airiti

台菲廣大興28號事件：孫子兵法謀攻篇觀點

林志龍*

2013 年 5 月 9 日，台灣本島南方與菲律賓所屬巴丹島（Batanes）北方海域發生菲律賓海巡單位開槍射擊我國籍漁船「廣大興 28 號」，我國船員洪石成中彈身亡（以下簡稱廣大興 28 號事件），進而引發我國與菲律賓（以下簡稱菲國）的外交衝突。嗣後，直至 8 月 7 日菲國國家調查局公布調查結果，8 月 8 日馬尼拉經濟文化辦事處（Manila Economic and Cultural Office，簡稱 MECO）主席培瑞茲（Amadeo Perez）帶來總統艾奎諾（Benigno Aquino III）親筆道歉信及與洪員家屬完成和解，同日晚間我國政府認同菲國善意的回應，宣布取消凍結菲勞等 11 項制裁措施，事件算是初步落幕，雙方關係恢復正常。

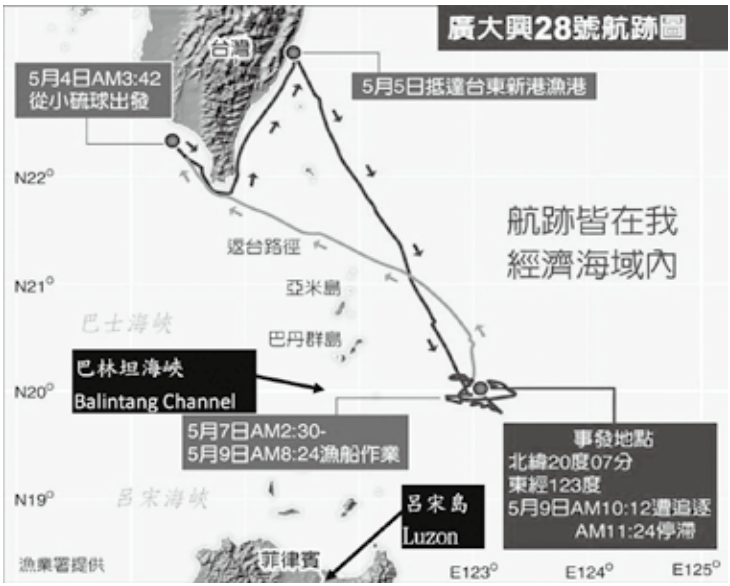
本文擬就孫子兵法中第 3 篇謀攻篇的 3 個重點:（1）全勝：能取得勝利，又能保全實力不受任何損傷，即用兵最高境界不戰而屈人之兵；（2）縻軍：不該進軍下令進軍，不該退兵下令退兵，束縛軍旅，使之進退失據；（3）知（或致）勝五道：知道什麼情況可以作戰、知道配置精確兵力、政府與人民具有共同信念、自己準備比敵人更充分、將帥有才能且獲充分授權。據以析論事發後一週雙方政府應處作為，並提出相關建議，俾利爾後類案因應。

* 作者為國防大學政治作戰學院政治研究所博士研究生。

airiti

事件簡介

「廣大興28號」事件係我國(漁船)「廣大興28號」於2013年5月9日上午10時左右，在我與菲國各自主張專屬經濟海域之重疊區域遭菲國海巡署東北呂宋島海巡區(CGD NELZN)暨漁業及水產資源局公務船(編號MCS-3001)開槍射擊，造成船員洪石成死亡，事後菲國政府對於該事件應處，未獲我國政府及受害家屬接受，導致2國外交關係陷入緊張，事發地點與航跡如附圖：



附圖：廣大興28號事發地點與航跡圖

菲國政府聲稱：「廣大興28號」當時於領海內海域-巴林塘海峽(Balintang Channel)作業，遭菲國海巡署發現後逃避受檢並衝撞公務船，致船上人員為求自衛開槍反擊。然依據

airiti

漁船航跡顯示該船從未越過菲國領海，且勘驗漁船外觀未發現有明顯撞擊痕跡，排除指涉撞擊菲國公務船說法；另菲國公務船縱然依法執行公務，依國際法慣例應先實施警告、登臨或行使緊追權等程序，但據調查後發現菲國海巡署人員並未如此。因此，我國政府認為菲國海巡署人員在我專屬經濟海域開槍射擊我國漁船不但非法侵權在先，且持槍向非武裝之「廣大興 28 號」船員所在位置掃射，涉嫌故意殺人，菲國政府應針對此事件道歉、懲兇、賠償受害者家屬及進行漁業談判。

