

中菲漁業糾紛與合作問題之探討

許長亨

(菲律賓聖多瑪斯大學政治學博士)

(本文作者曾在菲工作十三年，對菲國事務極爲嫺熟，特別是處理中菲兩國漁業問題，文中所述多係其累積多年經驗所得，頗值關心此一問題的讀者參考。——編者)

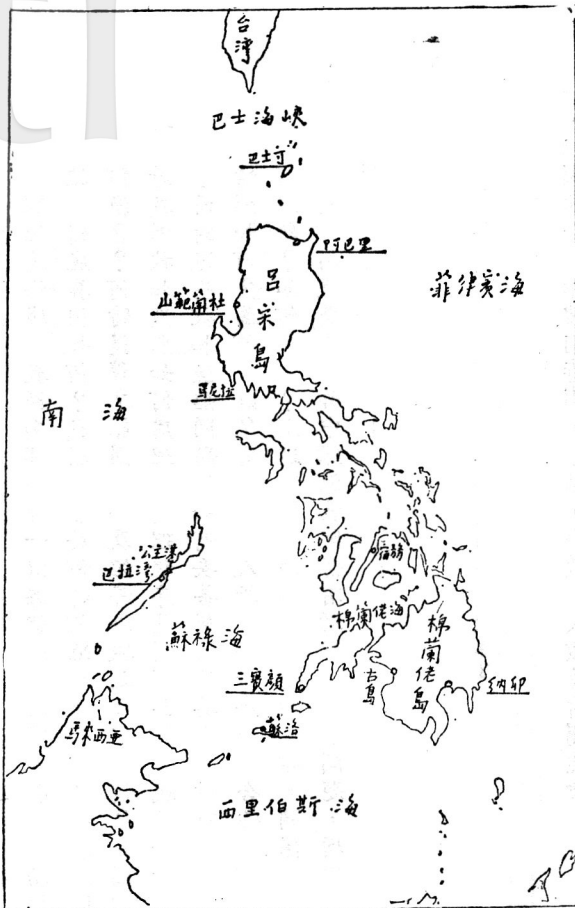
常見報紙刊載，我國漁船遭受菲律賓海軍無理逮捕扣押，引起全國公憤，加上菲律賓宣布二百哩經濟海域，我國南部漁船一出海就進入兩國重疊海域而被扣押，糾紛迭起，影響中菲兩國情誼，到底真相如何？我國漁船於何時何地被菲扣押？被扣原因為何？有那些漁船及漁民被扣？屬何漁會？何時獲釋？菲國領海及經濟海域之規定為何？我國作何反應？我國之規定為何？菲律賓對我國被扣漁船如何處理？處理程序及罰則為何？我政府對於這些被扣漁船提供什麼協助與服務？面對這些被扣漁船問題應如何妥善解決？其次探討有關中菲漁業合作問題。以往中菲漁業合作情形如何？為何失敗？艾奎諾夫人新政府對於漁業合作有何新規定？目前漁業合作情況如何？有何問題？如何解決？上述問題牽涉甚廣，錯綜複雜，關係中菲兩國人民友誼，值得國人深入探討研究。為使國人了解中菲漁業關係有助解決漁船問題，增進中菲兩國友誼與實質關係，爰就上述問題，逐一檢討如下：

壹、我國漁船在菲被扣之探討

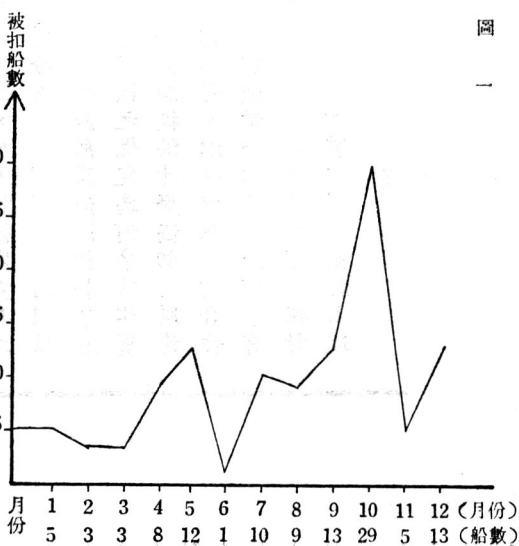
一、我國漁船在菲被扣時間、地點、船數、人數及所屬漁會

中菲漁業糾紛與合作問題之探討

我漁船在菲被扣主要地點圖



圖一 在菲被扣船數與月份統計



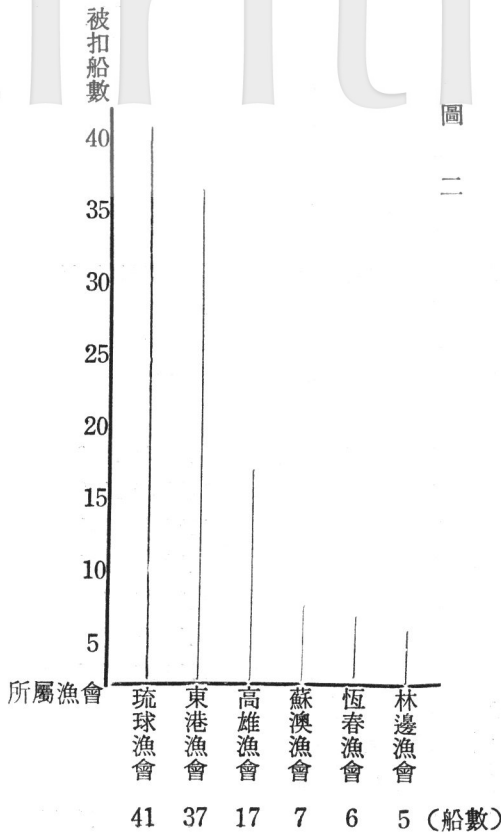
據統計，自一九八〇年七月至一九八七年九月，我國漁船在菲被扣船數共一一三艘，船員六三三人。被扣月份最多為九、十兩月（參閱圖一）。被扣漁船所屬漁會最多為屏東縣之琉球漁會四十一艘，次為東港漁會三十七艘、高雄漁會十七艘，其餘各地漁會十八艘（參閱圖二）。在菲被扣地點最多為巴拉灣（Palawan）三十六艘，次為阿巴里（Aparri）十八艘、巴士可（Basco, Batanes）十一艘，其餘各地四十八艘。（參閱圖三）。被扣漁船已獲釋放或自己逃回者共一〇八艘，沉船者三艘，尚未獲釋者二艘。有關被扣船名、所屬漁會、被扣日期、地點、人數及獲釋日期詳見「臺灣漁船被扣菲律賓一覽表」（表一）及菲律賓地圖。

