華民國、日本和中共三方議題，美國成功淡出此爭議。最後，受到退出聯合國事件的影響，中華民國外交部已不願釣魚臺主權問題再度成為焦點，對釣魚臺聲索主權的利基也產生動搖，開啟中華人民共和國聲索釣魚臺的引子。

在東海海域探勘問題上，當中油與美國石油公司簽約後，外交部強調東海大陸礁層的勘探權利和維護相關合約的重要性。華府原先認定相關石油勘探合約是商業行為，鼓勵相關國家和平解決及合作勘探。隨著中共表達抗議和使用武力威脅，加上華府有意與北京改善關係，因此美國國務院態度出現轉變，自1971年開始，採取先警告美國石油公司後告知臺北的途徑，以擔心精密設備、船員被中共軍艦扣押，發生類似普布羅號事件等理由予以干擾，要求美國石油公司申請暫停履約，或更換勘探船國籍及限制精密儀器的使用等。美國干涉的關鍵因素就是華府認知東海存在爭議地區，特別是明顯牽涉到中共。儘管中華民國對於華府告知改變態度的主因是中共而感到不滿，卻難以改變華府對爭議地區的認定，僅放寬對部分海域探勘設備的限制。1972年，華府甚至不樂見臺北使用美援軍備保護油氣探勘。

東海的石油探勘，證明引發周邊國家彼此的競爭，甚至觸動相關國家評估彼此使用武力的可能性。中情局曾評估中共不太可能使用武力介入釣魚臺的探勘活

動，反而是中、日之間有可能出現軍事衝突。實際上，臺北對於超出作戰範圍之外的廣大海域探勘區域，傾向透過外交途徑處理。當中華民國退出聯合國、「上海公報」暗示美國有意逐步撤出在臺軍力、華府關切中華民國使用美援軍備保護海域油氣探勘的情況下，臺北在海域探勘政策上更強調外交優先。在得知釣魚臺附近可能沒有石油後，考量整體外交與軍事情勢，包含美國石油探勘禁令，中油和美國石油公司的勘探，遠離釣魚臺以西至少一個經度（約120公里），轉往中華民國作戰範圍能力可及的臺灣北方及臺灣海峽。然而，從美國國務院的檔案可以看到，臺灣周邊海域也隱然成為爭議海域。

中油與美國石油公司合作探勘受阻是多重原因造成的，除了牽涉武力、外交、探勘技術、原本中華民國、日本與南韓重疊的礦區之外，美國與中共關係正常化、釣魚臺爭議與「琉球歸還協定」的生效是其中的兩個主要因素，這又連動到華府宣布的石油探勘禁令及所謂爭議地區範圍的界定。最終，海灣公司、大洋公司、克林敦公司先後申請暫停履約。爾後，東海海域探勘的整體發展，大致符合中情局在解密報告中的評估，如後續局勢最終使中共得利、相關國家避開爭議區域、中華民國獲得放寬探勘設備禁令、日本因美國的態度而對中華民國採取較強硬的立場等。

身為國家領導人的蔣介石，其決策者的角色同樣重要。從1969年起，蔣介石在國際上接連面對尼克森推動與中共關係正常化、退出聯合國、邦交國大幅減少、日本與中共建交等不利事件，其中以尼克森推動和中共關係正常化是最大影響的因素。從蔣介石日記及相關決策可以看出，因為中華民國是第二次世界大戰的戰勝盟國之一，他對琉球問題堅持需有中華民國的意見表達。然而，佐藤與尼克森在1969年11月的聯合聲明，涉及美日琉球群島地位的後續協商，幾乎在中華民國、美國發現東海有油氣可能性之後不久，就為中華民國及美國石油公司合作的計畫，投下不利的變數。蔣介石寄望周書楷和尼克森的會面能爭取到釣魚臺主權，卻未成功。當「琉球歸還協定」確定包含釣魚臺，以及尼克森推動與中共關係正常化，蔣介石的反應只能用憤怒卻又無能為力來形容。其他如嚴家淦、孫運璿等其他決策者，對大陸礁層與釣魚臺問題上的立場、重視程度和轉折，大致類似蔣介石的反應。

從事後的角度觀察，中華民國在東海海域探勘與釣魚臺主權爭議事件，代表

著中華民國對外關係在重要的轉折點後的一個縮影。中華民國原本以代表全中國的身分自居，對美國將琉球群島歸還日本一事表達立場，又在東海劃設海域石油礦區及批准「大陸礁層公約與保留條款」，更向美國提出釣魚臺主權問題。可是，在尼克森啟動與中共關係正常化後，國務院認知爭議地區擴大，中華民國代表全中國的信念和主張，在國際社會上逐步走向崩解，整個國際情勢轉向對中共有利，不僅使中華民國在國際空間、對美關係、對日關係等上出現巨大挑戰，也對臺北在推動東海海域油氣勘探及解決釣魚臺等問題上，設下了多重障礙。

