

台菲廣大興28號事件： 道歉之意涵分析

翁俊桔、宋鎮照*

正當中菲兩國為了黃岩島(Scarborough Shoal)主權爭議而爭吵不休之際，2013年5月9日的「廣大興事件」卻讓原本置身爭議事外的台灣，瞬間成為爭議的當事者。我國籍的「廣大興28號」漁船於該日下午在菲律賓與我國交界海域附近，遭到菲國公務船的蓄意槍擊，導致一名我國漁民中彈身亡；該事件不僅引發朝野和民眾的爭相撻伐，也讓菲國與我國的關係頓時陷入緊張。對此，我國政府除了在5月11日向菲國政府提出「正式道歉」、「賠償損失」、「儘速徹查事實和嚴懲凶手」以及「儘速啟動台菲漁業協議談判」等四項要求之外；同時還要求該國政府務必在72小時內給予回覆的最後通牒，否則將採取「凍結菲勞申請」、「召回中華民國駐菲律賓大使」，及「要求菲律賓駐華代表返國協助妥善處理本案」等三項制裁措施。除此之外，我政府為了展現強硬的決心，甚至要求海巡署和海軍在5月12日聯合行動，前往上述爭議的海域進行巡弋任務。

在事件發生之初，菲律賓政府對該事件的處置反應似乎是過度冷靜，例如，菲國總統府副發言人華爾地(Abigail Valte)在事發之後，雖然隨即公開作出回應，但是由於「態度輕佻」而遭到我國政府和媒體的嚴厲抨擊；接下來，菲國政府雖然也表達善意的回應，不過由於道歉的內容(四套版

* 翁俊桔現為國立成功大學政治經濟學研究所博士後助理研究員；
宋鎮照現為國立成功大學政治系暨政治經濟學研究所特聘教授。

本)反覆不定,最後還端出「一個中國原則」來回應我國的要求。當然,這樣的「道歉」不僅不被政府和民眾所接受,同時也引發後續諸多的衝突,例如,政府強調將分別施行第一波(如上所述)和第二波(包括停止台菲雙邊高層交流與互動等八項)等制裁措施,¹而菲國方面則是祭出「撤僑」的聲明來加以回應。

誠然,在事件的處理過程中,台菲雙方民眾也都曾作出情緒性的舉動。例如,雙方民眾的網路戰爭、雙方民眾相互焚燒對方國旗以洩憤、揚言將報復在對方國家工作的外籍勞工,甚至有揚言戰爭的言論。雖然有相關學者曾以(一)菲律賓的傳統政治文化使然;(二)有美國在背後撐腰;(三)剛好遇到期中選舉,怕影響選情;(四)利用「中國因素」等因素,來為菲國之所以不願以「官方的名義」向我國致歉提出解釋,但是菲國政府畢竟已在8月8日正式以「官方的名義」向我國提出道歉。因此,本文以下將根據前述四項因素,分別就菲律賓的「道歉之舉」提出解釋,同時也對於我國政府目前應有的相關作為提出建議。

事件發展過程

根據中外媒體的報導,「廣大興 28 號」漁船是在 2013 年

¹ 所謂八項制裁措施計有 1. 發布菲律賓旅遊警示燈號為「紅色」(亦即不鼓勵赴菲律賓旅遊或洽公); 2. 停止台菲雙邊高層交流與互動(例如,召開 WHA 兩國部長級會議); 3. 停止菲方經濟交流、推廣和招商活動; 4. 停止台菲農漁業合作事項; 5. 停止雙方科技研究交流和合作計劃; 6. 停止台菲航權談判; 7. 停止菲律賓人士用「東南亞五國人民來台先行上網查核」免簽證措施; 8. 國防部及海巡署在台灣南方海域進行聯合海上操演等。

5月9日於鵝鑾鼻東南方約164海里處進行補撈作業；直到當天下午，該船在行經巴林塘海峽(Balintang Channel)(我國及菲律賓均主張擁有專屬經濟海域)的台菲重疊海域附近，遭到菲律賓海巡署MCS-3001公務船(Maritime Control Surveillance 3001)的追逐和機槍襲擊，結果導致「廣大興」一名洪姓船員不幸中彈身亡。

事後，雙方均針對該事件的發展經過提出說明。就菲律賓而言，菲律賓政府一開始一再堅稱該事件是發生在菲國的領海海域，菲國公務船為了阻止台籍漁船的非法侵入，才會被迫開槍驅離；由於射擊不慎，才意外導致我國漁民的死亡。相對地，我國政府強調該漁船是在我國所屬的經濟海域內進行作業，而菲國公務船則是假藉公務執行之名，惡意干擾我國籍漁船正常作業的非法行為。對此，政府於5月11日以菲國公務船蓄意殺人為由，要求菲國政府必須在72小時之內向受害漁民和中華民國政府「道歉」、「賠償損失」、「儘速徹查事實和嚴懲凶手」以及「儘速啟動台菲漁業協議談判」等要求，否則將採取「凍結菲勞申請」、「召回中華民國駐菲律賓大使」，及「要求菲律賓駐台代表返國協助妥善處理本案」等三項制裁措施。