二、我國漁船被扣原因：

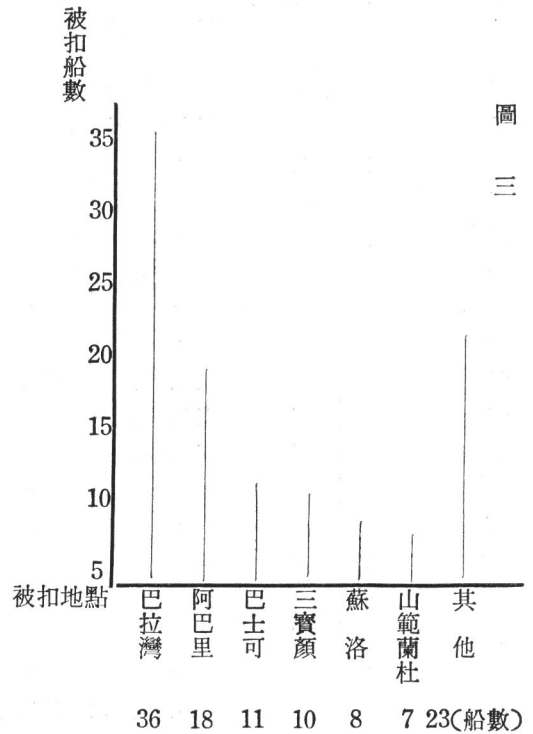
(一) 距離太近。臺灣南端距菲國北端巴丹省僅七十八哩。①我國漁船出海不久即入中菲兩國重疊海域，由於上述海域尚未明確

註① 陳鴻瑜著，菲律賓的政治發展，臺灣商務印書館，民國六十九年出版，第四五頁。

在菲漁船被扣漁船數與所屬漁會統計表
(一九八〇年七月至一九八七年九月)



在菲漁船被扣點與船數統計表
(一九八〇年七月至一九八七年九月)



表一 臺灣漁船被扣菲律賓一覽表

漁船船名	漁會	被扣日期	獲釋日期	人數	被扣地點	被扣現場經緯度
1.連順福12號	△	1980.09.06	1981.01.24	5	Davao	
2.鴻全漁	△	1980.09.11	"	6	Zamboanga	
3.建明興	✓	1980.09.04	1981.01.27	5	Zamboanga	6°*119°
4.萬昇益	✓	1980.09.11	"	5	Zamboanga	5°117°
5.泓春號	△	1981.01.12	1981.02.10	16	Aparri	
6.順祥號	×	1980.10.10	1981.02.14	12	San Fernando	20°40'* 121°40'
7.信隆一號	✓	1981.01.25	1981.02.21	17	Tacloban	
8.新瑞鎰	△	1980.08.18	1981.03.06	5	Tawi-Tawi	
9.滿福吉	✓	1981.02.15	1981.03.12	4	Bulinao	16°20'* 118°40'
10.新瑞吉	✓	1980.12.04	1981.04.23	5	Jolo, Sulu	6°20'*118°40'
11.瑞昇泰	✓	"	"	6	"	6°20'*118°40'
12.滿福懺	✓	1980.10.15	1981.04.15	5	Zamboanga	
13.滿旭發	×	1981.01.03	1981.05.14	5	Surigao	10° 131°