附錄 中美東海石油探勘與釣魚臺主權爭議大事記

1970.01.22	行政院成立海域石油探勘專案研究小組，同意經濟部在大陸礁層劃定國家石油礦保留區，並交中油負責勘探和開發。
1970.02.10	海域石油探勘專案研究小組第一次會議，討論「大陸礁層公約」批准及保留條款等問題。
1970.02.23	政務委員葉公超要求針對魚釣島正名一事進行研究。
1970.06.05	海域石油探勘專案研究小組第二次會議，建議將尖閣群島與所屬島嶼正名為釣魚臺列嶼，並就清末文獻重新研究考證，以證明相關島嶼未屬琉球。
1970.07.28	中油和美國海灣公司簽訂第二區合約。
1970.08.13	中油和美國大洋公司簽訂第三區合約。
1970.08.17	海域石油探勘專案研究小組第三次會議。
1970.08.21	立法院通過「大陸礁層公約與保留條款」。
1970.08.25	立法院通過「海域石油礦探採條例」。
1970.08.26	外交部長魏道明向蔣介石總統坦承中華民國地圖未將尖閣群島列入中華民國版圖。
1970.08.27	行政院通過經濟部劃設五大礦區備查案。
1970.09.10	美國國務院發言人答覆有關釣魚臺群島問題時，提出尖閣群島為琉球之一部分，日本對琉球有剩餘主權等主張。
1970.09.14	中華民國對美國提出釣魚臺列嶼口頭聲明。
1970.09.15	琉球巡邏艇取走在釣魚臺作業漁船懸掛之中華民國國旗。
1970.09.16	駐美大使周書楷會見美國亞太事務助理國務卿葛林，聲明中華民國反對日本擁有釣魚臺列嶼的主權。
1970.09.22	中油與美國克林敦公司簽訂第四區合約。
1970.09.25	行政院院長嚴家淦在立法院提出施政報告，聲明中華民國維護釣魚臺列嶼之權益。
1970.10.02	外交部駐聯合國代表團將「大陸礁層公約與保留條款」存送聯合國祕書處。
1970.10.24	嚴家淦指示，由經濟部會商相關部會，回覆中日韓三國共同開發海洋案。
1970.11.05-06	經濟部陸續將有關釣魚臺列嶼之歷史研究和釣魚臺列嶼屬於中華民國的確切證據，函送相關部會。

中美對東海石油勘探與釣魚臺主權的爭議（1969-1972）

1970.12.04	海域石油探勘專案研究小組第四次會議結論：1. 三國海域爭議報院參考，建議選派非政府官員為委員，出席東京會議；2. 將尖閣群島正式正名為釣魚臺列嶼，闡明相關島嶼不屬琉球，並請相關部會處理地圖與後續事宜；3. 請行政院結束該小組。
1970.12.29	《人民日報》發表社論，宣稱擁有釣魚臺主權，抨擊蔣介石政權所參與的任何海域勘探案。
1971.01.08	美國大使館參事唐偉廉告知錢復司長，美政府秘密通知大洋公司，若在中華民國礦區進行勘探而遭中共海軍騷擾，不可期望美海軍支援之臨時決定。
1971.02.25	國務院發函大洋公司，指出因中共因素，該公司勘探石油有發生危險之可能性。
1971.03.08	大洋公司發函中油，將美國國務院訊息轉告中油，同時探詢中華民國能否派遣艦艇保護該公司勘探工作。
1971.03.11	海灣公司探測船亦接獲總公司命令，要求停止探測。
1971.03.15	周書楷大使向美國務院提出節略，要求美國將釣魚臺主權交還中華民國。
1971.03.27	中油與康納和公司簽訂第一區南部（臺南、高雄）礦區合約。
1971.04.08	總統府秘書長張羣拍電給周書楷，表示蔣中正囑咐在向尼克森辭行時提出釣魚臺議題。外交部次長楊西崑亦拍電給周書楷，建議提出海域石油勘探議題。
1971.04.09	美國務院發言人宣布暫停石油勘探政策，美國對釣魚臺的政策立場不變。中華民國政府相關部會召開會議，討論如何保護石油探測作業。
1971.04.10	外交部發言人魏煜孫公開反對美國將釣魚臺交給日本，針對美國禁止石油勘探一事表達政府堅定的立場。
1971.04.12	周書楷拜會美國尼克森總統，觸及聯合國、釣魚臺等議題，似沒有提到石油勘探一事。
1971.04.13	臺北公開要求海灣公司恢復在釣魚臺海域的勘探工作。
1971.04.17	國務院中華民國事務處長修斯密交給葛林一份備忘錄，指臺北默許保釣運動，帶有對華府之中共政策及石油勘探禁令不滿的意涵。
1971.04.26	經濟部次長張光世約見國務院亞太事務副助理國務卿巴吉爾，就美國官方干預我海域油礦勘探工作進行交涉。
1971.05.26	美國務卿羅吉斯回覆周書楷，中華民國對釣魚臺的主權主張不受「琉球歸還協定」所影響。