雖然礙於我國的激烈抗爭，但是菲律賓方面卻沒有提出積極的回應。例如，菲國除了派遣「馬尼拉經濟文化辦事處(以下通稱菲律賓駐台辦事處)」(Manila Economic and Cultural Office, 簡稱MECO)的代表白熙禮(Antonio Basilio)向受害家屬致歉之外，菲國總統也任命菲律賓駐台辦事處理事主席培瑞茲(Amadeo Perez)，以「菲律賓總統與人民」代表的身份向我國致歉；不過，菲國似乎是以「菲律賓人民」而非「菲律賓政府」的名義來進行道歉，因此我國政府對該

舉動似乎不予認同。因此，我政府基於菲律賓政府並未完全答覆我方的四項要求，於是在5月15日的國安會議之後，隨即宣布啟動第一波的三項制裁措施，並強調後續將陸續啟動第二波制裁措施。

然而，在我國的持續抗爭下，菲國不僅同意與進行合作調查，同時也在調查結果公布之後，作出友善的回應。例如，菲國國家調查局不僅於8月7日公布「廣大興案」調查結果，表示菲國海防隊員不當使用致命武器攻擊台灣漁船的罪名成立，同時菲國政府也在8月8日正式以「官方名義」向我國政府和受害家屬提出道歉及賠償；另外菲國政府在8月13日將上述案件提交菲國司法單位審理並向相關涉案人員提出殺人與妨害司法的控告。除此之外，菲國政府甚至同意在今年8月底再度與我國進行漁業談判（由於台菲兩國曾在6月間舉行過一次漁業談判的預備會議），對此，我國政府則是以解除對菲國的相關制裁作為回應；至此，整起事件終於在菲國的善意回應下，正式畫下句點。

「道歉模式」的成因剖析

就國際法而言，道歉（apology）是指當一個國際法主體對另一個主體的利益造成侵害時，就應當承擔各種責任。在形式要件方面，道歉必須具備（1）行為方式的正式性：因為道歉是行為主體的一種有意識的主觀行動，作為解除侵權責任的一種手段，其施行必須能發揮彌補或減少損失的效果；（2）承擔責任的絕對性：就國際法而言，道歉具有「謝罪」的意義，亦即唯有在「有罪」的前提下，才能賦予責任承擔的絕對性；（3）行為的誠信性：誠如前述，只有先承認自己的過

錯，才能明確地釐清責任的歸屬；(4)行為的法律性：道歉作為解除侵權責任的一種形式，就是依據法律對加害人侵害他人的法定民事權利作出補償。因此，在運用「道歉」時都必須符合法律規範，才能達到法律的效益。至於，在實際執行方面，為了讓受害方獲得利益，加害者必須(1)作出不再發生類似事件的保證；(2)懲罰肇事者；(3)要求不法行為國家之軍隊必須對受害國的國旗或大使館致敬；(4)提供金錢或其他實質性的賠償，藉此彌補受害者的損失。

同理，就「廣大興」事件而言，「道歉」不再僅侷限於國際法的層面，因為菲律賓政府雖然已經向我國政府提出道歉，但是礙於先前的反覆和強硬姿態；曾有學者分別就菲律賓的傳統政治文化、美國的態度和動向、菲國執政黨的選舉考量，以及「中國因素」等因素來論述菲國的道歉作為。基於此，本文乃嘗試從「道歉」背後的政治意涵來重新詮釋菲國的「道歉作為」及其轉變之因由。

第一、就菲律賓傳統的「政治文化」而言，菲律賓學者莛鐸(Emerita Quito)認為菲律賓人傳統的「政治文化」似乎可對菲律賓政府的道歉模式提出解釋。例如，忠於團體(導致對團體的貪腐行為，容易視而不見)、強烈的自尊心(因此相對溫順與膽怯)、易找藉口或代罪羔羊、愛面子(所以較不願負責任)、傾向以力量大小決定事情的對錯(所以容易硬拗與不理性)、遇事拖延、習慣以自我為中心等等。²當然，基於上述的諸多前提，菲律賓政府勢必不願以「官方的名義」向我政府致歉，因為這不僅有辱國家的形象，同時也抵觸菲律賓傳統的政治文化使然。

² 黃奎博，「非常傲慢／政治性格 一皮天下無難事」，聯合報，2013年5月18日，A23版。

不過，就國際現實層面而言，菲國除了須因應台灣的經濟制裁的衝擊之外，不應該囿於「傳統政治文化」的羈絆而忽略國際戰略上的權宜考量。因為台菲關係若能鞏固互信，共同建立海上執法與合作機制，共同開發與分享海上資源，如此就能避免台灣成為菲國在南海對抗中國大陸的羈絆，這似乎才是最符合菲國政府的現實利益。