漁船船名	漁會	被扣日期	獲釋日期	人數	被扣地點	被扣現場經緯度
14.榮忠輪	海洋漁業 開發處	1981.04.10	1981.04.28	14	Aparri	20°*121°50'
15.德豐明三號	×	1981.03.30	"	16	"	"
16.勝吉輝三號	△	1981.04.04	1981.06.03	3	"	"
17.勝吉輝六號	△	"	"	5	"	"
18.勝滿興三號	△	"	"	5	"	"
19.泉勝一號	"	"	"	4	"	"
20.恭瑞億	△	1980.10.10	1981.06.07	4	Palawan	11°03'*119°50'
21.嘉騰興	✓	"	"	6	"	" * "
22.明漁鎰	✓	"	"	6	"	" * "
23.全文成	×	1981.01.13	1981.06.09	5	"	5° 113°
24.達漁成	✓	1981.01.21	"	5	"	"
25.滿福鎰	✓	1980.10.10	1981.06.26	5	Palawan	11°40'* 119°02'
26.連同發	✓	"	"	5	"	11°35'* 119°08'
27.慶滿興	✓	"	"	5	"	11°40'* 119°10'
28.軍吉志	✓	"	"	5	"	11°38 * 119°12'
29.瑞發財	✓	"	"	5	"	11°45'* 119°20'
30.印成財	✓	"	"	5	"	11°40'* 119°02'
31.滿億祥	✓	"	"	5	"	11°28'* 119°03'
32.連興祥	△	1980.08.22	1981.07.02	5	Tawi-Tawi	"
33.忠昇興三號	△	1981.07.04	1981.07.14	5	Aurora	"
34.福發成	✓	1981.07.15	1981.07.15	3	Palawan	"
35.全進鎰	✓	1980.10.10	1981.07.23	4	"	11°40'* 118°05'
36.金隆峰	✓	"	"	5	"	11°40'* 117°45'
37.隆發昇	✓	"	"	5	"	11°40'* 117°40'
38.珊金隆	蘇澳	1980.07.05	1981.08.07	5	Isabela	"
39.連勝財	✓	1980.10.14	1981.08.14	4	Jolo, Sulu	7°20* 119°30'
40.鴻發成	✓	"	"	4	"	7°20'* 119°30'
41.全振利	△	1980.10.05	"	5	Zamboanga	"
42.佑易財	△	1981.08.02	1981.09.11	4	San Fernando	"
43.勝發興	△	"	"	5	"	"
44.連吉鎰	△	1980.12.27	"	5	Palawan	7°45'* 116°16'
45.全偉成	✓	"	"	5	"	7°52'* 117°20'
46.振滿興	✓	"	"	5	"	8°40'* 116°45'
47.明賜祥	△	1980.12.18	"	5	"	8°30'* 119°50'
48.金發進	△	1981.07.10	1981.10.12	5	Zamboanga	"
49.正銀益	△	1981.07.12	"	5	"	"
50.明志財	✓	1980.10.14	1981.09.25	4	Jolo, Sulu	7°20'* 119°30'
51.龍連興	✓	1980.12.04	"	4	Jolo, Sulu	6°20'* 119°
52.海發鎰	✓	"	"	6	"	" "
53.昇鎰祥	✓	"	"	4	"	4°11'* 118°18'

漁船船名	漁會	被扣日期	獲釋日期	人數	被扣地點	被扣現場經緯度
54幸榮發	△	1981.08.16	1981.09.24	3	Isabela	
55全吉興三號	×	1981.12.07	1982.01.28	5	Tacloban	
56滿億興	✓	1981.10.11	1982.08.27	5	Palawan	10°06' * 117°
57榮成財	△	"	"	4	"	10° * 117°
58永源發	蘇澳	1981.10.12	1982.03.13		Aparri	
59大吉順12號	蘇澳	"	"	19	"	
60大吉順38號	蘇澳	"	"		"	
61連進財	✓	1981.08.19	1982.02.04	5	Zamboanga	6°20' * 118°10'
62金弘昇	△	1981.05.10	1982.03.13	7	Aparri	
63金鴻成	南方澳	1981.10.26	1982.05.01	7	"	
64珊瑚一號	南方澳	"	"	6	"	
65有得利	○林邊	1982.05.29	1982.08.19	4	Tabaco, Albay	16° * 128°
66金源昇	△	1982.05.20		5	North-east of Phil. Isles	
67盈裕成	△	1982.08.03		4	Pangasinan	
68滿福輝	△	1982. 9.15	1983. 2.23	4	Palawan	CT3-3287 N8° E119°
69豐富二號	✓	1982. 9.29	1982.10. 3	4	Basco	
70豐祥十二號	×	1982.10.13	遇颱風1982. 10.14已返航		Aparri	N18°45' E122°6'
71力信一號	×	1982.11. 3	遇颱風， 行踪不明		Davao	6°49' 127°43'
72漁順興三號	×	1982.10.30	修妥機械後 已返臺灣	7	Palawan	CT3-3414
73金昌隆					Palawan	蘇德福 No. 23CT4-739
74清春發	△	1983. 4. 5	1983. 6. 3	6	San Fernando	
75東豐二號	×	1983. 3.23	1983. 3.30	17	San Fernando	1950' * 1229'
76神永福	□恆春	"	1983. 4. 4	5	"	
77豐滿慶	×	1983. 2. 3	1983. 4.19	12	San Fernando	
78龍讚吉	○	1983. 5.14	被扣船員二 人船已駛回		Aparri	蔡水法、李鐘敏 二船員被扣押 72 10 12返臺
79聖滿財	△	1983. 7.25	1983. 7.28	4	Batanes Basco	
80基福發	△	1983. 7.23	1983.11. 9	5	Palawan	船長：張居在
81金昇福	△	"	"	4	"	船長：王喜晴
82金昇漁二號	✓	"	"	3	"	船長：林金樹
83鴻滿福	✓	1983. 8.22	1984. 3.11	5	"	船長：林榮川
84海漁成	✓	1983. 9.22	1984. 1.24	5	"	船長：陳文祥
85福信財	△	1983. 7.25	1983.12.29	5	Zamboanga	船長：許福信
86成豐六號	△	1983.11.25	1984. 5.28	5	Dumaguete 轉	船長：蘇榮坤
87軍騰豐	✓	1983. 9.18	1983. 9.20	4	Tabaco	已逃返臺灣

