

中日航線問題的探討

李鍾桂

一 前言

我外交部長沈昌煥於本月二十日下午宣布：「中華民國政府決定中華航空公司飛機即日停止飛行中日航線；依照國際慣例上之相互原則，日本航空公司飛機亦應即日停止飛行同一航線。如日本航空器擅自進入中華民國管轄之飛航情報區及防空識別區，中華民國將依照國際民航法則及本國有關規章予以處理。由於日本政府破壞中日航線現狀所產生的一切後果，應由日本政府負完全責任。」此乃鑒於日本政府不顧我國的警告，蔑視我國的善意，違反國際正義原則，竟一意孤行於是日上午十一時三十分由日本駐匪大使小川平四郎與匪偽外交部長姬鵬飛簽訂了日匪航空協定，且已獲得田中內閣的認可。同時大平正芳外相更發表荒謬談話，妄指中華航空公司飛日班機的青天白日滿地紅國旗不是中國的國旗。日本這種背信忘義、曲意媚匪，而嚴重損害我國尊嚴與權益的作法，實令人義憤填膺。因此我政府立即發表嚴正聲明，毅然宣布與日斷航，此種以「壯士斷腕」切斷中日航線的決策，已獲得舉國上下、海內外各界人士所一致支持與擁護，誓作政府後盾。謹就中日航線問題產生的原因、發展的經過、我們的立場以及斷航後我們應有的努力，分別闡述於后。

二 中日航線問題產生的原因

自我政府播遷來台之後，於民國四十四年三月十五日由我駐日大使董顯光與日本外務大臣重光葵簽訂中日空運臨時協定^①，確定了中日航線。由於中日貿易量的增加，人民交往數量的增多，使東京——台北航線成爲兩國的黃金航線，平均每週華航飛日班機達二十一班次，日航飛華則爲三十七班次。據民航局報導，自民國五十八年至六十二年五年來的統計資料顯示，中日

航線載客人數達三百一十七萬零五百二十四人^②。日本何以會挑起中日航線問題？最主要的原因有下列各點：

(一) 政治的因素：一九七二年九月二十九日日匪建交之後，日本即以爲日匪關係正常化應包括一切關係的正常，航空就是其中之一。所以積極以締結日匪航空協定成爲兩者談判的主題。共匪在航空協定談判時，堅持日本否認我國的國旗，否認中日航空協定爲國家間的協定，強行要求日華間的民航關係是地區性的，非政府性的。日本政府由於無法驟然接受共匪的要求，使日匪航空協定談判屢陷僵局。不過日本運輸大臣新谷濱三郎却一再表示：「希望站在日匪國交正常化的基本線上，予以具體處理及實現日匪航空協定的簽訂。」^③

(二) 經濟的因素：日本總以爲共匪地大、物博、人口衆多、資源豐富，是日本產品輸出的最佳與最大的市場。今日國家之間的貿易除依賴海陸運輸之外，航空運輸逐漸占有舉足輕重的地位，甚至有取而代之的傾向。尤其自從去年十月六日中東第四次以阿戰爭爆發之後，中東十個石油輸出國以石油爲武器壓迫日本與以色列斷交，並且提高原油價格，減少產量，禁止石油輸出，使國際經濟與能源危機同時發生，各國遭受極嚴重的影響，其中以日本爲最，造成了日本失業人數的增多，經濟的不景氣，工業的衰竭，使其由經濟強國一落而爲經濟弱國，爲了繁榮經濟，加強貿易關係，日本認爲唯有加速與匪達成航空協定的締結。

(三) 外交的因素：在一九七一年七月十五日與八月十五日，尼克森總統發表了兩項聲明：一爲決定於一九七二年五月一日以前訪問大陸匪區，一爲採取新經濟措施——美金採取浮動匯率，增加進口附加稅百分之十。事前均未曾與日本磋商，在日本發生了極大的震撼，因爲這兩項聲明嚴重損及日本政治與經濟的力量，所以造成了日本對美國的懷疑與不信任。加上田中角榮接替佐藤榮作出任日本首相以後，周匪恩來對日本新內閣展開笑臉攻勢，使

日本希望能處於美、匪、蘇三角的夾縫中左右逢源，從中取利^④。因此不惜一切的代價討好共匪，以期委屈求全，與匪達成協議，簽訂日匪航空協定。

記得在一九一九年所締結的巴黎國際航空公約、一九四四年的芝加哥國際民用航空公約，以及同年的國際空中業務協定（又名兩項自由協定）、國際空中運輸協定（又名五項自由協定）等，對於航空線的設立、航空站的開放與關閉、空中業務與航空運輸等都有明確的規定，其共同的目的與宗旨，在增加國際航空運輸量，給予全世界各國人民出國旅行便利，而不涉及政治的因素。可是日本竟然爲了政治、經濟的因素，一味媚匪，不顧國際信約，違反國際航空協定的精神與原則，實令親痛仇快^⑤。

