

# 台菲廣大興28號事件： 從國際法的角度評議

蔡育岱\*

2013年5月9日我國籍漁船「廣大興28號」在台菲專屬經濟重疊海域遭菲律賓公務船暴力攻擊，導致一名船員死亡，船身等重要設施受損，由於涉案之公務船係代表菲國政府執行公務，明顯有使用武力過當、違反比例原則之嫌，菲國應負起相當之國際責任。本文藉由國際法律規範與國際社會慣例，針對此事件的過程背景與兩方政府處理依據，探討「廣大興28號」案之國際責任與海洋劃界管轄權問題，以及整體事件癥結點為何？主要分析為兩大部分，一為從國際法的角度對此事件的評議，二為此事件未來的觀察重點與對我國之政策建議。

## 各方立場與事件癥結點

「廣大興28號」一案，導因於菲國政府對外聲稱「廣大興28號」漁船「越界」進入菲國領海，所以遭到菲國公務船進行緊追、暴力攻擊。而我國聲稱「廣大興28號」漁船是在我國的專屬經濟區內沒有進入菲國的領海，故沒有越界捕魚的問題。

事件爆發，我外交部除了向菲國表達強烈抗議外，並表示菲律賓政府未依其法律程序及國際慣例行事，要求菲律賓

---

\* 作者現為國立中正大學戰略暨國際事務研究所副教授兼所長。

政府 72 小時內正式道歉，以及賠償損失、儘速徹查事實、嚴懲兇手與啟動台菲漁業協議談判，否則將採取若干抗議制裁措施。

相對於我國最後通牒，菲國稱「只有主權國家，才有經濟海域」，以「一中政策」否認我主權獨立，不承認我二百海里經濟海域，菲國海岸防衛隊員聲稱，射擊為自衛行為，並質疑我國漁船未依國際法規定掛旗。事後菲國駐台代表白熙禮 (Antonio Basili) 向國人道歉，馬尼拉經濟文化辦事處 (Manila Economic and Cultural Office, 簡稱 MECO) 主席裴瑞茲 (Amadeo Perez) 來台向受害人致歉，以總統特使身分表示遺憾 (regret) 與道歉 (apology)。此後，台菲雙方於 5 月底互派調查團針對「廣大興 28 號」案進行調查，旋至 8 月 8 日，裴瑞茲以總統特使身份前往屏東小琉球拜訪「廣大興 28 號」受害家屬，並以「深切的致歉」(deep regret and apology) 表達對該案的誠意，菲國報告也將以殺人罪 (homicide) 起訴菲律賓涉案人員，而我國外交部也即刻解除對菲國的 11 項制裁，其中包含旅遊紅色警示，讓整體事件終於告一段落。

準此，姑且不論菲國執法人員不當行為的動機，純粹以台菲雙方對於海界劃分之爭議而論，主要是雙方在領海、專屬經濟區的適用範圍與見解有明顯的落差，而在判讀我國對本案之設張舉措與釐清兩方癥結的同時，也應該先反思雙方的立場依據在哪？以及國際慣例之國際責任與海洋劃界管轄權原則為何？

## 國際社會慣例下之國際責任與海洋劃界管轄權原則

「廣大興 28 號」一案其實是相當典型的漁事糾紛問題，惟

在事件的過程與外交處理上，目前已經非一般漁事爭議，其涉及國家責任、民刑事糾紛、人道原則、國格問題等。

首先在國家責任上，菲國公務船執行公務不僅未符合1982年《聯合國海洋法公約》第110條登臨權與第111條緊追權相關規定，以及國際慣例之普遍進程序，包括發信號通知、鳴笛、射擊水槍等進行警告，即逕自濫行掃射攻擊，已明顯是國際不法行為，必須承擔國際責任，菲國政府應負賠償和補救措施。

其次，有關海域劃界問題，儘管菲國於1978年公布二百海里經濟海域，並主張有其歷史「條約外界限」(treaty limits)而擴大解釋其領海水域，禁止外國船隻通行與捕魚，且已對1982年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, 簡稱UNCLOS)作此保留聲明。然而按國際社會慣例當兩國(相鄰、相向)之間的專屬經濟區海域有重疊，兩造一方不能單方依其主張而進行執法，劃界應考慮到一切有關情況，依照公平、衡平原則，通過協議來劃定；<sup>1</sup> 況且此次爭議的海域，又涉及菲國巴丹群島(Batan Islands)的主權歸屬爭議，<sup>2</sup> 故在台菲沒有談判劃界