本事件台菲雙方爭議點主要可歸結 3 點：(1) 案發地點（海域擁有權）歸屬？(2)「廣大興 28 號」是否意圖衝撞菲國公務船或拒絕停俥受檢？(3) 菲國海巡署人員對非武裝漁船之用槍時機及程序是否合宜？就雙方政府之應處所示（摘要如附表），自 5 月 12 日後，事件演變為雙方政府間（認知與外交作為的）衝突，致「以具體行動捍衛主權」的呼聲，掩蓋原本單純的司法性質，事件正式從漁事糾紛全面提升為主權之爭。

附表：5 月 9 日至 17 日台菲外交作為應處摘要表

時間	中華民國	菲律賓
9 日	上午事發，海巡署告知外交部，外交部即報告總統府及國安會。	
10 日	外交部發出強烈譴責與抗議，並提出「正式道歉」、「緝凶」及「賠償」等 3 大要求。	召開記者會，表示菲國海巡署的行為是對局勢做出的適當反應，將待調查結果出爐，再決定是否道歉。
11 日	1. 外交部長陪同菲國駐華代表前往小琉球慰問家屬並道歉；2. 再次向菲國提出道歉、賠償、懲兇和漁業談判等 4 項嚴正要求，並限 72 小時內做出回應。	

airiti

附表：5 月 9 日至 17 日台菲外交作為應處摘要表

時間	中華民國	菲律賓
12 日	1. 總統探視洪員家屬；2. 海巡署召開記者會表示，海巡署與海軍將組成護漁艦隊在南方海域護漁。	總統府表示「對槍殺事件感到哀傷，並聲稱駐華代表已向家屬轉達慰問與道歉」。
13 日		總統艾奎諾指出，將根據「一中政策」處理此事，MECO 將是負責此案的主要單位。
14 日	外交部長接見菲國駐華代表白熙禮（Antonio I. Basilio）	總統府召開記者會，表示此次船員遭槍擊事件，不再向媒體發表聲明，而是透過適當管道與台灣進行交涉
15 日	1. 外交部長與菲國駐華代表白熙禮召開記者會；2. 強烈不滿菲國政府的回應，採取三項制裁措施；3. 行政院祭出第 2 波制裁（8 項）；4. 法務部公佈「廣大興 28 號」初勘結果。	1. 總統府發表聲明；2. 將進行澈底、完整、公正且迅速之調查；3. 培瑞茲探望洪員遺孀，轉致菲國人民捐贈的慰問金，但非屬賠償金。
16 日	1. 國軍與海巡署實施聯合護漁操演；2. 總統府、行政院、外交部分別召開記者會，以「缺乏誠信」、「授權不足」、「反覆閃爍」的強烈用詞，表達對菲國政府應處的不滿。	
17 日	外交部召開國際記者會說明台灣拒絕菲國道歉的原因。	1. 司法部長秘書利瑪（De Lima）在記者會上表示「否決 16 日傍晚台灣正式向 MECO 提出聯合調查要求」；2. 國家調查局調查小組待命前往台灣，等台灣方面調查完成後才能得出最後結論。

孫子兵法謀攻篇觀點

孫子兵法全文共計 13 篇，就全文脈絡而言可以發現孫子並不主動求戰，若非戰不可，以全勝為最大考量。在全勝的思考下，又區分戰略及戰術兩大撰文主軸，強調戰術服從戰略，絕非戰略配合戰術，以得全勝。其兵學要義主要有四

airiti

點：「(1)謀而後戰；(2)鬥智不鬥力；(3)因敵制勝；(4)全勝論」。其中謀攻篇除了隱含上述4點外，主強調沒有戰場的戰鬥行為，力求運用謀略的方法和外交的手段屈服敵人，全篇並可區劃三個重點：全勝、縻軍及知勝之道。以此三個重點析評台菲兩國於此事件的應處：