三 中日航線問題發展的經過

雖然在日匪建交後，日匪雙方即着手談判航空協定的問題，但是日本正式派團前往北平乃是自去年三月十四日開始，日本先後四次派代表與匪談判，包括大平外相與田中首相親自訪匪。當初由於共匪強迫日本停止我中華航空公司班機使用東京羽田機場，而日本則用緩進的方式提出三項辦法：第一、逐步減少華航與日航的客機往返班次，將來至最後可能全部停航，藉以向共匪證明——日本有決心與誠意與共匪訂立航空協定；第二、讓華航班機改在大阪或琉球降落，而共匪飛機可使用羽田機場；第三、逐漸減少華航經由東京轉飛美國的班機，以便空出若干日子，使東京羽田機場供匪機使用^⑥。可是亞東關係協會駐東京辦事處代表馬樹禮曾提出嚴正的警告：第一、日匪正在談判中的航空協定，將嚴重影響飛經香港的日航班機；第二、假使日本強迫華航班機停止飛日，或改變班機降落地點，則日本政府須負日航班機飛經中華民國領空的安全責任；第三、日匪未來的航空協定如果對於現行中日民航協定有任何不利影響，則中華民國武裝部隊必須將防止侵略的地區大爲擴大。馬代表所提出的適時警告是以現實、利害對抗專講現實、唯利是圖的日本，發生了意想不到的效果，使日本不敢輕舉妄動，因而導致日匪談判的停頓。

隨後日本政府屢次試圖以名古屋、福岡等地作爲華航起落處，均爲我政府所嚴拒，也因此使日匪談判時斷時續，而無實質的進展。直至大平、田

中先後自匪區返日後，於今年二月九日在自民黨總務會議中通過了中日航問題解決六原則：第一、日本政府不要求改換中華航空公司的社名與旗徽，但另以政府聲明表明立場；第二、日航停飛台北——東京路線；第三、匪機在東京成田機場，我機在羽田機場起落，成田機場未開放前，兩者均在羽田機場起落，其時間由日本予以調節；第四、日匪締結正式航空協定的同時，中日簽訂民間協定，以維持航線；第五、華航班機現在大阪機場起落，將由中日協議後移用其他機場；第六、華航現有之營業處、辦公處及地上服務機構，將另委其他航空公司代理之。雖然此六項原則日本已作適當讓步——將來日匪航空協定的締結，是以中日民間協定的簽訂爲先決條件，換言之，如果中日民間協定無法達成協議，日匪航空協定也就不能簽訂，可是日本却已決心在政府聲明中不承認我國華航飛機上的旗徽是代表國家的國旗，決心改變中日航線的現狀。所以行政院蔣院長早已明確指出：必須維護中華民國的尊嚴，中華航空公司飛機上的國徽不容曲解，航線之現狀不容破壞，這種立場是保持國家尊嚴與權益的最低要求。因此中日航線問題至此已瀕臨中斷。

此時日本政府却不惜用各種卑劣手段，編造一連串有關中日航線的謠言，例如：本月五日大平外相曾向日本國會宣布，他不相信日本與台灣間航空路線保不住。因爲「東京與台北間的談判並非無進展」；每日新聞五日報導，日航總裁朝田靜夫與華航總經理在最近舉行的會談中，已就中日航線問題獲致基本諒解；本月九日，日本報紙報導外務省顧問、前日本駐美大使牛場信彥訪台，試圖與台北的政府首長談判航線問題；同日，大平外相告訴日本內閣會議，日本正與台北進行非官方級修訂民航協議談判，以及日本交流協會理事長板垣修代表日本官方與台北官方舉行民間航空協定的談判……等，企圖欺騙日本人民，動搖日本國會青嵐會及日華議員懇談會的親華議員所堅持的立場，以朦朧的方式不遵守自民黨所通過的決議與原則，而能達到與匪簽約的目的。事實上，中日雙方根本沒有任何接觸，民航協定的談判從未開始，日本這種障眼手法、惡毒手段，終於爲我們所識破^⑦。日本急切希望與匪簽訂航空協定的企圖亦已暴露無遺。

日本爲了儘速與匪簽約，暫時擱置日匪談判的絆腳石，即猶待解決的兩項技術問題：第一、要求共匪同意日本班機飛往雙方將來航線兩端以外地區，特別是由航線兩端繼續飛往歐洲及其他東南亞國家的權利；第二、日匪雙

