

# 廣大興28號事件評議——以漁業談判為核心之觀察

●姜皇池／國立台灣大學法律學院教授

## 壹、事件背景

巴士海峽最窄寬度僅有五十餘哩，而台灣與菲律賓兩國均主張二百哩專屬經濟海域，使得台灣與菲律賓兩國在此區域之專屬經濟海域高度重疊；尤有甚者，該雙方重疊經濟海域處是高經濟魚種「黑鮪魚」（Bluefin Tuna）洄游路線，是台灣漁民捕撈黑鮪魚的作業漁場，有高度經濟利益，長期為台灣漁民作業場所。而菲律賓公務船舶甚至海軍，長期竟逐漸演變成逮捕台灣漁船以換取贖金之習性，隨著黑鮪魚產量減少，漁船獲利降低，菲律賓公務船舶為得到跟以前一樣水準贖金，對台灣漁船也相對積極抓捕措施，導致一連串衝突<sup>1</sup>。而2013年5月9日，台灣屏東琉球籍漁船廣大興28號在鵝鑾鼻東南方約一百六十四哩、離菲律賓2009年所公布群島基線外七十餘哩，遭菲國海巡人員以M14步槍朝廣大興28號掃射，計有五十餘發子彈射中船身，造成船員洪石城中彈身亡<sup>2</sup>。與先前眾多案例不同，廣號事發地點為台灣與菲律賓重疊專屬經濟海域，且有相關「船舶資訊紀錄」（VDR）佐證，並不是在菲國領土之領海或內水內，亦不在菲國明確之專屬經濟海域。

## 貳、事件發展

對廣大興28號事件，一開始資訊有限，事實不明，因此台灣政府依循往例，相當審慎發言，然因國內輿論譁然，紛紛要求政府採行強烈措施，在龐大輿論壓力下，台灣政府隨即發表強烈聲明，菲國總統府相關發言人士卻以台灣船舶是在菲國領海內，且菲國海警人員是在執行法律，對於發生死亡事件感到遺憾回應。如此回應，加上菲國發言人微笑與漫不經心之態度<sup>3</sup>，讓台灣舉國翻騰，台灣政府隨即發出最後通牒，要求菲律賓政府自5月12日零時起七十二小時內答覆我國四項要求：正式道歉、賠償損失、儘速徹查事實嚴懲兇手、儘速啟動台菲漁業協議談判，若未獲正面答覆，台灣政府將採取凍結菲勞申請、召回駐菲大使、要求菲國駐台代表返菲等制裁與抗議措施<sup>4</sup>。對此通牒，菲國派遣馬尼拉經濟文化辦事處理事主席「裴瑞茲」（Amadeo R. Perez, Jr.）來台處理，然我方認為菲律賓的態度反覆，聲明版本紛雜，且無法接受「非蓄意」（unintended）行為的說

法，加以對我四項要求之回應「授權不夠、誠意不夠、反覆不定」，因此不能接受。在國安會議後，總統隨即裁示，於5月15日上午宣布啟動三項制裁：「採取凍結菲勞申請來台、召回台灣駐菲代表、要求菲駐台代表返國協助處理本案」<sup>5</sup>，並要求菲律賓在當日下午六時前回應，否則將再啟動第二波制裁。5月15日下午六時，因未獲菲律賓之善意回應<sup>6</sup>，由行政院院長親自宣布包含停止雙方高層互訪、經貿、農漁業、科技交流合作在內的八項制裁行動<sup>7</sup>。為落實第二批之第八項制裁，5月16日，台灣海軍及海巡署在巴士海峽海域舉行護漁聯合操演，期間並跨越暫定執法線南界，宣布以後將常態於此地護漁<sup>8</sup>。雙方對此斷斷續續協商，但進度相當緩慢，台灣仍維持相關制裁措施至今。

### 參、漁業談判之展開

事件在斷斷續續之談判氛圍下，有逐漸降溫趨勢。雖就正式道歉與賠償兩項，似乎進展有限，但雙方在調查事件真相及漁業會談兩項上逐漸有所發展。菲律賓雖不同意「共同調查」(joint investigation)，但雙方就「平行調查」達成協議，雙方互相派團進行調查，透過司法互助請求完成調查工作<sup>9</sup>。雖相互完成調查工作，但目前雙方並未正式公布調查報告。