漁船船名	漁會	被扣日期	獲釋日期	人數	被扣地點	被扣現場經緯度
88春福滿	蘇澳	1983.11.2	1984.2.8	4	Batanes Basco	船已逃 楊潤榮、林萬鐘、陳慶安、胡吉雄被扣押
89昭長成	"	1984.2.26	1984.5.16	4	"	返臺灣 許富福、陳蓋賢、黃水文、林春課被扣押
90玉川三號	×	1984.5.11	1984.5.14	16	"	"
91進吉春	△	"	"	5	"	"
92成達號	×	1984.5.5	1984.8.13	18	Palawan	"
93洪吉利	△	1984.8.31	1984.9.22	1	Surigao	該船遇風沉後船員洪龍泉一人獲救
94德財興	△	1984.5.2	1984.6.9	4	Aparri	船長：鄭月德
95昇興吉	✓	1984.9.19	1984.11.19	5	Palawan	船長：黃宏財
96泰興財	✓	"	"	5	"	船長：李允居
97吉進興	△	1984.9.16	"	4	"	船長：蔡媽通
98龍吉興	□恆春	1984.9.14	1985.1.16	6	Aparri	船長：潘來成
99華海十二號	○	1984.12.15	(1)1984.12.25 (2)1985.1.5	5	Zamboanga	船長：洪田國船員：蔡金泉、陳新興吳來子、羅從明
100上大一號	×	1984.12.22	1985.3.2	18	Basco Batanes	船已沉沒，船員十八人獲救
101南榮一號	□	1985.5.13	1985.7.12	5	"	船長：潘逍遙
102金富昇號	△	1985.10.9	1985.10.29	5	Palawan	船長：陳坤全
103東和利六號	□	1985.11.28	1986.7.24	5	Basco Batanes	船長：蔡寶源
104瑞吉發號	△	1986.5.3	1986.6.20	4	Aparri	船長：林朱吉
105順祥福號	✓	1986.5.31	1986.7.1	5	General Santos City	船長：蘇金木
106萬鎰昇二號	×	1986.6.15	1986.7.1	5	同上	船長：黃萬利
107盛進利號	□	1987.2.28		6	Basco	船長：吳展福
108華海十二號	×	1987.4.21		4	Navotas	船長：鄭清轉
109德發財號	□	1986.11.30	1987.2.23	5	Basco	船長：潘貴連
110豐滿慶號	△	1987.4.3	1987.5.14	3	Launion	
111鵬輝號	△	1986.12.12	1987.7.2	3	Navotas	
112昇旭財號	×	1987.5.25		4	Navotas	船長：邢家法(沒收)
113勝盟號		1987.9		9	Palawan	南沙羣島作業與母船失去連絡求助非海軍
合計				633		

備註：✓：琉球漁會△：東港漁會×：高雄漁會○：林邊漁會□：恆春漁會
 (1)自一九八〇年七月至一九八七年九月，我國漁船在非被扣或沉沒者共一一三艘，船員六三三人。已獲釋或逃回臺者計一〇八艘，沉船者三艘，尚未獲釋者三艘。
 (2)另新海成八一號、金福成、新振隆、協進隆、新隆昇一二號、永慶二號等六艘於一九八三年九月六日遇艾倫颶風於阿巴里附近島嶼沉沒，失蹤。

劃分，漁船被扣，糾紛迭起。

(二)傳統漁場。菲律賓海域，包括巴士海峽 (Bashi Channel)、蘇祿海 (Sulu Sea)、棉蘭佬海區 (Mindanao Sea)、西里伯斯海 (Celebes Sea) 及其鄰近水域，為我國南部地區小型鮪釣漁船之傳統作業漁場。由於歷史傳統，行之有年，我國漁船前往作業視為當然，而非國自宣佈領海羣島主義及經濟海域後認為係侵入其領海非法入漁而予以逮捕。

(三)漁船增加，沿海漁類銳減。一九五〇年代我國僅有數百艘漁船，至一九七六年漁船增至六、五六〇艘，②至一九八六年劇增至一四、六一四艘，③漁船快速增加，臺灣地區沿海漁類亦隨之減少，為圖生存，部份漁船只好冒險南下至非海域捕魚。

(四)節省油料，降低成本。經筆者請問被扣漁船船長獲悉，非國巴拉灣以出產鮪魚聞名。鮪魚為迴游性漁類，依其迴游習性，於每年四月至十一月由北南下而至非國與印尼之間的西里伯斯海。我國漁船即在上述時間前往西里伯斯海域作業。但於返航時多取道非之內海 (蘇祿海) 經巴拉灣返臺。在此內海，風平浪靜，路途又近，可縮短三天航程，節省油料，降低成本。而且島嶼多、良港亦多，萬一遇到颱風可入港避風，補給亦較方便。如經由東邊之菲律賓海返航，路途遙遠而且東岸高山峻嶺，峭壁險崖，又無良港，一旦遇險，漁船無法靠岸，入港避風。因此漁船大都冒險經由蘇祿海及巴拉灣返航，因而遭非海軍在巴拉灣出口處攔截扣留。

(五)引擎故障，機件損壞又遇颱風致漂流至非被扣。

(六)漁船遭遇颱風，緊急避風入港或船員急病，靠岸求醫或補給食物、飲水、油料等入港補給。由於上述原因被扣者，如經非方查核屬實，基於人道及國際法，非方經我方交涉後大都會儘快釋放。

(七)觸礁擱淺，無法航行或漁船沉沒者。

(八)本身船位測算錯誤，無意中進入非國領海者。

(九)與其他國家如紐西蘭有漁船合作證件，係屬無害通過，遭菲方無理扣押者。

(十)在非領海內非法捕魚、炸魚、偷挖珊瑚或走私菸酒等非法行為被捕者。

三、非國有關領海、經濟海域之規定以及我國之反應：

(一)新憲法之規定：依據一九八六年菲律賓共和國憲法第一章國家領土之規定：「國家領土包括菲律賓羣島以內的一切島嶼和水域，以及菲律賓擁有主權或管轄權的一切領土。由其陸上的、河中的和空中的領域構成。包括其領海、海床、下層土、島架和

