

正受到茉莉花革命發酵影響的國家，大多與中國交往密切，若相關國家紛紛倒台，將可能對中國茉莉花革命產生推波助瀾之效，不容輕忽。

最後，從去年延燒迄今的朝鮮半島衝突，目前已有趨緩的態勢。若南、北韓爭議能夠重返六方會談框架，將有助於提升東亞區域安全的穩定性。在今年2月底，南韓與美國進行「關鍵決斷」和「禿鷲」聯合軍演，決定改變過去預防北韓發動大規模攻擊的作法，轉而以模擬金正日猝死及北韓發起局部挑釁等進行演習。此舉明顯可見外界對於中東地區茉莉花革命在北韓與其他亞洲國家蔓延的設想與判斷。若是相關國家內部政局因改革訴求與運動導致動盪不安，恐將對鄰近區域的安全與穩定造成不小的衝擊。

台籍嫌犯遣中事件對台菲關係的影響

陳尚懋*

台灣是距離菲律賓最近的鄰國，兩國人民觀光與商務往來相當頻繁。2009年時，有超過10萬名台灣觀光客前往菲律賓旅遊，為菲律賓第8大觀光客來源國，長期以來一直維持著良好關係，但此次台籍嫌犯遣中事件卻使得台菲之間的關係降至冰點。去年12月27日，菲律賓國家調查局(Philippine National Bureau of Investigation)與中國大陸公安部聯手破獲一起跨國詐騙案件，逮捕24名嫌犯，其中10名為中國大陸籍，另外14名則為台灣籍。由於受害人全部為中國大陸民眾，因此中方引用「被害人國籍管轄原則」，並且援引中菲兩國於2001年10月所簽訂的「引渡條約」，要求將24名嫌犯全數遣送至中國大陸。台灣方面則引用「行為人國籍管轄」要求將14名台籍嫌犯遣送回台接受審判。在中國大陸與台灣雙方的角力之下，菲律賓最終還是於今年2月2日(農曆除夕)凌晨將14名台籍嫌犯與其他10名中籍嫌犯全數遣送回中國大陸。

台灣方面在事件爆發之後，表達嚴正抗議。菲律賓則由馬尼拉經濟文化辦事處(Manila Economic and Cultural Office, MECO)於2月7日發表官方聲明表示「深切遺憾」，但並未對此道歉，也引發台灣政府更激烈的抗議與報復，包括：

* 作者為佛光大學政治學系副教授

¹ Department of Tourism, Republic of Philippines, <http://www.visitmyphilippines.com/images/ads/b0f324c05c9579967ae340820bb397bd.pdf>.

(1) 召回駐菲代表李傳通、(2) 從嚴審核菲勞來台簽證申請、(3) 取消持有美、加等國簽證的菲籍人士以網路登錄免簽證入境台灣的待遇等。菲方則進一步由總統艾奎諾三世 (Benigno S. Aquino III) 派遣特使羅哈斯 (Manuel Roxas II) 來台說明，雖然與台灣達成 7 項事實共識，其中包括：調查、懲處失職官員視同道歉、台菲雙方願意討論建立打擊跨國犯罪的司法互助機制與就簽署「經濟夥伴協議」的可行性展開雙邊諮商等。但菲律賓堅決不道歉的態度也讓台菲之間的糾紛逐漸升高。

先是行政院長吳敦義表示道歉是菲律賓特使羅哈斯來台的必要條件，認為若台菲兩國沒有事先協調好，那特使來要做什麼呢？但後來羅哈斯表明並未授權道歉，就連會面馬總統時也未表達歉意。吳敦義的高姿態回應顯然讓台菲關係更陷入僵局。隨後馬英九總統在接見菲律賓特使時，進一步指出菲律賓在此次事件中所犯的幾項錯誤，包括：違反國際法與國際慣例、菲國官員公然說謊與罔顧菲國法律將我國國民送往中國大陸。菲國方面也由艾奎諾三世總統出現強硬回應，表示在這次事件中，菲律賓並沒有什麼好道歉的，但願用道歉以外的方式化解嫌隙。到底菲律賓在處理此次台籍嫌犯遣中事件主要考量點為何？是否有承受來自中國大陸方面的壓力？此次是個案還是會形成往後通例？此次事件又會對台菲雙邊關係造成何種影響？本文接下來將分別針對中國大陸與菲律賓的雙邊關係、此事件對台菲關係的影響以及台菲關係的後續走向進行說明。