此外，對於四項要求中之儘速重啟台菲漁業協議談判問題，台灣與菲律賓間就台菲漁業會談舉行的第一次預備會在6月14日結束，雙方共同簽署《會議結論摘要》(Summary of Conclusion)，在該文件中，雙方「承諾」(guarantee)未來不對他方漁船使用武力及暴力，並認為應在相關海域建立雙方海上執法的合作機制等共識，並將參考《台日漁業協議》的內容解決台菲間漁業爭議<sup>10</sup>。

廣大興28號事件無疑是在台灣引起前所未有的關注，力道之大，層級之高前所未見<sup>11</sup>。事實上，台菲兩國間關於海事領域的爭執歷時已久。遠在1950年代起，雙方屢就南海地區的主權歸屬有過爭執，其中最主要的爭執在於南沙群島及黃岩島的主權歸屬問題<sup>12</sup>。除南海部分島礁主權紛爭外，如前所指出，兩國在巴士海峽附近的漁事糾紛同樣層出不窮，廣大興28號漁船並非第一艘遭菲律賓公務船舶攻擊漁船，若不藉此機會妥善處置，則絕不會是最後一件。是以雙方進入漁業談判，確實是正確途徑<sup>13</sup>。

然重啟漁業談判後，台灣究係達到何種目的應該先行予以確定。從漁業問題之長治久安著眼，則應期待在漁業會談中，將雙方之重疊海域範圍予以明確劃分，因若能明確劃分雙方各自之海域範圍，未來因捕魚所引發之爭端必然可大幅減少<sup>14</sup>；然無庸諱言，現階段菲國採行「一中原則」，且中國即使支持台灣在本案中強硬，但此種支持是有其限度的，不能容許台灣與菲律賓針對海域劃分界限，蓋此將涉及南沙群島與中沙群島之主權爭端，以及台灣之專屬經濟海域範圍，而此涉及主權（南沙與中沙島礁主權歸屬）亦即主權權利事務（專屬經濟海域主張與範圍），則中國堅持台灣作為中國之一部分，並不能享有該等僅有主權國家始得主張之權利。然即因如此，台灣或應將此設定成長期目標，且若可以順利達成劃界，當然不應予以排除。

但無庸諱言，不論吾人理想如何，除必須面對政治現實外，觀察目前相關發展，台菲似已排除積極針對雙方重疊海域進行劃分談判。既然不進行海域劃界，則從常理判斷，雙方既重啟漁業協議談判，則相當可能是採行《海洋法公約》第74條之「臨時安排」（provisional arrangements）或相類似概念<sup>15</sup>。

事實上，此類在最終劃界（專屬經濟區）達成前，進行臨時性安排似乎是東亞各國之最為通行模式，甚至可說如此作法似已成為東亞地區相鄰或相向國家間解決專屬經濟區或主權歸屬有爭議島嶼附近海域的最常用之手段。比如日本與中國間就東海專屬經濟區劃界問題雖未能達成最終的劃界協議，但雙方在1997年時同意將東海地區中南北範圍北緯27度到30度40分間、南北寬約五十二浬的水域劃設為「暫定措施水域」，由日中兩國共同管制的方法，採取相互入漁的模式進行合作。1998年時，日本與韓國間雖有「獨島」（日文稱「竹島」）主權爭端，針對東海部分重疊海域劃設生物與非生物資源的共同管理區，並簽署《日本國與大韓民國漁業協定》。而中國與韓國間雖然對於蘇岩礁仍存有歧異，但同樣在2000年簽署《中華人民共和國與大韓民國政府漁業協定》，作為一種過渡性之臨時安排。

論理上，在台菲間重疊海域採取此類臨時安排確實有其優點：首先、雙方可避免主權爭議，以《台日漁業協議》為例，雙方在釣魚台爭議海域中不採取海域劃界方法，而採取合作安排的模式處理紛爭，大幅降低劃界可能造成的主權（或主權權利）所引發敏感政治考量<sup>16</sup>；第二、採用臨時安排模式時，由於不涉及海域劃界的問題，雙方通常是劃設某一特定海域作合作安排，而此作為適用臨時安排之海域，通常會選定雙方最常發生衝突或漁船作業繁密海域，因此較容易避免影響現行雙方漁船作業範圍與秩序，對雙方漁業衝擊較小。