註② 杜乃濟著，增進中菲實質關係之研究，第六一頁。

註③ 參閱民國七十五年漁業年報。

其他海底的區域。羣島四固之間和連接各島的水域，不管其幅員如何，是非律賓的內海的組成部份。」^④

(一) 菲國「羣島理論」：一九五五年十二月十日菲國提出羣島理論 (Archipelagic Doctrine)。即以該國七十九條長短不等的直線羣島基線 (Straight archipelagic Baseline) 連結該國七千一百零七個島嶼之最外緣島嶼而組成領海基線。換言之，非律賓領海界限並非依其領海基線起向外延伸若干海里，而係以非律賓羣島為一整體，以經緯度線作為劃界標準劃成爲一個巨大長方形之拼湊體。此長方形南北長一千一百哩，東西寬六百五十哩。在此長方形內，基線之內爲內水，基線與長方形外界之間則爲菲國「領海」。菲國在一九六一年將上述聲明完成立法並於一九七三年將「羣島原則」列入憲法。^⑤

(二) 菲律賓之經濟海域：菲國經濟海域係依據一九七八年六月十一日馬可仕總統所宣佈之「一五九九號總統命令」制訂。該命令要點如下：

1. 非律賓之經濟海域係自其領海基線向外延伸二百海里之海域。
2. 如該海域與相近或鄰近國家之經濟海域重疊時，其界線由相關國家以協定決定，或依普遍公認之國際法原則劃定之。
3. 在此經濟海域內之一切海床上之生物、非生物、天然資源之開發、探勘、養護及經營均爲菲國主權之權利。
4. 其他國家可在經濟海域航行、上空飛行、敷設海底電纜與管線及其他國際法上所許可之有關航行及通訊行爲。
5. 總統可授權適當之政府機構以制定需要之適當規定以執行上述命令。
6. 任何違反上述命令或相關規定之個人將被法庭判決處以菲幣二千披索至十萬披索之罰款或六個月至十年之拘役，或兩者皆科。船隻及其相關設備與物品將被逮捕與沒收。^⑥

(四) 我國之反應：菲國政府於一九七八年宣佈二百海里之經濟海域後，我國爲維護我國之漁業與海洋資源，爰於一九七九年九月六日宣佈新海洋政策如下：

1. 中華民國之領海爲自基線起至其外側十二海里之海域。
2. 中華民國之經濟海域爲自測算領海寬度的基線至其外側二百海里之海域。
 - (1) 中華民國在本經濟海域內享有天然資源之開發、養護、利用等主權上之權利，及一切國際法上得行使之管轄權。
 - (2) 中華民國之經濟海域與他國已宣佈之經濟海域重疊時，其界線由相關國家政府協議，或依公認之國際法原則劃定之。

註④ 世界日報 (菲律賓馬尼拉)，一九八六年十一月二日。

註⑤ Pacifico Castro, "The Philippines and the Law of the Sea," p. 15.

註⑥ "The Philippines and the Law of the Sea" pp. 41-p. 42.

(3) 其他國家可在本經濟海域航行、上空飛行、敷設海底電纜與管線及其他國際法上所許可之有關航行及通訊行爲。
3. 中華民國對鄰接其海岸之大陸礁層，依一九五八年日內瓦大陸礁層公約及國際法一般原則所應享有主權上之權利，不因本經濟海域之宣佈及任何國家經濟海域之設置而受影響。^⑦

上述新海洋政策呈請總統於一九七九年十月八日明令實施。我國基於睦鄰及平等互惠原則，並表明願意與鄰邦協商共謀解決海域重疊問題，更寄望有關國家能互相合作，共同開發海洋資源。惟非國目前與我國無邦交，且本身亦未具體制訂執行辦法。據筆者親洽非國外交部及有關單位官員瞭解，非國迄未指定或設置專屬機構推動本案。亦尚未制定相關法令公佈實施，更未與鄰近國家如越南、印尼、馬來西亞等國談判經濟海域重疊問題劃界事宜。目前艾奎諾夫人新政府面臨馬可仕舊政權所遺留下來的爛攤子，諸如共黨叛亂、南島獨立、美軍基地、土地改革、經濟困境、二八五億美元外債、治安不靖、示威罷工、局勢動盪不安、外資不來等棘手問題，均有待解決，自顧不暇，遑論與他國談判海域劃界問題。故近期內，在政局尚未穩定前，非國諒無心思與他國談此問題。

四、菲律賓政府處理我國被扣漁船之程序及其罰則：

1. 非政府對我被扣漁船提控之罪名爲「非法捕魚」或「非法入境」兩項。他如利用漁船從事走私、販毒、販賣武器或人口之非法行爲，依法另予治罪。

2. 通常我國漁船被非海軍扣捕後，漁船及漁民有被羈押在碼頭者，如在三寶顏、蘇洛、巴拉灣等地被扣漁船即如此處理。漁民睡在船上，如經報准可上岸採購食物補給，惟晚間海防隊會派員點名，一切伙食自理。另外也有被集中關在海防隊或移民局，限制行動自由者，如巴士可、阿巴里、納卯等地是。其飲食由華僑或當地菲華商會派員接濟照料。其他有者由國內寄款救濟，自行派員採購料理者。

3. 非地方政府設有地方性之非法入境委員會，由當地保安軍、移民局、財政部調查局、漁業局、海關、海防隊、檢疫局等七個單位組成，由保安軍擔任主席。漁船由海軍逮捕後，即由保安軍召集會議，聯合偵訊並由當地華僑當場翻譯作成調查報告及建議後寄到馬尼拉各該單位之總部。偵訊重點在查證有無走私、販毒、販賣武器或非法捕魚等影響其國家安全或利益之非法行爲。由於單位多，集合不易，或缺少英語翻譯人員及郵政遲緩，該項調查報告及建議寄到馬尼拉時已逾二、三個月。