<sup>1</sup> 1982年《聯合國海洋法公約》§51說明，群島國應尊重與其他國家間的現有協定，並應承認直接相鄰國家在群島水域範圍內的某些區域內的傳統捕魚權利和其他合法活動。行使這種權利和進行這種活動的條款和條件，包括這種權利和活動的性質、範圍和適用的區域，經任何有關國家要求，應由有關國家之間的雙邊協定予以規定。

<sup>2</sup> 學者陳鴻瑜教授指出，菲律賓北部巴丹群島的主權歸屬其實存在著歷史爭議。這源於1898年「美西戰爭」後所簽訂的《巴黎和約》(Treaty of Peace Between the United States and Spain)，約中規定菲律賓割讓給美國以北緯-20度為界，但其中並沒有包含位於北緯21度的巴丹島，使得巴丹島的主權歸屬一直成為歷史懸案。

前，兩國皆都有主張二百海浬專屬經濟區的權利。

再次，菲國報告質疑廣大興號漁船未依國際法規定懸掛國旗，故在採取登臨被拒後遭衝撞而自衛開槍，惟相較於菲國公務船之噸位與武裝，廣大興 28 號漁船係為小型漁船，船身 45 發子彈擊中，不符合比例原則，如此暴力攻擊，乃蓄意殺人動機，更違背國際法人道原則；尤有更甚，當菲國公務船毀損廣大興 28 號引擎及其他設備，導致該船失去動力，喪失適航能力時，隨即離去，不只未考量船員傷亡，更無執行登臨檢查工作，其行為與不行為，已經違反《聯合國海洋法公約》第 98 條「救助的義務」。再者，在交涉過程中，菲國一度稱「只有主權國家，才有經濟海域」，並以「一中政策」否認我主權獨立，不承認我二百浬經濟海域，此舉不僅是做出損害我國國格之事，也傷害兩國的情誼，此點政府應有嚴正的立場。

最後，本案已以蓄意殺人成立，對菲律賓海巡隊員提起民、刑事告訴，因為兩國沒有簽訂雙邊或多邊引渡條約或刑事司法互助條約，我國可以被害人「受害原則」或重大犯罪「普遍原則」爭取引渡嫌犯，或要求菲國予以洪石成家屬在該國的行政和司法救濟程序協助，屆時若成案，則被害人家屬、目擊者、台灣鑑識專家及法醫皆需透過外交部協助到菲國出庭。

## 後續觀察與政策建議

伴隨菲國政府的道歉退讓，「廣大興 28 號」一案已暫告落幕，但相較過往政府的審慎態度，此次事件政府的舉措高調，將此案提升國安與戰略層級，引來不少非議，一度造成

千夫所指、進退失據，被批評外交上的荏弱，尤其國際糾紛涉及外交樽俎、鼎鼐，外交運用的是綜合實力和長期穩定、誠信的態度和立場，其細膩程度相當重要，此次我方顯示出強硬態度究竟所為何因？值得國人深思。

另外，整體事件政府需持續關注，俟家屬獲得菲律賓官方賠償、菲律賓司法部起訴等行動落實，才能解除爭端，雙方互信，還有不確定因素。由於菲國法治不彰，有前例可循，過去曾和我國簽署《中菲海道通行協議暨農漁業合作備忘錄》(Agreement on Sea Lane Passage and the Memorandum on Agriculture and Fisheries Cooperation between the Republic of China and the Philippines)，之後片面廢止，可為借鑑。