第二、就美國的態度和動向而言，菲律賓與我國雖然都是美國在西太平洋的重要盟友，但是菲律賓始終是美國在東亞地區的代言人，因此美菲堅實的友邦關係始終大於台美的實質關係。例如，根據《美菲共同防禦條約》(Mutual Defense Treaty Between the Republic of Philippines and the United States of America)的規定，一旦菲律賓遭遇入侵，美國就有義務出兵協助菲律賓；而這或許就是菲律賓在歷次的區域衝突中，始終有恃無恐的真正關鍵。同樣地，即便我國企圖以武力恫嚇來逼迫菲國就範，菲國仍舊是無動於衷。

誠然，就事實而言，美菲兩國的歷史關係雖然密切且深遠，同時美國近來也宣稱其「重返亞洲」戰略，但是就實際情況而言，菲國始終僅是美國在亞洲地區的馬前卒，美國是否會將菲國的國家安全列為優先，這似乎是有待商榷的。例如，菲國雖然一方面要求美國派遣P-3C反潛機監控仁愛礁、接收美國援助的「漢密爾頓級」巡邏艦；而且又積極與美日越澳等國合作，規劃在南海構築針對中國進行C形包圍圈的構想。不過，礙於中國的日益強大與擴張，菲國實在不宜在南海爭議的敏感時刻與台灣交惡。

第三、就菲國執政黨的選舉考量而言，2013年5月13日的期中選舉不僅是決定菲國執政黨(自由黨)能否掌握立法權(特別是參議院)，同時也是決定艾奎諾(Benigno Aquino

III) 政府未來三年的施政能否平順之關鍵。誠然，從5月9日事件發生起，至5月13日投票日當天為止，執政黨的聲勢始終位居領先(特別是在參議院部分)，因此艾奎諾政府勢必得小心因應，以防止該意外事件影響執政黨的選情。

或許選舉的考量是決定菲國政府是否對我國提出道歉的重要因素，但是這個因素往往會隨選戰的結束而逐漸失去意義；特別是當選舉結果確定之後，菲國政府勢必得對該國未來的長遠利益(包括經濟、外交和國家安全等利益)進行再考量。也因此，菲國政府在該事件發生之初，也就是5月中旬左右，始終不願向我國提出「正式性道歉」；可是，卻願意在8月8日向我國政府提出道歉，如此之作為似乎已經為上述的改變作為，提出了最合宜的解釋。

第四、就「中國因素」而言，根據「馬尼拉標準今日報」(Manila Standard Today)於5月17日的報導，菲律賓強調絕對不會違反「一個中國原則」的立場；該作為似乎是有意利用「台海的矛盾」來因應我國的抗爭。因為菲律賓一旦以政府的名義向我政府道歉，就如同間接承認中華民國的主權地位；換言之，也就是忽視中共的國家主權，這是菲律賓政府始終不願承擔的政治後果。在國際政治的現實面上，權力的大小決定利益的走向，實質利益遠比公平正義及真相來得重要；於是乎菲律賓絕不會因我國的威嚇而得罪中共，這或許就是至今不能取得菲律賓官方正式道歉的原因所在。

然而，誠如上述，「一個中國原則」雖然是中共長期堅持的不變立場，但是就「廣大興」一案而言，中共對於菲國槍殺台籍漁民的作為似乎是採取「敵對」的立場，加上近來中菲兩國在「南海」發生主權爭議之故；菲國若是企圖再利用「一個中國原則」來呼應台灣的「道歉」訴求，似乎不再是明

智的考量。因此，菲國的道歉舉動是有跡可循的必然作為。

政策建議

基於上述的剖析，本文嘗試提出以下幾點政策建議，謹供政府參考：

1. 國際上的作為：在實際作為方面，我國政府若欲積極作為，勢必要透過兩岸合作的平台，才能順利取得發展的契機。換言之，就是必須嘗試跳脫傳統思維，設法與大陸展開協商與對話，才可能提高南海事務的發言權。積極經營南海，似乎才是台灣重返國際舞台的捷徑。
2. 外交上的作為：我國政府應該透過國際法的途徑要求菲國，針對與菲律賓的重疊海域進行協商（例如，巴士海峽的海道規劃、他國海域的無害通航）；此外，尚須要求菲國就台菲漁權協定進行實質性的談判，藉此解決兩國長久以來的爭議。
3. 軍事上的作為：我國政府除了應持續加強對台菲爭議海域進行軍事演習之外，更應針對我國傳統的漁場進行例行、擴大與全面的海域巡防，藉以保障周邊海域的順暢，同時也可以保護漁民的安全和生計。
4. 學術上的作為：就台菲「廣大興」事件而言，政府之所以無法在第一時間作出合宜的因應對策，就是缺乏對周邊國家（特別是菲律賓）的瞭解。誠然，我國的學術研究大都著重於歐、美、日和中國大陸等強權國家，至於，諸如東南亞、中亞、西亞、非洲和其他相對落後地區則始終是乏人問津；特別是居處鄰近的東南亞更是被我國學界漠視，因此應該加強對東南亞區域的相關研究。