中國大陸與菲律賓雙邊關係

中國大陸與菲律賓兩國於 1975 年 6 月 9 日馬可仕總統

(Ferdinand E. Marcos) 訪問北京時簽署「中華人民共和國政府與菲律賓共和國政府建交聯合公報」後正式建立外交關係，之後雙方努力維持友好關係，高層互訪不斷，也帶動雙邊經貿交流。2007 年時，中菲雙邊貿易總額達到歷史新高的 306 億美元左右，中國大陸是菲律賓第 3 大貿易夥伴，菲律賓則是中國大陸在東協的第 6 大貿易夥伴。² 中國大陸對於菲律賓的海外直接投資 (Foreign Direct Investments, FDIs) 也從 1996 年的 1 億 5 千萬菲律賓披索增加到 2009 年時的 23 億 9 千萬披索，³ 增加幅度高達約 15 倍左右。但雙方關係卻在去年出現些微變化。

2010 年 8 月 23 日遭革職的菲律賓警察在馬尼拉黎剎公園前以搭便車為由，強行登上香港康泰旅行社的遊覽車，並挾持車上 23 名人質，要求菲律賓政府讓他復職。在歷經 11 個小時的對峙與攻堅之後，造成 23 名人質 8 死 7 傷的慘劇，菲律賓軍警的草率攻堅行動與艾奎諾三世事後輕佻的態度讓中國大陸與香港同聲譴責，也讓艾奎諾三世面臨極大壓力與迅速下滑的民意支持度。事後，艾奎諾三世努力修補與中國大陸之間的關係，甚至指派副總統前往北京向中方說明人質事件的調查結果與正式道歉，也使得艾奎諾三世被譏諷為「道歉總統」。但值得注意的是，事件剛發生之後沒多久，香港特首曾蔭權曾致函艾奎諾三世，要求調查報告中應交代事件經過、當局與槍手談判過程，特別是為何未答應槍手要求，以

² 「中菲經貿關係概況」，中華人民共和國駐菲律賓共和國大使館，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceph/chn/zfgx/jmgx/t539282.htm>。

³ Department of Trade and Industry Philippines, <http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR1/1741975.shtml>。

換取人質安全釋放等。但艾奎諾三世認為該信函的措詞用字對其構成侮辱，因而拒不回信。由此也可以看出艾奎諾三世強硬的個性，並且也影響菲律賓後續處理台籍嫌犯遣中事件。

綜合以上所述，中國大陸與菲律賓的關係可分為幾點來說明：首先，在政治關係方面，雙方高層互訪頻繁，所簽訂的雙邊協議高達上百個，關係密切；其次，中菲兩國的經貿關係更勝於政治關係，在中國大陸開放市場之後，雙邊貿易總額迅速增加，再加上中國—東協自由貿易區的成立，雖然拉近菲律賓與中國大陸的距離，但兩國在貿易商品與投資方面的競爭也日漸白熱化，對菲律賓構成極大威脅，無形中增加中國大陸對於菲律賓的影響力，菲律賓自然不願意得罪中國大陸這個全世界最大的市場。最後，菲律賓在香港人質事件的處理不當更是使得菲律賓在處理對台事務上不得不顧慮中國大陸方面的壓力，以為示好與補償。

本事件對台菲關係的影響

一、台菲雙邊關係

相較於中國大陸與菲律賓之間熱絡的政治與經貿雙邊關係，台灣與菲律賓的雙邊關係就顯得冷清許多。台灣與菲律賓自 1975 年斷交之後，僅靠菲方的馬尼拉經濟文化辦事處與台灣的台北經濟文化辦事處負責處理雙方相關事務，並透過簽訂「中菲投資保證協定」、「台菲科技合作基礎協定」、「台菲直接聘僱計畫瞭解備忘錄」、「台菲觀光合作瞭解備忘錄」等來維繫雙方在經貿、投資、觀光與勞工事務等方面的交流。其中最為重要的是 2005 年簽署「台菲經濟走廊瞭解備忘錄」，是我國第一個與非邦交國採取「點對點」的仿自由貿