4. 菲中央政府設有全國非法入境委員會 (National Committee on Illegal Entrants)。由非外交部、移民局、漁業局、財政部調查局、海防隊、海軍、保安軍、海關、司法部等九個單位組成。以外交部領務司司長爲主席兼召集人。每月定期開會一

註⑦ 中央日報（國際航空版），民國六十八年九月七日第一版。

次，決定有關被扣漁船是否釋放問題。漁船如經該會討論通過無罪釋放，外交部即擬妥釋放令經由保安軍總司令部軍方電報系統電告地方保安軍釋放該船。地方保安軍收到釋放令後即通知移民局、海關、海防隊等有關單位至船上辦理釋放手續。漁船拿到釋放令及清單後即可啓程離境。由於單位多集合不易且各單位代表對案件均有否決權，如案情不明還得派人前往實地再予調查，故在馬尼拉費時約二、三個月。故漁船自被扣至釋放，所需時間少則三、四個月，多者八、九個月不等。一艘漁船船員五人四個月生活費及其他罰款約需花費三千美元。

5. 在巴拉灣、蘇洛、巴士可等地漁船被海防隊扣押先作成偵訊調查報告後移送地方法院審判。視案情不同，有的無罪獲釋，有的船員被判五至十年徒刑，科以罰金五千披索，有的兩者皆科還沒收漁船漁具。如在巴拉灣曾有我國漁船十三艘被扣，有的船員被判五年至十年徒刑、罰款並沒收漁船。後經我國駐菲單位人員交涉，通過各種管道，始獲改判科以罰金，漁船十三艘全部獲釋返臺。

6. 罰則：

(1) 依菲律賓前總統馬可仕所公佈第六一三共和國法第四五條之規定 (Section 45 of Commonwealth Act 613 as amended by Republic Act 144)，凡非法入境之外人，將依法被判不超過非幣一千披索或不超过二年之有期徒刑，或兩者皆科。惟如法官引用第四十六條規定 (Section 46) 處罰外人漁法入境則較嚴重，可被判最少五年最多十年之不定期刑期及罰金非幣五千披索。

(2) 另依一九七五年五月十六日馬可仕前總統所頒佈之七〇四法令第三十八條有關非法捕魚之處罰規定，非政府嚴禁炸藥炸魚、電魚、用細目魚網捕魚、用拖網捕魚及出口虱目魚苗。依第三十八條規定A. 如用炸藥炸魚將被處以十年至十二年有期徒刑；B. 如用藥物毒魚將被處八年至十年有期徒刑；C. 如電魚將被處二年至四年有期徒刑；D. 若從事非法捕魚之買賣處二年至六年有期徒刑。^⑧

五、我政府派在非國之太平洋經濟文化中心駐馬尼拉辦事處 (Pacific Economic and Cultural Center, Manila Office Tel. 472261) 及人員對於被扣漁船提供之協助與服務。

(一) 該處接到漁船被扣地區之非華商會或僑領，或國內漁會，或當地政府通知或閱報知悉後，即指派承辦漁船官員前往漁船被扣地點實地了解案情，一方面代表政府對漁民表示關切與慰問之意，另一方面並協助漁民翻譯答覆菲方偵訊，以期早日作成調查報告早日獲釋。或協調當地華僑策劃營救方案。拜會當地海防隊、保安司令部、移民局、漁業局或法院等有關扣押漁船單位，請

註⑧ 一九七五年五月十六日馬可仕總統所頒佈之七〇四法令第一四頁。

儘速調查，作成有利漁船釋放之建議，早日釋放漁船。

(二) 必要時由該處先墊款接濟船員日常生活費用，如採購食物、油料、飲水、冰塊，修理損壞機件並電報外交部轉知所屬漁會通知家屬匯款歸墊。如有患病船員即協助送醫院治療。

(三) 經常洽催非外交部、移民局、海防隊早日開會調查，儘早釋放被扣人員。

(四) 漁船觸礁擱淺，無法航行或不幸沉沒，獲救之漁民來岷搭機返臺時，代訂旅社、機位，至移民局協助辦理釋放手續及離境清單，並送至機場搭機返臺。

(五) 協助代寫英文信封郵寄家屬報平安，並送中文書報雜誌以慰船員寂寞。

(六) 協助處理酗酒滋事打架船員。或向非方海防隊交涉改善船員待遇。

(七) 邀請非全國非法入境委員會九個單位代表於一九八四年十二月來華訪問。

六、漁船被扣問題解決辦法：

(一) 中菲漁業合作實為解決漁船被扣之唯一良策。駐菲代表處有鑒於漁船被扣影響中菲兩國友誼至鉅，為避免漁船一再被扣，曾建議國內漁政單位鼓勵民間加強漁業合作。為此臺灣省漁會同農委會、漁業局、東港漁會等單位曾組團前往菲國考察，並拜會菲國有關漁政單位，交換意見，咸認有加強中菲漁業合作之必要。有此共識之後，透過民間管道，不斷試辦漁業合作，被扣漁船亦有逐年降低之趨勢。(參閱圖四)。被扣漁船自一九八〇年之三十五艘降至一九八七年之五艘，收效甚宏。

(二) 漁船應了解無害通過權之規定。我國漁船依照國際慣例，可比照享有一九八二年十二月十日通過之聯合國海洋法公約第十七條規定之「無害通過權」(Right of Innocent Passage)。①惟依該規定我國漁船不得進入菲國內海及停靠其港口，且須繼續不停迅速通過，並不准在其內海捕魚或從事其他有害菲國和平、安全、秩序與利益之非法活動。我國漁船允宜注意此項規定，在通過其海域時應將漁具妥為收藏以免被誤為捕魚作業。一九八四年十二月菲全國非法入境委員會訪華團曾表示同意我國漁船在非海域享有無害通過權。

(三) 在適當時機經由臺灣省漁會或其他民間機構邀請菲方漁政單位主管，如漁業局長、農糧部長、非全國非法入境委員會主席及委員等來華訪問。就雙方共同關切之問題，如漁業合作協定之簽訂、海難漁船之救助、經濟海域重疊、漁船被扣等問題，充分交換意見，增進彼此之了解與友誼。

(四) 輪流在馬尼拉或臺北召開有關漁業問題座談會，由中菲雙方有關學者專家、漁會代表、漁政主管官員、合作漁業公司代表

註① "The Philippines and the Law of the Sea," p. 53.