一、全勝方面

我國未於第一時間動員因應，在訊息掌握不足及未充分廟算，片面認為菲國將妥協於經濟制裁及軍事恫嚇。殊不知以台灣現實情況來說，土地小，資源少，尤其在進入全球化時代，面對全球自由經濟市場，我國是否具備對他國採取經濟制裁能力？採取制裁的手段，無非是希望被制裁者能在相對權益受損情形下能尋求同我意志，假設前提是制裁手段有效，被制裁者對權益的損失難以承受。就此事件而言，雙方經濟互賴是事實，但就媒體報導對菲經濟制裁反向衝擊國內旅遊業及人力需求相當大的高科技業，所以經濟制裁到底制裁了誰？全勝強調實力保全與勝利並列，制裁的反作用力已我國受損，自無全勝可言。

二、縻軍方面

上文談及此事件本為單純的司法案件，卻於12日馬總統探視受害家屬後轉調，提升為主權之爭。媒體也指出雙方民意對事件或多或少均有不同意見，如菲國「部分菲國人民認為其政府採取正當措施，若非台灣漁民越界捕撈，攻擊不會發生，所以台灣漁民自身也要負責」，「部分認為有執法過當之虞，並對聲稱我國漁船先衝撞菲國公務艦的說法表示質疑」。雖然我國絕大部分民意均支持政府「硬起來」，但因民

airiti

意涉入不理性的情緒，對菲國的新仇加舊恨，致要求政府：「不惜開戰、國軍立即介入及媒體報導菲勞在台受侮新聞」等，使事件相形複雜與問題失焦，讓原佔有法理優勢的我國弱化訴求力道，更為「迎合民意」大肆宣揚動用國軍護漁，限縮外交手段的運用。殊不知軍隊的動用，即代表國家意志，使對話失去應有的彈性與意義。軍艦的象徵意義大於一切，不因艦上武器的閉鎖，或攜帶魚網從事漁撈而失去其代表性。所以使用軍艦陪同海巡護漁，軍艦仍是軍艦而非海巡艦。此事件的應處應為「海巡保護漁船，國軍保護海巡」，而非國軍與海巡併同，於法於理均屬可議。所以，是縻軍的表現 - 不該下令進軍而進軍，使之進退失據。

三、知勝之道

知勝之道有五點，惟就此事件的觀察：第一、5 月 11 日廣大興 28 號即回所屬漁港，15 日法務部才公佈勘驗結果，外交部遲至 17 日才召開國際記者會，然在國際記者召開前一日即實施國軍海巡聯合護魚操演。在未獲國際認同下即派軍是否適宜？第二、就護漁海域的需要，護漁艦艇是否足夠？是否屬於常態性派遣？第三、國內媒體刻意以「太超過，無辜菲勞，走在路上竟挨揍」及「拒賣菲勞便當」為新聞主題，打擊台灣形象，降低談判籌碼，對於衝突事件不但於事無補，反遭菲國媒體強化人民團結。準此政府與人民是否具有共同信念？第四、我國與菲國關係向來良好，同屬美國重要的地區戰略伙伴，政府單位未曾認為菲國會對我國不利，國軍也未曾假設菲國為假想敵。所以我國對菲國的應處，外交、政治、經濟、甚至軍事等方面是否做好充分準備？第五、事件的應處主角應為外交部（跨國事務），因此外交官

airiti

員扮演相當重要角色，但 5 月 16 日分由總統府、行政院及外交部分別召開記者會，雖然意欲拉高應處層級，表現處理決心，但卻突顯多頭馬車及最終決定權為總統府。依憲法第 4 章規定國防與外交事務為總統主管，然是否均須事必躬親呢？或說外交部是否獲得充分授權？

整體而言，我國在此事件的應處未符合謀攻篇的重點。對比菲國的因應則始終保持態度一貫，主張「於所屬區域執行公務，俟調查結果決定官方回應，並表示為避免關係惡化，不再向媒體發表聲明，而是透過適當管道與台灣進行交涉」，寄時間弱化遭指控力道，輔以「一中政策」忽視我國官方訴求，使用政治及外交手段削弱我方實力，符合全勝觀點；其次，不因我方動用軍艦護漁而派軍艦正面對抗，未有的縻軍情事；最後，菲國自知相關訊息尚為不足，採取以靜制動作法，且 5 月 13 日總統艾奎諾三世即授權由 MECO 專責處理。較為符合知勝之道。

