

台菲廣大興28號事件： 台灣處理爭端海域的戰略思考

陳佩修*

馬總統 2012 年提出「東海和平倡議」做為我國面對爭議海域情勢的海洋政策新指針。簡單地說，「東海和平倡議」的目的係在漁業、礦業、海洋科學研究、海洋環境保護、海上安全及非傳統安全等各項議題共同合作，分成兩個階段推動：第一階段從「和平對話、互惠協商」開始，以進階達成第二階段的「資源共享、合作開發」；而落實上述兩階段合作的方法，是從「三組雙邊對話」到「一組三邊協商」，其基本概念即國家主權無法分割，但天然資源可以共享。

所謂「三組雙邊對話」即台灣與日本、台灣與中國大陸、日本與中國大陸三組的雙邊對話與共識凝聚；共識具體化之後，再逐步走向台灣、日本與中國大陸共同進行的「一組三邊協商」。目前日本與中國有漁業及石油的雙邊協議，台灣與日本有漁業協定的簽署，兩岸在台灣海峽早有油氣合作探勘及海上救難的合作；這些現存的雙邊互動機制，進行並不順利，有的甚至徒具形式，因為倡議功能性議程容易，解決主權性衝突困難。

台灣甫於 2013 年 4 月 10 日與日本簽署《台日漁業協議》，旋即與菲律賓因 5 月 9 日的「廣大興 28 號事件」引爆衝突，歷經三個月的外交折衝、祭出制裁以及雙邊關係的中止，台

* 作者為國立暨南國際大學東南亞研究所教授。

菲漁業衝突事件終於在菲國正式道歉、逞兇以及賠償後暫告落幕；然台菲的海域與漁業衝突不因此事件的落幕而停止，台菲之間簽署漁業協定的議題已浮上檯面。

台日漁業協議的意義

就當代國際法的法理與實踐而論，「陸地決定海洋、主權支持治權、和平解決爭端」是決定海洋權利以及處理海域爭端的三大原則。

台灣與日本於本年4月10日簽署《台日漁業協議》，同年5月10日生效，為釣魚台問題以及東海海域爭端投下震撼彈。有關釣魚台議題，個人對台灣與中國大陸在釣魚台海域進行共同護漁的主張有所保留，原因如下：

第一、歷史上只有台灣漁船在釣魚台海域進行漁捕作業，其他相關主權聲索國均無此種實踐。就台灣本身利益而言，共同護漁的主張與實踐勢必將中國大陸的漁船引進此一水域；此外，與中國大陸船艦共同護漁，則台灣的北方漁場就必需與中國大陸共享。若使中國大陸漁場範圍推進至台灣西北漁場，則台灣漁民的傳統漁捕區域將被大幅壓縮，漁民的生計將飽受威脅。

第二、盱衡當前國際權力格局與東亞區域情勢，若台灣真正推動兩岸在釣魚台海域共同護漁，則美國和日本的反應將會非常強烈；此外，如果台灣和中國大陸共同護漁，台灣是否有警覺且評估因此而被排除在美日同盟之外的代價？因此，台灣在釣魚台議題上，「不應該貿然選擇靠向任何一邊」，才能保有追求台灣最高利益的機會空間。

第三、台日漁業協議的完成簽訂與中國積極介入釣島議

題直接相關，中國積極主動的出擊迫使日本加緊與台灣處理本案的速度。中國強對釣魚台議題的介入力度，更拉高到要重新決定琉球地位的新層次，令日本非常緊張；如果台灣提高並強化和中國大陸在東海議題的合作，將衝擊美、日的東海戰略架構。

《台日漁業協議》簽署後，象徵「東海和平倡議」的落實，釣魚台情勢也因兩個主要行為體達成法律共識，基本上算是穩住。有評論質疑，台灣簽署協議是在台日漁權議題上「以主權換取漁權」；然而，證諸此協議日文名稱《日台漁業取り決め》已揭示非主權性質且所有文件文告並無放棄主權之說。反之，台日漁業協定的簽署確立台灣在東海海域問題上成為「爭端方」的地位。