### 一、讓事件持續單純化，回歸外交折衝，避免台菲對峙再發生

「廣大興 28 號」案為單一突發性事件，雖由菲國公務執法單位不當行為造成，但非其政府計畫性對漁民的惡意攻擊；初步發生，我國要求菲國總統道歉與政府 72 小時內的答覆，以及 11 項制裁策，如此設置並非得當。本文主張把責任完全由其國家承攬並不允當，尤其初期裴瑞茲來台向受害人致歉，以總統特使身分表示遺憾與道歉，已具相當程度上誠意。對台灣來說，鑑於國際地位特殊，在國際事務的處理是需要以長時間爭取，並回歸外交系統與國際輿論的支持。尤其此次案件牽涉到兩國民情、文化、外交等敏感的漁業糾紛與專屬經濟區管轄問題，儘管藉由國內壓力民氣可用，但後續的相關事件也容易被高度放大檢驗。一旦擦槍走火，雙方皆賠上國家形象、政府信譽與尊嚴。因此未來要如何在爭取受害者權益同時，又取得主權對等地位，政府需在權衡輕重間思忖，台灣漁民傷亡引發各界同仇敵愾，但也要讓事件處理單純化，回

歸外交折衝，未來類似台菲對峙情勢不宜無限上綱。

## 二、台菲關係失衡，應確保溝通管道與默契

此事件受到各方指責政府長期不重視經營東南亞國家關係，缺乏東南亞專家與整體戰略規劃，尤其菲律賓又是我國最鄰近之國家之一，本應互動最為緊密，卻在事發之初缺乏溝通管道與共識，各自官方立場、家屬意見、報導資訊等皆不對稱，主控權受制於媒體，導致雙方一度針鋒相對，引發緊張關係與誤解，不乏要求國軍採取行動聲浪出現，或是要求中共出面助台之聲，這些恐怕皆非明智之舉。其實我國缺乏整體海洋戰略，而在東海與南海的議題焦點只放在兩岸合作的思考，漠視其他鄰近國的合作，建議此時政府需積極修補台菲關係，確保長期外交默契，並可藉由此次事件與無邦交的鄰近國家簽訂相關協議，未雨綢繆。菲國政府後續的行動已相當程度展示對我方之誠意與歉意，建議台菲雙方為了避免類似事件再發生，可互相保證彼此未來在執行漁業相關法令時，避免使用武力。尤其東南亞各國與台灣關係密切，是我方積極爭取簽訂司法互助協議的對象，此時正是最佳時機，可藉由此次事件與這些無邦交的國家簽訂此類協議。

## 三、以台日漁業協議為例，開啟台菲漁業談判與促成司法互助協議

根據漁業署統計，從 1990 年至 2012 年，菲律賓就扣留了 108 艘台灣漁船，類似人員傷亡事件層出不窮，我國政府雖然努力多年，仍未與菲國簽署正式的漁業協定，此次應把握機會促菲律賓與台灣啟動漁業談判，避免類似不幸事件再發生。目前能做的步驟是使「漁權」和「勞工權」議題連結，以增加我方在談判過程的籌碼；另外則是對美方交涉，提供

我方調查報告，請求美國台灣連線參眾議員，協助兩方建立協商對口，或期待建立常軌官方層次的定期協商機制，並仿照台日漁業協議，藉由擱置爭議，共享漁業資源，使雙方重疊專屬經濟海域得到妥善安排，例如列入「免責條款」，確認各項規定不損及雙方原有各自海域主張與相關問題的立場與見解。最後，廣大興事件也凸顯了台菲未來司法互助合作的重要性，此時適逢立法院通過《台菲司法互助協定》，我方正可順勢與菲國互相通知、結束行政程序，儘速令其生效。

#### 四、捍衛南海立場與定期強力護漁

在國際社會的慣例上，決定一國是否遵行國際規範、國際責任與對特定案件實施管轄權，除了是依循外交互惠、國際法律規範外，其實主要還是在於各國間之實力對比。此事件中，台灣明顯利用本身在經貿與軍事上優勢，突破現有外交困境，逼迫菲國政府出面處理，但也難掩政府過去對南海議題上的忽略與漠視，現階段政府應調整對U型水域的保守政策，重申捍衛南海主權與經濟海域立場。增設太平島上的硬體設施，讓更多我國漁船可在南海往返，並定期派出海巡艦長期進駐，在重疊海域軍演，甚至讓在北緯20度以南海域成為護漁的常態區，形成國際習尚(usage)概念，以保護我漁民權益與捍衛我國的主權。