政策建議

數十年來我國與菲國漁業上的糾紛在各自主張經濟海域重疊區多次上演，造成漁民傷亡及財產損失。漁業署曾統計從 1990 年至 2012 年間，菲國共扣留我 108 艘漁船，殺害多位台灣漁民。唯「廣大興 28 號」事件就事發位置及菲國海巡署「執法」強度而言係屬首例。只是令人不解的是政府的應處表現似為初遇，為免爾後類案及精進應處，以下據以謀攻篇內容提出幾點建議：

一、上兵伐謀，其次伐交

airiti

回到問題解決的事實及根源，此事件的事實是「漁民有需求，國家利益要確保」。根本的解決唯有「與菲國完成漁業協議，劃分經濟海域重疊區域」。過去自訂北緯20度的護漁「暫訂執法線」僅屬自我設限；另外，菲國迄今不與我進行正式漁業談判（僅於6月14日舉行漁業會談第一次預備會議，截稿前仍未進行正式會談），亦不能自制菲國海巡署行為，多次在重疊區域內干擾我漁民作業，從中獲取利益，造成我國及漁民鉅額損失。依兵法揭示的目的與手段來說，漁民需求及國家利益是目的，與菲國的漁業談判只是手段。另據B. H. Liddell Hart的「間接路線[1]」及謀攻篇「用兵之法，十則圍之，五則攻之，倍則分之」思考，欲迫使菲國無選擇的走上談判，唯使其於無形無聲、不知不覺中弱化實力，塑其不得不屈服之勢。具體的運用是利用國際媒體強化我主權宣示，低調且常態提昇海巡護漁強度與國軍密支能力，南向擴大護漁範圍[2]，採取符合國際法條件下護漁措施，加強查察、驅趕，甚至扣押侵害我經濟海域資源之漁船，則菲國在其漁民感受漁場受限與作業受擾，菲國海巡署及政府漸次感受來自漁民壓力，此時除非菲國尋求軍事解決，否則將積極主動談判，故上兵伐謀，其次伐交。

---

[1] B. H. Liddell Hart指出：從古到今，在戰爭中除非所採取的「路線」（approach）是具有某種程度的「間接性」（indirectness），若不能使敵人感到措手不及，難以應付的話，則很難獲得有效的結果。這種「間接性」常常也是物質性的，但卻一定總是心理性的。參見B. H. Liddell Hart著，鈕先鍾譯，《戰略論：間接路線》（Strategy: The Indirect Approach）（台北市：麥田，1996年），p.24。

[2] 行政院長江宜樺5月15日表示，台灣漁民只要捕魚範圍沒有進入菲國領海，而是在雙方重疊的經濟海域作業，都是政府護漁的範圍。

airiti

二、輔周則國強，輔隙則國弱

將帥是國家的支柱，將帥才能周備則國勢必強，相對的如果才能不周則國家就衰弱。才能兼備的將帥都具備良好的決策及執行能力。因為，決策牽涉廟算，而執行能力與決心有關。決心需要執行，決心下達的決策需要廟算，廟算需要資訊，資訊需要時間，但是決心下得越慢，有利條件就流失越多。所以就此事件的應處，等同將帥的外交官員未完善決策及貫徹執行，例如未掌握時效，使事件的輿論強度陷入類邏輯斯第成長[3]（logistic growth）極限（僅餘零星報導）；又如決策要求菲國於 72 小時內回應，實際上相當困難。致使外交部的應處遭各方批評，進而使我國戰略決心遭到質疑，所以外交官員的決策及執行能力都有必要強化。