易協定 (Free Trade Agreement, 以下簡稱 FTA)。透過台灣的高雄加工出口區與菲律賓的蘇比克灣、克拉克經濟特區形成經濟走廊，成為往後台菲經貿關係的主軸，也希望透過台菲經濟走廊成為前進東南亞的跳板。經過幾年發展之後成效不錯，2010 年蘇比克灣自由港區的 10 大出口廠商名單中，就有 4 家是來自臺灣的企業。⁴但近幾年隨著中國大陸經濟崛起，台菲經貿出現衰退。2009 年時菲律賓與台灣之間的貿易總額為 60 億美元左右，較 2008 年減少 13.88%；⁵台灣對菲律賓的海外直接投資從 1996 年的 30 億披索減少至 2009 年時的 2 億 2 千萬左右，顯見台灣對於菲律賓的經濟影響力逐年降低。⁶

根據資料顯示，菲律賓在全世界的勞工大約有 800 萬至 1,000 萬名左右，佔菲律賓全國人口的 11% 左右，其中大約 9 萬名左右勞工在台灣工作，所佔比例約只有 1%。也因此當勞委會主委王如玄威脅凍結菲勞來台審查時，艾奎諾三世反而表示這是台灣的權力，菲律賓也無可奈何，菲勞可以到歡迎他們的國家，甚至留在國內就業。對照艾奎諾三世在處理香港人質事件時的強硬，以及面臨來自國內道歉總統的譏諷，就不難理解此次為何會採取拒不道歉的高姿態回應。但台灣方面的回應又是否能夠化解台菲之間的僵局呢？或者台灣能否從此次事件中記取教訓？甚至能否化危機為轉機，改

⁴ 自由時報，2011/2/28，<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/feb/28/today-e3.htm>。

⁵ 台菲 (菲律賓) 雙邊經貿關係概況，http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService?file_id=25e4fec2a36c3777aee039b3dfa58343&context=83ee4cf785ad25a257533d1ac7c3b82f。

⁶ Department of Trade and Industry Philippines, <http://www.dti.gov.ph>。

善與菲律賓之間的實質關係？

二、台灣的回應

馬英九總統自 2008 年上台之後，恢復與中國大陸的雙邊談判，兩岸關係較陳水扁執政時期改善許多，但也面臨其政策親中的疑慮。今年 2 月時，馬英九總統邀集府院首長座談，要求各部會即日起應稱呼對岸中國大陸或簡稱大陸，公文書嚴禁使用「中國」。此舉立刻引發民進黨與部分媒體的抨擊，認為此舉將會造成台灣主權的限縮。而如此的政策宣示，也讓菲律賓總統府文官長歐喬亞 (Paquito N. Ochoa Jr.) 在受訪時表示，菲律賓將台籍嫌犯遣送中國大陸是對一個中國政策的尊重，認為兩岸已經建立共同打擊犯罪的機制 (簽訂「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」)，有關嫌犯管轄權的爭議應該由台灣與中國大陸自行解決。歐喬亞的發言被認為與馬英九限制公文書使用「中國」有關，除在台灣政壇引發爭議，也讓原本已經陷入僵局的中菲關係更加惡化，行政院長吳敦義而後被迫以強硬態度要求菲國道歉。但若我們仔細觀察可以發現，與其說吳敦義的強硬態度是回應菲律賓，倒不如說是回應國內政治壓力，也是幫馬英九總統日前提出稱對岸為中國大陸的政策擋子彈。國內政治因素影響台菲兩國外交關係，也間接證明外交是國內政策延續的論點。當台菲關係扯上複雜的兩岸關係與國內政治時，就變得更加棘手，也更容易出現擦槍走火的意外。