1971.06.11	中華民國聲明，抗議美國未經協商就逕行將琉球群島交還給日本，也反對美國將釣魚臺列嶼一併移交給日本。
1971.06.17	美、日兩國簽訂「琉球歸還協定」。
1971.07.09	季辛吉密訪北京。
1971.07.15	尼克森宣布訪問中共。
1971.08.05	莫偉禮參事會見錢復，告知國務院拒絕臺北在美國控制島嶼設置臨時電臺。
1971.10.25	中華民國退出聯合國。
1972.02	尼克森訪問中共，簽訂「上海公報」。
1972.03.21	來天惠向錢復表示，國務院關切臺北可能使用美國軍援計畫下提供的軍機及向美國借貸之艦艇從事保護探勘工作。
1972.04.12	中油與緯經公司簽訂第一區中部（近嘉義外海）礦區合約。
1972.05.15	美國正式將琉球交還給日本。
1972.06.17	中油與德司福公司簽訂第五區合約。
1973.08	緯經公司退出合作，是最早退出合作的外資公司。
1974.07	中油、亞美和公司與康納和公司在臺灣海峽南面海域開挖出第一口具商業價值的天然氣井。
1977.01	康納和公司及亞美和公司退出第一礦區南部的合作，礦區全部歸還。
1978.09	亞美和公司退出第一礦區北部的合作，礦區全部歸還。

徵引書目

一、檔案

- 《外交部檔案》（臺北，中央研究院近代史研究所檔案館藏）
- 〈總統府宣外小組資料〉。
 - 〈中美外交關係〉。
 - 〈北美司研究發展業務〉。
 - 〈琉球地位、琉民待遇及國籍問題〉。
 - 〈中韓大陸礁層重疊〉。
 - 〈政情電報彙存〉。
 - 〈海域石油探勘〉。
 - 〈楊西崑次長交本司存檔資料案〉。
 - 〈葛林訪華（談話記錄）〉。
- 《外交部檔案》（臺北，國家發展委員會檔案管理局藏）
- 〈我海域探勘油礦案〉。
- 《蔣中正總統文物》（臺北，國史館藏）
- 〈對美關係（七）〉。
- 《蔣介石日記》（美國史丹福大學胡佛研究所檔案館藏）
- 《蔣經國總統文物》（臺北，國史館藏）
- 〈釣魚臺案〉。
 - 〈外交——駐外單位之外交部收電（十五）〉。
 - 〈宣傳外交綜合研究組會議報告〉。

二、史料彙編

行政院國際經濟合作發展委員會部門計劃處編，《臺灣石油工業》。臺北：行政院國際經濟合作發展委員會部門計劃處，1973年。

Keefer, Edward C., & Phillips, Steven E., eds. *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, 1969-1972*, Vol. 17. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2006.

United States Government Printing Office ed., *Public Papers of the Presidents of*

the United States Richard Nixon containing the public messages, speeches, and statements of the president 1970. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1971.

三、回憶錄、訪談錄

- 沈劍虹，《使美八年紀要——沈劍虹回憶錄》。臺北：聯經出版社，1982年。
- 邵玉銘，《保釣風雲錄：一九七〇年代保衛釣魚臺運動知識分子之激情、分裂、抉擇》。臺北：聯經出版社，2013年。
- 凌鴻勛，《凌鴻勛自訂年譜》。臺北：中國交通建設學會，1973年。
- 楊玉璠，《油人雲煙》。苗栗：油花編輯委員會，1991年。
- 靳叔彥，《油人生活筆記》。自刊，1983年。
- 錢復，《錢復回憶錄（卷一）：外交風雲動》。臺北：天下遠見，2005年。
- Holdridge, John H. *Crossing the Divide: An Insider's Account of Normalization of U.S.-China Relations*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1997.

四、報紙、公報

- 《中央日報》，臺北，1955年。
- 《中國時報》，臺北，1970年。
- 《人民日報》，北京，1970年。
- 《立法院公報》，臺北：立法院秘書處，1970年。
- Nixon, Richard M. "U.S. Foreign Policy For the 1970's Building for Peace: A Report to Congress." *Department of State Bulletin*, 64:1656 (March 22, 1971), Washington, DC.
- U. S. Department of State. "Resolution 2749." *Department of State Bulletin*, 64:1649 (February 1, 1971), Washington, DC.
- U. S. Department of State. "Resolution 2750." *Department of State Bulletin*, 64:1649 (February 1, 1971), Washington, DC.
- The New York Times*, New York, 1969, 1971.