三、兵棋推演知勝之道，全勝能得

兵棋推演（簡稱兵推）的概念就是先期做好各項準備，模擬狀況應處，在事發之前不斷尋求精進，使應處結果先期獲得保證。而謀攻篇提出知勝之道有五：知可以戰與不可以戰者勝，識眾寡之用者勝，上下同欲者勝，以虞待不虞者勝，將能而君不御者勝。因此，兵推正是知勝之道的實施與建構，早期形塑不戰而屈人之兵的全爭之勢。以此而論，將菲國納為假想敵之一，先期考量菲國可能的「不友善」作為，據以納入定期及不定期的兵推想定，建立應處模式。其次，兵推不是軍事專利，因為當代各國的軍備都希望是備而不用，唯有當政治、外交及經濟等手段均無效，或基於潛在後

[3] 邏輯斯第成長：圖書計量學常用，指文獻開始以指數成長模式增加，但某時間點後成長趨緩，並以該時間點（即反折點）為準，出現對稱的 S 形狀，即為邏輯斯第成長。

airiti

遺而不能採取經濟制裁，或者相關協處措施無助當前問題，或是應處所剩的途徑只有寄望武力威脅或使用時，才得以動用。所以，只要是可能受影響的政府部門都必須務實做好兵推演練，先期完成準備及檢討改進，故有機會達到全勝。

四、知勝者有五，求知勝之道

此事件應處關鍵思考是「對方如何思考」、「對方對我所採取的措施如何因應」及「我方如何取得最大實質利益」，簡言之即求「知勝之道」。以知勝者有五綜合反思，第一、就事論事知可戰與不可戰。國內媒體及民意似均聚焦在「菲國素行不良」、「漁民辛酸」、「政府無能軟弱」以及「菲公務船開槍就是不對」的說法上，故意忽略「經濟海域重疊」及「海巡單位有權執行公務」的事實，一昧的指責對方。如有實情遭隱，虛假顯現時將如何？第二、誘導民意理性上下同欲。就此事件而言，情緒化民意加上民族主義的衝動而要求政府「硬起來」採取軍事行動，媒體也僅就兩國的武備數量進行軍力比較，認為菲國毫無應對能力，妙的是政府很快的從善如流派軍協同護漁，疑的是《美菲共同防禦條約》沒有人知道嗎？第三、備戰以虞待不虞而避戰。孫子兵法開頭就強調廟算，廟算除比較勝率，隱含是否可承受損失。軍事對抗及國際現勢並非如此單純而為所欲為，必須完成充份準備，建立不可勝之勢，對方敢輕舉妄動主動求戰嗎？第四、君不御識眾寡能將。政府對問題的處理應該是先由直接部門檢討精進，無效時才尋求間接相關部門投入及合作；另政府各部門均有主管事務，若主事官員不能或不敢決策，凡事都要向上請示，是否還需分官設職？上乃求知勝之道，故曰：知己知彼，百戰不殆。

airiti

後續觀察

我國於 5 月 11 日提出「道歉、懲凶、賠償及漁業談判」4 項要求，並於 5 月 12 日以菲國「未正式道歉」及 5 月 16 日以其「缺乏誠信」、「授權不足」、「反覆閃爍」的強烈用詞，表達對菲國處理事件的不滿及拒絕接受菲國所提條件。然 8 月 8 日外交部召開記者會表示，鑒於菲國針對我國所提之 4 項嚴正要求已分別以書面及行動表達善意及歉意，即日起取消對菲國所採取的 11 項制裁措施。另台菲雙方已於 6 月 14 日舉行漁業會談第一次預備會議，為防止再發生類似漁船遭槍擊之不幸事件，承諾未來避免使用武力及暴力；雙方經換函後通報各自相關機關，落實執行會議共識且將繼續協商漁業資源養護及作業管理等相關議題。9 月 3 日，事件落幕不久，又發生恆春漁民蔡波駕駛膠筏在菲國巴丹群島（Batanes）海域，遭菲國海巡署人員以越界捕魚為由扣押，幸有「廣大興 28 號」事件的應處經驗及初步漁業談判，蔡員得以在外交部協調下及繳清罰款後，順利於 9 月 11 日獲釋，於 9 月 12 日返回台灣。整起事件迄今的發展，4 項要求中「道歉」和「賠償」2 項已經確定完成，至於「懲凶」及進一步的「漁業談判」，仍待持續觀察。