## 肆、結論與建議

廣大興事件所觸及台菲兩國間議題千頭萬緒，絕不侷限於漁業問題，雖兩國同意進行事實調查，且實際已經交互進行調查，但雙方對事實認定似乎有相當大分歧，目前並未公佈正式調查報告<sup>17</sup>；因此目前看來唯一有進展者似乎是漁業談判，且兩國已針對漁業議題有所共識，並將有持續談判，對此發展，個人以為談判之際部分核心議題必須審慎因應與堅持：

首先、必須確保在相關文件中，雙方之執法船舶相互不對非武裝漁船使用致命性武器，除非在自衛之情況下，否則不能使用強制力，縱使因自衛所需而使用強制力，亦須符合比例原則。至於執法船舶在何種情況下可使用武力與合法使用武力之條件與責任歸屬問題，亦應導入習慣國際法明文規定，以避免未來有所爭執。

第二、必須建立迅速通知之機制，亦即若有漁船遭到逮捕時，逮捕漁船之沿海國必須迅速通知船旗國當局有關事實；與之相對，則是要同時建立《海洋法公約》與國際習慣法所建立之在遭扣船舶提供合理保證書或其他財政擔保後，沿海國應該迅速釋放遭扣

船舶與漁民<sup>18</sup>。然對此等條款之載入必須注意：該逮捕必須發生在各自無爭議海域內始有適用，若該逮捕發生在主權或主權權利有所爭議之海域，則應規定逮捕之一方有義務該將該船舶與人員釋放，且要保留國家直接介入之可能。

第三、必須設法確保我國漁船通過菲律賓海域之航行權。以往我國漁船遭到菲國逮捕時，固不容否認確有違法在菲律賓海域進行捕魚者，然此間遭逮捕者亦不乏單純通過菲國相關海域，不論該船是行使無害通過、自由航行權等等，亦曾遭到菲國執法單位「非法逮捕」者，蓋我國漁船往返中西太平洋或南太平洋作業時，必須經過菲國部分海域，因此未來於談論相關漁業問題時，必須同時顧及漁船航行權利，仍須在相關文件中確保我國漁船之航行權利。

第四、未來任何漁業協議或合作安排，均須避免在其中出現承認或默認菲國2009年群島基線界限或條約界限之文字或解釋可能；蓋若承認或默認菲國相關領海主張，不論是其憲法所規定之條約界限，或2009年《共和國第9522號法律》之群島基線，均將損及我國之南海島礁主權主張。

#### 【註釋】

1. 呂國禎，〈槍·海權·黑鮪魚〉，《商業周刊》，1331期，2013年5月。
2. 請參考：〈外交部全力處理我琉球籍漁船「廣大興28號」船員遭菲律賓不明船隻開槍射殺身亡案〉，《外交部網站》，〈<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/fea3410f-76ed-452e-ac03-e635c63cd164?arfid=4bbc7e7e-52f7-4fac-8d65-ab1463c2135e&opno=27e1968b-caee-47b7-8fe5-2f834a80a500>〉（最後瀏覽日：06/25/2013）；〈外交部強烈抗議及譴責菲律賓公務船槍擊我漁船〉，《外交部網站》，〈<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/1a8f4969-5dbb-491c-bdec-06c09c1f6d2c?arfid=4bbc7e7e-52f7-4fac-8d65-ab1463c2135e&opno=27e1968b-caee-47b7-8fe5-2f834a80a500>〉（最後瀏覽日：06/25/2013）。
3. 菲國總統府副發言人與海巡相關官員在回答記者詢問時，以微笑輕鬆態度陳述漁民死亡事件，雖事後解釋此乃發言習性，並無任何輕佻意涵，但台灣傳媒仍將之重複播放，且加以負面評論，民眾怒氣益升。
4. 請參考：〈中華民國要求菲律賓政府自5月12日零時起72小時內正面回應我方4項嚴正要求〉，《外交部網站》，〈<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/ba6b3bed-709f-4720-8273-34c69dd9f9fc?arfid=4bbc7e7e-52f7-4fac-8d65-ab1463c2135e&opno=27e1968b-caee-47b7-8fe5-2f834a80a500>〉（最後瀏覽日：06/25/2013）。
5. 此三項制裁是總統在5月15日上午七時召開國安會議後所裁示。
6. 此項決定仍是由總統親自主持，在5月15日下午四時召開國安會議決定，下午六時由行政院長率國防部、外交部、經濟部、交通部、海巡署等各部會首長召開國際記者會中宣布。
7. 請參考：〈中華民國外交部請馬尼拉經濟文化辦事處理事主席裴瑞茲返回菲律賓向菲國政府傳達我政府嚴正要求〉，《外交部網站》，〈<http://www.mofa.gov.tw/official/>〉