方班機飛往對方的數目。因此使經過整整一年半的日匪航空談判、交涉，有了具體的進展，而中日航線問題却急轉直下，陷於無法挽救的地步。

四 我們對中日航線問題的立場

自從中日航線問題發生，亞東關係協會我駐日代表馬樹禮向日本提出嚴重警告之後，我政府曾一再發表聲明：假如日本政府果真對共匪的壓力讓步，我政府將不惜放棄我國民航飛機飛降日本及飛越東京飛航情報區的權利，同時也不准日本民航飛機飛華及飛越我國。任何航空器未經許可而侵入我國飛航情報區與防空識別區，均將被視為不明機體加以處理。這項聲明充分表示了我們對中日航線問題所持的嚴正立場。

行政院蔣院長於三月二十六日在立法院院會中公開發布：中日航線的斷續問題，我們所爭的不止是航線的利益，主要爭的是原則，爭的是是非，爭的是國家尊嚴。假如田中政府一意孤行，作成任何有損我們民族尊嚴的決定，我們決將依循既定立場，斷然採取必要措施，絕無再忍讓的可能。所以我們早已抱定「航線寧可斷、立場絕不變」、「寧為玉碎，不為瓦全」的決心。

本月十一日外交部長沈昌煥舉行記者會，曾就中日航線問題發表談話，其內容有下列各點：第一、中日航線問題，中華民國政府的立場是維持現狀，藉以保持雙方民間往來及文化經濟的交流；第二、日本政府如未得我方向意，片面改變或破壞現狀，損及中華民國尊嚴及權益，我將根據迭次聲明，採取必要措施，貫徹既定政策，並不惜放棄中日航線，由此所產生的一切後果，日本政府應負完全責任；第三、中日民間航協定談判從未開始，唯最近日方不斷透過報界及其他方式散布謠言，謂「中日民航談判已獲進展」，乃係欺騙日本人民的謊言。至此我外交部長已揭發了日本政府的陰謀、詭計。

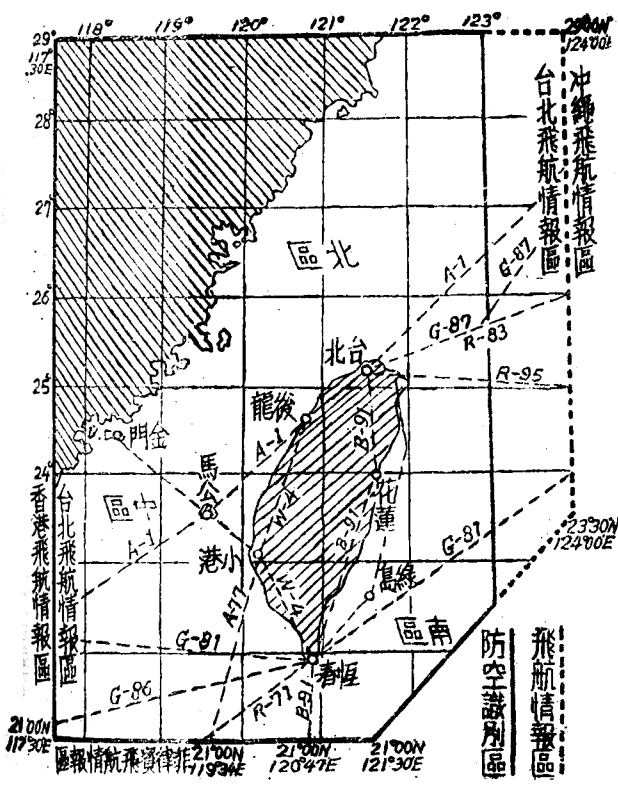
本月十四日沈部長又邀集有關單位，會商各項中日斷航準備措施，會中決定：第一、中華航空公司應作準備停航的一切必要部署；第二、由我國民航局立即通知日本航空株式會社，也作類似的停航準備；第三、由有關單位通知飛航情報區及防空識別區的主管單位，立即採取必要的準備措施；第四、由外交部立即電令我駐美大使館，向美國國務院積極洽商華航中美航線飛

往關島的安排。可見我們一方面作斷航的準備；另一方面早已部署對策。

根據國際民航組織批准劃定的台北飛航情報區界限是：北緯二十一度、東經一一七·三〇度；北緯二十一度、東經一一二·三〇度；東經一一七·三〇度、東經一一二·三〇度；北緯二十九度、東經一一二·三〇度；北緯二十九度、東經一一七·三〇度。也就是整個台灣海峽、南達菲律賓、向北伸入東海三百哩以內。在我國飛航情報區中，共有九條國際航路：①A—一航路—港台日航路；②R—八三航路—台琉航路；③G—八七航路—轉道航路；④R—九五航路—台琉、關島航路；⑤B—九一航路—台非航路；⑥G—八一航路—經台灣南端之港台日航路；⑦R—七七航路—台越航路；⑧G—八六航路—轉道航路可通香港；⑨A—七七航路—由台南起點之轉道航路。（詳見附圖）