五、專書

- 馬英九，《從新海洋法論釣魚臺列嶼與東海劃界問題》。臺北：正中書局，1986年。

- 靳叔彥編，《海域石油探勘開發》。臺北：中國石油公司海域石油探勘處，1983年。
- 潘玉生編，《臺灣石油及天然氣之探勘與開發》。苗栗：中油臺灣油礦探勘處，1971年。
- Harrison, Selig S. *China, Oil, and Asia: Conflict Ahead?* New York: Columbia University Press, 1977.
- Manyin, Mark E. *Senkaku (Diaoyu/Diaoyutai) Islands Dispute: U.S. Treaty Obligations* (CRS Report for Congress, 25 September 2012). Washington, DC: Library of Congress, 2012.
- U. S. Department of State. *United States Foreign Policy 1971: A Report of the Secretary of State*. Washington, DC: Department of State, 1972.

六、期刊、專書論文

- 王正華，〈蔣介石與1971年聯合國中國代表權問題〉，《國史館館刊》，第26期（2010年12月）。
- 任天豪，〈從《外交部檔案》看釣魚島「問題」之由來（1968-1970）〉，收入沈志華、唐啟華編，《金門：內戰與冷戰：美、蘇、中檔案解密與研究》。北京：九州出版社，2010年。
- 呂建良，〈東海油氣爭端的回顧與展望〉，《問題與研究》，第51卷第2期（2012年6月）。
- 張啟雄，〈釣魚臺列嶼的主權歸屬問題——日本領有主張的國際法驗證〉，《近代史研究所集刊》第22期下冊（1993年6月）。
- 楊玉璠，〈積極進行之海域探油〉，收入中國石油公司編，《石油人史話》。臺北：中國石油公司，1971年。
- 詹益謙，〈第四章：臺灣海域油氣探勘〉，收入臺灣鑛業史編纂委員會編，《臺灣鑛業史：續一（自民國五十三年至民國六十八年）》。臺北：臺灣鑛業史編纂委員會，1983年。
- Emery, K. O., et al. "Geological Structure and Some Water Characteristics of the East China Sea and Yellow Sea." *CCOP Technical Bulletin*, 2 (May 1969).
- Lin, Man-houng. "The May 26, 1971 Note from the US on the Diaoyutai Issue: Taiwan's Sovereignty Claim and the US Response," in Tim F. Liao, Krista Wiegand, and Kimie Hara, eds., *China and Japan Border Disputes: Islands of Contention in Multidisciplinary Perspective*. London: Ashgate, 2015.

七、網路資料

- United States Department of State. "Lot File 76D151, TR Railway Electrification Project, 1973." pp. 6-8. (RG 59: Records of the Department of State, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Office of the Republic of China Affairs, Subject Files [1951-1978]), National Archives (U.S.). in Archives Unbound. Accessed November 28, 2014. <http://go.galegroup.com/gdsc/i.do?&id=GALE%7CSC5110282062&v=2.1&u=twncsl83&it=r&p=GDSC&sw=w&viewtype=fullcitation>.
- United States Department of State. "Lot File 76D151, PET Senkaku Island, 1972." p. 5. 1972. RG 59: Records of the Department of State, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Office of the Republic of China Affairs, Subject Files (1951-1978). National Archives (U.S.). in Archives Unbound. Accessed November 29, 2014. <http://go.galegroup.com/gdsc/i.do?&id=GALE%7CSC5110286368&v=2.1&u=twncsl83&it=&p=GDSC&sw=w&viewtype=fullcitation>.
- United States Department of State. "Senkakus." August 1972, in Digital National Security Archive, JU01589. Accessed February 19, 2014. <http://nsarchive.chadwyck.com/nsa/documents/JU/01589/all.pdf>.
- U.S. Central Intelligence Agency. "The Senkaku Islands Disputes: Oil under Troubled Waters?" May 1971, in Digital National Security Archive, JT00105. Accessed February 19, 2014. <http://nsarchive.chadwyck.com/nsa/documents/JT/00105/all.pdf>.
- U. S. Central Intelligence Agency. "Political Implications of the Senkaku Islands Disputes." May 19, 1971, in Digital National Security Archive, JT00107. Accessed February 19, 2014. <http://nsarchive.chadwyck.com/nsa/documents/JT/00107/all.pdf>.
- U.S. National Security Council. "World Oil Situation." in Digital National Security Archive, Presidential Directives, PD01417. Accessed May 27, 2015. <http://nsarchive.chadwyck.com/nsa/documents/PD/01417/all.pdf>.
- U.S. National Security Council. "World Oil Situation." in Digital National Security Archive, Presidential Directives, PD01418. Accessed May 27, 2015. <http://nsarchive.chadwyck.com/nsa/documents/PD/01418/all.pdf>.