台菲衝突事件的檢視

台灣與菲律賓本年5月9日因「廣大興28號事件」引爆衝突，並在台灣未竭盡外交交涉即倉促祭出制裁而使衝突迅速升高，隨即台菲雙邊關係也陷入低潮。本案歷經三個月的協商之後，菲律賓完成司法調查、以殺人罪起訴涉案的八名海防人員並派遣總統特使來台向受害者家屬公開道歉，也和受害者家屬就賠償問題達成協議；台灣方面也正式於月8月8日宣布，即日起解除對菲律賓的所有制裁，台菲恢復正常關係。此是衝突事件正可以檢視台灣處理海域爭端的策略與做法。

檢視台灣在此事件的作為，在台灣與菲律賓「廣大興28號事件」事件引發的衝突中，為化解民間對政府軟弱的強烈質疑聲浪，我政府對菲律賓連續發出「最後通牒」失效後接

連啟動兩波制裁行動，拉高了雙邊衝突的層級，卻也顯露出戰略的失焦。

首先，政府為展現魄力，緊急地給菲律賓設下時間表，美其名是最後通牒，但實際上卻成為自我設限，喪失彈性，給自己造成的壓力遠大於對菲律賓構成的威嚇。在未達預期效果的狀況下，延長最後通牒時限、兩階段啟動制裁措施，暴露出危機處理與決策的失當；而檢驗制裁措施的內容，以及顯現的制裁效果，顯不足以對菲律賓構成足夠的傷害，無助於以壓力迫使菲律賓上談判桌。

其次，外交部證實在第一波制裁行動之前，我國已經以「最快的特急件」向美國國務院說明我國的立場與主張，美國對我方主張台菲簽署漁業協定的主張非常支持，並認為有助於解決問題與維持區域穩定。這是國際政治的事實以及台灣處境的現實，不難理解；然而關鍵句是美國支持的是有助穩定的漁業協定這一項，對於其他的部分則沒有背書。此外，美國國務院對台菲衝突的聲明與評論顯示美國的立場是台菲雙方盡快使衝突落幕，而美國給予菲律賓針對本案進行實質司法調查的壓力，菲國才有可能在短期內有效率地完成本案司法程序並獲致結論，而法治途徑也是美國重返亞洲戰略下對東南亞國家事務最重要的一個面向。

再者，菲律賓近期以來對整體南海情勢與周邊爭議海域的態度與行動趨於強硬，這與美國重返亞洲戰略要求菲律賓扮演更積極主動的角色有關；我國對菲律賓乃至其他行為國，在重疊海域的執法指令與作業準則的動態演變，缺乏通盤與即時的掌握，以致對我國漁民的資訊提供與示警皆嚴重不足。

檢視菲律賓的認知與作為，可以發現菲律賓對於台菲重

疊海域以及海域執法存在獨特的思維與作法，我國實應洞察菲國政策與舉措的意涵與所存在的缺陷，掌握與菲律賓談判的籌碼與時機，維護我國的海權。

首先，菲律賓為1982年《聯合國海洋法公約》的締約簽署國，並基於該公約所創設的「群島制度」以群島基線劃定其領海與專屬經濟區（包含大陸礁層）；然而，菲律賓對於四周海域的主權與權利主張皆有完備的國內立法，並就爭議海域於2009年向聯合國大陸礁層委員會申報，惟獨對於北方與台灣重疊的海域在國內立法並未完成，且未向聯合國大陸礁層委員會申報。菲律賓自恃主權國家且是聯合國會員國，不將退出聯合國且與大多數國家無外交關係的台灣當成對手與談判方，因此不就與台灣之間爭議海域進行相關立法與國際訴求，造成期在法理上的缺陷。