臺北「飛航情報區」及「防空識別區」界限圖

（中華民國六十三年四月十七日中央日報）



同時又依照國際民航組織的規定，當飛機經獲准進入某一飛航情報區前，該區內航管單位應提供飛機各項情報，包括氣象、通訊、飛航管制、搜尋救護等①。

至於防空識別區是，各國爲了保護國家區域安全而設置，通常與飛航情報區範圍相接近，如民航機構在其所轄飛航情報區內，發現未經核准或強行通入的不明飛機，便可立即通知防空識別區，此時軍方可立即派出武裝軍機迎空攔截，而造成的一切後果與責任，亦由該不明飛機自行負責，以確保國家領空與領土的安全。

自十九世紀發明飛機之後，絕大多數國際法學家均主張領空是依地面國自作主張開放或關閉，他國不得提抗議，該領空國有絕對主權管轄，這種「領空絕對主權說」已成爲國際慣例，幾乎爲世界各國所公認。因此我中華民國今天對中日航線問題所持的立場與所表明的態度，完全依據國際法、國際條約與國際組織的規定。

五 中日斷航與我們的警覺

本月十九日上午九時，日本田中政府舉行內閣會議，討論重點集中在中日航線問題上，經過熱烈爭辯與詢問達一小時半之後，大平外相表明其立場：第一、其將要發表的聲明只是口頭說明，並不見諸文字；第二、此項聲明只對中共表明日本之立場，不宜對任何其他第三國表明；第三、此項聲明要向中共表明，日華航線要在安定的基礎上繼續維持的決心②。足證大平外相是在強調「要盡力維護中日航線」原則下，全體內閣閣員才按法定程序，在日匪航空協定文件上完成共同簽署。事後雖然日本派遣板垣修理理事長再度來華，只不過希望取得我們的諒解。因此我政府在大平外相發表聲明後，即刻宣布與日斷航，中日航線至此告一段落。

雖然中日斷航後，日本所遭受的損失遠超過我們——田中、大平等與匪簽約已引起青嵐會議員的圍攻與追究責任，日本反共議員計劃抵制日匪航空協定，日航營業收入劇降，以及不可能因訂約而改善日匪關係③，所以無論從政治、經濟、外交、航運等觀點來看，日本皆受到嚴重的影響，也無怪田中、大平又急切希望中日能恢復航線④。但是無可否認的，我們的對日貿易

、觀光旅遊事業多少會受斷航的影響，華航的收益亦受損失，然而從另一個角度看，我們維護了國家的尊嚴，民族的利益，尤其更激發了我們發憤圖強的力量。誠如台灣省主席謝東園所呼籲大家的要「化憤怒爲力量，以行動代譴責」⑤。我們的作法是：第一、交通部民航局已通知日航——自本月二十一日下午四時起，不准日機越境，不再將飛航情報資料供給日機；第二、我空軍單位已接到命令——對於擅自進出或飛越我國管轄的防空識別區的日機，將採取攔截行動，凡不服從攔截機指示，而招致攔截機或其他武器，如火箭、飛彈等的攻擊、被擊落或受損，一切後果由日機自行負責；第三、華航中美航線已改經關島，一切作業均按計畫循序推展，華航董事長徐煥昇表示：今後將更加努力擴展我民航事業；第四、全國工商界一致擁護政府明智的決策，決心以加倍勤奮的精神與行動，從事增產，繁榮經濟，加強建設；第五、全國知識青年與教授呼籲日本正義人士、知識份子，應正視當前世局，反對田中媚匪行動；第六、加強中日雙方反共人士的合作，全力反擊共匪對日本與對自由亞洲的統戰陰謀。

中日斷航後，我們今後應努力的目標尚多，我們應如何集中力量，積極奮鬥，朝總目標邁進，乃是刻不容緩的要途。

從中日航線的問題，使我們獲得莫大的啓示，我中華民族是一個經得起考驗、經得起打擊、經得起挫折的民族，從歷史事實證明，我們往往是愈戰愈勇、愈挫愈奮，決不受侮辱，決不變更原則的國家，所以最後的勝利往往也是屬於我們的。在中日斷航的今天，我們應該化悲憤爲力量，爲國家的尊嚴、爲民族的利益，而與田中政府周旋到底。

註解：

① 見外交部編，中外條約輯編（中華民國十六年至四十六年，民國四十七年出版，第二八一—二八六頁）。

② 見中央日報，民國六十三年四月十八日，第三版。

③ 見拙著，鍾桂方塊選集，「談中日航線問題」，民國六十二年五月初版，自由青年社印行，第一六二頁。

④ 同右，見「美日關係新動向」，第一〇四頁。

⑤ 同註③，第一六三—一六四頁。

⑥ 同右。