等就雙方關切之問題與困難，交換意見共謀解決之道。

貳、中菲漁業合作問題

一、以往中菲漁業合作情形及其困難

我國漁船在一九五〇年代僅有數百艘，由於政府積極輔導及漁業界的努力，據一九八六年漁業年報統計，漁船數在一九八六年已快速增至一四、六一四艘動力船，總噸位高達六十二萬二千餘噸。但臺灣沿海由於衆多漁船長期撈捕，漁類銳減，必須向外發展。而我鄰國菲律賓，島嶼衆多，漁產豐富。但其漁船缺乏，捕撈技術落後，而我國則漁船過剩，人才技術皆比非國進步甚多，且我漁船裝備齊全又有冷藏及探測魚羣設備，中菲兩國如能加強漁業合作，互通有無，雙方將蒙其利。於是雙方有識之士，乃提議中菲漁業合作。茲將以往合作情形略述於後：

(一) 試驗捕魚：⑩

中菲基於合作捕魚對雙方有利之共識，而進行試驗捕魚，即由我國派漁船及技術人員前往非漁場作業，可惜前後數次均不順利。

1. 陳功復與 Gualberto B. Lumauig 省長合作：高雄漁輪公會理事長陳功復與菲省長 Lumauig 於一九七六年簽約合作，預訂一年內由陳君派四艘漁船至非作業，但派出之二艘拖網船及二艘流刺網船，因對非漁場海底不了解，遇到海底礁石太多：無法作業，無功而返。

2. 羅傳進與 Gualberto B. Lumauig 省長合作：和春漁業公司董事長羅傳進於一九七七年與菲省長 Lumauig 訂約，在一年內派六艘遠程鮪釣船至非作業，但因鮪釣線被割或船破或無利可圖等原因，合作亦告停止。

3. 方冠生與 Gualberto B. Lumauig 合作：裕生漁業公司負責人方冠生與 Lumauig 洽商，擬以拖網船、鮪釣船及流刺網船赴非作業，後因條件談不攏作罷。

(二) 租船捕魚：

合作捕魚既有困難，我國漁業公司認為可將漁船及漁撈人才等以出租方式與非進行合作，不幸亦告中止。

1. Dona Josefa Edralin Marcos Foundation, Inc 案：該公司由前馬可仕總統之母為董事長，由菲華僑蔡維水居中策劃向我國 Taiwan Virginia Trading Co. 租船捕魚，由於雙方欠缺誠意未能成功。

註⑩ 杜乃濟，增進中菲實質關係之研究，第六二至第六四頁。

2. United Fisheries Development Corp. 案：該公司係由前菲駐華大使 Narciso Ramos 為董事長，菲華僑姚迺崑居中策劃向我國租船，由於菲方缺少實際負責人未獲進展。

3. Philippine Marine Resources Corporation 案：該公司係由香港居民王嘉琦與菲華裔林是拔共同向我租船，後因漁船故障未果。

4. 菲律賓 Transocean Fishery Industrial Corporation 案：該公司係非國最大國營工程公司 CDCP 與我國中斐企業有限公司於一九八一年合組而成，由嚴志傑君策劃向我國租船，後因菲方不負責任，未辦妥入境手續，船長及船員被打移民局，經交涉後始獲釋放。困難重重，最後不歡而散。

5. 菲律賓 Elman Fishing Corporation 案：該公司係一九八二年嚴志傑君與菲華僑合組而成，租我漁船二艘，後因船長患病，年底返國後即告中斷。

上述有關試驗捕魚及租船捕魚均因初次合作，雙方缺乏經驗，困難重重而告中止，殊為可惜。究其原因，雙方政府漁政主管機構之漁業政策，法令規定未能協調配合，是其主因。他如合作契約有關合作方式、期限、人數、投資比例、漁船種類、數量、漁業種類、作業根據地及漁場區域、紅利之分配、漁貨之處理、海底漁產資訊之蒐集、違約之處罰、船員護照、入境簽證，工作證之取得，雙方權利義務均未週全明確之規定，致計畫不週，執行困難而告失敗，如欲合作成功須對上述問題加以探討。

二、菲政府有關漁業合作之規定、漁業政策及艾奎諾夫人政府之新規定：

(一) 一九七五年漁業法之制訂：依據一九七五年五月十六日菲馬可仕前總統第七〇四號總統命令公佈統一修訂捕魚及漁業法規聲稱，鑒於魚類為非人主食及蛋白質最便宜來源之一種食物，二百二十萬菲人直接賴此漁業為生，由於未能滿足國內生產需求，非仍需大量進口魚類及漁產物。因此如何增加漁業生產，降低價格以滿足人民之需要實為當前迫切待決的問題。同時經由妥善運用及適當保存以繼續確保漁業資源的豐饒狀態。由於現行法規不必要的束縛及未能提出完整的漁業綜合發展計畫，以致於龐大的漁業資源未能充分開發，爰制訂一九七五年漁業法。

(二) 菲漁業政策：茲為加速與促進漁業整體發展，經由適當保存與保護以確保全國漁業資源的最佳生產狀態，政府將促進並鼓勵有關組織並對於從事漁業活動之個人或企業團體提供協助以求達到漁業資源能作最大經濟有效的運用。因此漁業將被視為優先考慮的投資企業。政府亦將鼓勵並促進魚產的外銷以使漁業能積極有助於國家經濟的成長與發展。^⑩

註⑩ 一九七五年五月十六日 Presidential Decree No. 704 "Revising and Consolidating all laws and decrees affecting Fishing and Fisheries", Chapter 1, Declaration of Policy.