台菲關係的後續觀察

在今年 2 月台籍嫌犯遣中事件發生之後，台菲雙方相關

人員處理不當，再加上複雜的兩岸關係與國內政治等因素的影響，使得台菲關係陷入冰點。但雙方在冷靜思考之下開始退讓，尋求彼此可以接受的解決之道。台灣方面，已經不再堅持菲律賓官方道歉是必要條件，嚴懲失職官員是台灣可以接受的底線。菲律賓方面也釋出善意，撤換失職的移民局代理局長雷戴斯馬 (Ronaldo Ledesma) 與移民局情報處處長赫森 (Faizal Hussin)。羅哈斯更是二度來台表達菲方的友善立場，也獲得台灣方面善意回應，解除先前對於菲方採取的相關制裁措施。雖然這次事件最後圓滿落幕，但台灣到底可以從中獲得什麼經驗與教訓呢？

一、改變外交政策思考

事件發生之初，台灣主要是以國內政治的思考作為回應主軸，深怕此次事件被民進黨炒作為主權退讓，因此由外交部主導，而後升高至吳敦義院長與馬英九總統皆擺出強硬的立場要求菲律賓官方道歉。但事實上，我們都知道菲律賓等東南亞國家可以說是愛面子的民族，另外我們從艾奎諾三世處理香港特首曾蔭權信函的態度也可得知，菲律賓是吃軟不吃硬，寧願私底下用其他方式補償台灣，也不願意在正式公開的場合向台灣道歉。羅哈斯來台即提出許多其他補償方案，包括台灣最想要的建立司法互助機制與展開經濟夥伴可行性協商等。台灣這時才改變回應主軸，願意接受其他補償方式取代官方道歉，此舉也立即獲得菲律賓方面善意的回應。由此可知，往後在與菲律賓等東南亞國家進行互動時，或許應該有效利用我們的軟實力來強化雙方的互動與了解。台灣在硬實力的競爭上或許不如中國大陸，但台灣可利用軟實力深耕與東南亞國家的關係。透過文化層面的交流，多溝

通多認識，藉由人民之間的交往來化解彼此的誤解或錯誤的認知。台灣 2010 年時有 941 萬人次出國，但其中只有 13 萬人次前往菲律賓，似乎仍有相當的成長空間。⁷ 在兩國人民充分了解彼此的文化與認知之後，相信往後如此爭議可以事先避免，同時也可以更加容易找尋到解決糾紛的管道，而不是再像此次選擇用硬碰硬的方式來處理爭議。

二、經貿導向

2010 年中國—東協自由貿易區正式成立之後，台灣在東南亞的競爭力似有下降的趨勢，台灣除透過簽訂兩岸經濟合作架構協議 (Economic Cooperation Framework Agreement, 以下簡稱 ECFA) 希望可以深入中國大陸市場之外，也希望可以藉由示範效應 (demonstration effect) 或扈從效應 (bandwagon effect)⁸ 增加與東南亞其他國家簽訂 FTA 的機會，其中菲律賓也是台灣鎖定的名單之一。若台灣真能在新加坡之外，加速與菲律賓簽訂 FTA，或許便能吸引其他東南亞國家跟進。兩岸 ECFA 於今年 6 月簽訂之後，目前已有其他國家表達跟台灣洽簽 FTA 的意願，但難免還是擔心中國大陸方面的反應。對此，中國大陸的國台辦主任王毅在 2010 年 6 月 29 日兩岸簽訂 ECFA 時曾提出「合情合理對待，務實妥善處理」12 字方針，強調：「大陸的建交國都奉行『一個中國』政策，這是國際客觀現實，但對台灣出於經濟發展需要，與其他國家建立經濟關係是可以理解的」。顯見在 ECFA 簽訂之後，台

灣與其他國家洽簽 FTA 所面臨來自中國大陸的壓力顯然減少許多，若台灣可以藉此次事件促成台菲簽訂 FTA，相信對於台菲之間的經貿關係與整體發展絕對是一大助益，也可化危機為轉機，將此次事件的負面影響降至最低。

⁷ 「94 年至 99 年中華民國國民出國目的地人數統計」，中華民國交通部觀光局，http://admin.taiwan.net.tw/statistics/File/201012/table25_2010.pdf。

⁸ 宋鎮照，2010，〈建構兩岸合作參與東協區域整合的新契機與新思維：台灣的觀點與期待〉，《東協瞭望》，創刊號，頁 27-35。