Home/Detail/a1435a0a-18de-42aa-9c5c-db2bbd3af9ef?arfid=4bbc7e7e-52f7-4fac-8d65-ab1463c2135e&opno=27e1968b-caee-47b7-8fe5-2f834a80a500> (最後瀏覽日：06/25/2013)，此八項制裁分別為：(1) 對菲律賓旅遊發出紅色預警訊號、(2) 停止台菲高層次交流與互動、(3) 停止經濟交流、推廣和招商活動、(4) 停止農漁業合作事項、(5) 停止科研交流和合作計畫、(6) 停止台菲航權談判、(7) 停止菲律賓人的免簽證措施、(8) 海軍海警在靠近菲律賓的海域舉行聯合演習。

8. 中央通訊社，〈海軍策護行動 首越暫定執法線〉，《中央通訊社網站》，2013年5月16日，<<http://www.cna.com.tw/News/FirstNews/201305160010-1.aspx>> (最後瀏覽日：06/25/2013)。
9. 請參考：〈中華民國政府以務實態度進行台菲合作調查「廣大興28號漁船遭槍擊事件」〉，《外交部網站》，<<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/89ae01c4-31b7-4222-8390-da39c1362311?arfid=4bbc7e7e-52f7-4fac-8d65-ab1463c2135e&opno=27e1968b-caee-47b7-8fe5-2f834a80a500>> (最後瀏覽日：06/25/2013)
10. 請參考：〈中華民國與菲律賓舉行「台菲漁業會談」第一次預備會議達成具體成果，雙方簽署會議紀錄承諾未來避免使用武力及暴力，以防類似「廣大興28號」漁船遭槍擊之不幸事件再度發生〉，《外交部網站》，<<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/3fd68774-e6c3-490c-b5e2-70083af3b575?arfid=4bbc7e7e-52f7-4fac-8d65-ab1463c2135e&opno=27e1968b-caee-47b7-8fe5-2f834a80a500>> (最後瀏覽日：06/25/2013)，對於此文件之國際法效力，可參考：姜皇池，〈菲律賓哪有提供保證〉，《中國時報》，2013年6月17日，版A12。
11. 本案與先前案例不同，以往均由漁業署和外交部處理，但廣大興28號事件，幾乎是總統與國安會負責全程。
12. 傅崐成，《南海的主權與礦藏—歷史與法律》(台北：幼獅，1981年)，頁59-61。
13. 然在我國所要求四項要求中之前三項核心要求未有具體成果前，即於此時與菲國進行談判，此種時間之選擇，事實上是可有可商榷處。
14. 吾人僅能說會大幅減少，因為即使是海域明確劃分後，對於執法過程、逮捕後之迅速釋放問題，仍將會有爭執或齟齬，是以不會因明確劃分各自海域後即能完全不存有任何衝突。
15. 《海洋法公約》第73條第3款規定：「在達成第1款規定的協議以前，有關各國應基於諒解和合作的精神，盡一切努力作出實際性的臨時安排，並在此過渡期間內，不危害或阻礙最後協議的達成。這種安排應不妨害最後界限的劃定。」
16. 當然此僅能說是大大降低，因為不論是中國或台灣仍有相關論者認為《台日漁業協議》是「犧牲主權以換取漁權」云云。
17. 從實際操作而言，進行合作調查對我國並非有利，請參考：姜皇池，〈合作調查，自陷困境〉，《蘋果日報》，2013年5月28日，版A16。
18. 《海洋法公約》第292條第1款前段規定：「如果締約國當局扣留了一艘懸掛另一締約國旗幟的船隻，而且據指控，扣留國在合理的保證書或其他財政擔保經提供後仍然沒有遵從本公約的規定，將該船隻或其船員迅速釋放」。◆