(三)艾奎諾夫人新政府有關對外漁業合作之規定：依據一九八六年十二月二日菲律賓農糧部漁業水產局第十號備忘錄公佈有關非公民與外國公司從事租賃漁船合約規定要點如下：^②

1. 申請者須為非公民，擁有百分之六十資本的公司在非從事漁撈工作。
2. 申請者須經由非漁業水產局 (Bureau of Fisheries and Aquatic Resources) 呈轉農糧部核准。
3. 申請者須檢同申請書述明合作計畫及合作之外國公司有關基本資料。
4. 申請書經由農糧部部長 (Minister of Ministry of Agriculture and Food) 核准後送請交通部船舶管理局 (Maritime Industry Authority) 認可租賃外國漁船，並持該項認可證件向非外交部 (Ministry of Foreign Affairs) 辦理租船登記臨時許可證。
5. 申請者辦妥上述手續後再檢同有關規定證件如營業許可證、繳稅清單、銀行存款證明、合作契約、漁船正面側面頂面照片等文件向農糧部漁業水產局申請核發特別商務漁船許可證 (Special Commercial Fishing Boat License)。
9. 另向菲律賓海防隊 (Philippine Coast Guard) 申請核發菲律賓臨時登記證及檢查證。(Temporary Certificate of Philippine Registry and Certificate of Inspection)

五〇噸以上漁船繳納五千披索。
另依一九八六年十月卅日非交通部船舶管理局 (Maritime Industry Authority, Ministry of Transportation and Communications) 規定合作漁船船齡須在十五年以下，每艘漁船噸位應在廿五噸以上。^③

(四)中菲漁業合作之現況與問題：

1. 我國「對外漁業合作辦法」係經濟部於一九六八年四月十一日公佈實施，惟該法自公佈迄今已近廿年，客觀情勢已有變化而與實際執行情形也有若干出入之處。如依該法，經濟部為對外漁業合作之中央主管機關，現則改為行政院農業發展委員會。依目前實際情形，對外漁業合作須先向臺灣省漁會申請，經其初步認可後送臺灣省漁業局審核，最後送由行政院農業發展委員會核准。該會審核之先決條件為申請者須先提出非政府核發之各項漁業合作許可文件並經我國駐菲代表處 (太平洋經濟文化中心

註② General Memorandum Order No. 10, Series of 1986, Republic of the Philippines, Ministry of Agriculture and Food, Bureau of Fisheries and Aquatic Resources, 1986, 12, 2.

註③ Memorandum Circular No. 34-A "Further Amendment of the Revised Guidelines of the Importation/Charter of Fishing Vessels", Maritime Industry Authority, 1986, 10, 30.

駐馬尼拉辦事處) 驗證，以確認其合法性及有效性始據以核定。

2. 由於中菲兩國中止外交關係，無法簽訂政府間雙邊漁業協定，政府乃循民間途徑，督由臺灣省漁會輔導業者與菲國民間業者進行合作。其經農發會先後核准者有二案：一為菲國賓旅社公司透過鵬輝漁業公司與臺灣省漁會之合作案，核准漁船數有二十七艘，合作期限至一九八六年六月十五日止。該合作案於期滿後，因菲國賓公司一直無法取得菲國核准展延合作之文件而暫停，直至文件齊全後始再由農發會核准續約，現核准漁船數為九艘；另一合作案為菲國馬可漁業公司與我國吉昇漁業公司之合作。目前參加合作漁船數為三十艘(過去一度高達六十艘)。以上合作漁船總數共計三十九艘。^⑭

3. 合作期間尚有漁船被扣問題之探討：合作期間仍有若干漁船被扣，究其原因不外：(1) 為節省支付合作費用，未參加合作而進入菲海域作業致被查扣；(2) 涉嫌進入菲經濟海域炸魚、偷竊珊瑚或走私等非法活動而被扣押；(3) 因引擎故障、航行錯誤或遭遇颱風而進入菲海域被扣；(4) 未經我方政府核准，僅私自與菲國公司合作而入漁被扣。

參、結 論

綜合以上問題之探討及統計資料顯示，中菲漁業合作是唯一能防止我國漁船被扣的最重要途徑。換言之，把我國漁船到菲捕魚合法化，正正當當的到菲捕魚，不要抵觸菲國有關規定，依章申請、依法繳納一定費用，合法持有捕魚許可證，就不會被捕。從統計資料顯示(圖四)自從中菲漁業合作自一九八五年順利進行後，被扣漁船就急速降到一年只有三艘，從而可知中菲漁業合作已收宏效。

然而，不可否認的，中菲漁業合作仍有一些困難亟待兩國政府、漁政單位及民間漁會和公司之努力解決，庶幾可經由雙邊漁業合作的途徑來增進中菲兩國的友好關係。

註⑭ 請參閱行政院農業發展委員會民國七十六年九月廿三日，我國與菲律賓漁業合作及漁船被扣概況，第二頁。

圖四 在非被扣漁船數與年份統計表