此外，菲律賓國內政局趨於穩定，廣大興事件發生之際正值菲律賓國會大選，執政黨大勝使得總統艾奎諾（Benigno Aquino III）權力鞏固，因此亦展現出強勢的作為。在對外關係方面，美國重返亞洲戰略重視菲律賓的效應以及菲律賓與中國在黃岩島的戰略對峙等因素，都使菲律賓在此一事件乃至其他相關海域議題立場趨於強硬，我國政府顯然沒有因應此一態勢的準備。

值得注意的是，菲律賓在此事件上並未如各界預測的大肆操作「一中原則」，反而明顯地在美國提議的台菲漁業談判目標下逐步試探台灣的反應。眾所周知，台菲要談成像《台日漁業協議》一樣的協定必將曠日費時；然而，在這一趨勢下菲律賓承受必須與台灣談判的壓力，我國宜掌握訴求談判的話語權以及談判的議題設定權，維護並爭取我國的海洋利益。

對政府的政策建議

從更大的戰略層次看，台灣缺乏整體亞洲戰略，在東海與南海的議題焦點只放在兩岸合作的思考，漠視其他的行為國；而尋求與中國大陸合作在台菲衝突這類議題上是兩面刃，若菲律賓積極且快速地回應中方訴求而漠視我方要求，將使問題更形複雜與不利我方。

在東海議題上，個人不認同台灣在釣魚台議題與中國大陸合作，但對於南海的黃岩島或是更南邊的南沙群島，台灣與中國大陸或許有合作的空間，但仍須縝密評估。現實上台灣的軍力要投射到南沙海域有其困難，如果情勢的發展是東南亞國家更將台灣排擠出南海議題之外，則台灣可思考與中國大陸合作；但必須以避免捲入「一中架構」下，合作空間才會具體，若一定要框架在「一中」之內，則合作可能性就會大減。此外，兩岸關於南海問題只有在中沙與南沙有合作可能，南海中的西沙是中國大陸控制，東沙群島則是台灣控制，這兩地沒有討論空間。以台菲衝突事件為例，本文有如下建議：

第一、台菲海域衝突不會因此次事件落幕就結束，我政府未來面對海域爭端之際，應該要強勢在 200 浬經濟海域執行巡邏護漁與海域封鎖，不使菲律賓船舶靠近。而在南海主權議題上，黃岩島以及南沙群島，兩岸有合作空間。當然，政府必然會思考執行專屬經濟區全面封鎖的代價以及與中國大陸合作的風險。

第二、我海巡船艦應在台灣經濟海域 200 浬內只要有菲律賓船舶出現就立即驅離，有菲律賓公務船就進行監控，原則上不要強烈執法，但應打破護漁南界的北緯 20 度暫定執法

線，將海巡實力推展至整體經濟海域，到達呂宋島，實力才是談判台菲漁業協定的憑藉。當然，政府必然考慮長期護漁的經濟代價。

第三、我國應即刻恢復、提升、強化與菲律賓乃至與東協各成員國的雙邊對話並推進到多邊互動層次。周邊事態演變已成為我國現階段最重要的戰略關切，與我國的生存發展的關連性日益提高。可預見的將來，東協成員國將會是與我國產生糾紛的最主要國家，且此種衝突對我國具有明顯而立即的衝擊性，台灣無法保有戰略模糊。因此，強化對周邊國家戰略的理解與動態的掌握至關重要，重視並支持國內東南亞的研究，刻不容緩。

最後，政府及學界有將台菲此次爭端提交「中西太平洋漁業委員會」(Western and Central Pacific Fisheries Meeting, 簡稱 WCPFC) 仲裁的主張，此議尤須謹慎評估。WCPFC 在漁事撈捕與漁源養護等功能性議題上或可發揮功能，但對事涉主權的海域劃界與海域執法將是徒勞無功。政府應在此次國際矚目的台菲衝突事件後，就台簽署漁業協定的議題架構出國際談判的格局，展現做為爭端方的主動意志，掌握話語權與議題設定權，因勢利導，讓台灣的實力與主張重新為菲律賓以及各相關當事國所看見與重視。