

臺菲漁業事務執法合作協定下的 海軍應變處置作為

The Navy's Actions in responding with the Agreement on Law Enforcement Cooperation in Fisheries Matters between Taiwan and the Philippines

陳信甫 (Hsin-Fu Chen)

海軍東引基地指揮部少校副指揮官
(前海軍學院少校學員)

郁瑞麟 (Ruei-Lin Yu)

國防大學戰略研究所上校助理教授

摘 要

臺灣於104年11月5日與菲律賓簽署《駐菲律賓臺北經濟文化辦事處與馬尼拉經濟文化辦事處間有關促進漁業事務執法合作協定》，其中的協定通報流程與行政院農委會於103年11月20日所公布之「政府護漁標準作業程序修正規定」之「護漁通報作業流程」一致，第一線獲報及處置單位均為海巡署，再由海巡署通知國防部派遣機、艦協處。基於我國漁船與菲律賓執法單位可能發生衝突重疊海域，與我海軍艦艇偵巡海域較近，使海軍艦艇常成為現場之第一線獲報及協處單位，故本文針對可能遭遇此等狀況海軍現場指揮官，在符合現今的規範下，試擬定出一套標準作業程序，以提供相關單位參考運用。

關鍵詞：臺菲有關促進漁業事務執法合作協定、專屬經濟海域、護漁

Abstract

Taiwan and Philippines signed the “Agreement Concerning the Facilitation of Cooperation on Law Enforcement in Fisheries Matters between The Taipei Economic and Culture Office in the Philippines and The Manila Economic and Cultural Office in Taiwan” on November 5, 2003. The notification process of the agreement is based on “Fishery protection procedures” of “Readjustment of Government fishery standard operating procedures” published by the Council of Agriculture at the Executive Yuan R.O.C. that regards the Coast Guard Administration as the first awareness and enforcement action unit. The Coast Guard Administration may request supports from the MND troops by the sea or air to carry out the mission. When our fishing vessels encounter Philippine's law enforcement vessels in Taiwan-Philippine overlapping sea areas, ROC Navy patrol ships have become the first informed and closest unit to conduct immediate actions before the coast guard vessels arrived. Therefore, this article provides a SOP coincided

with the new agreement between Taiwan and the Philippines for possible occurrences.

Keywords: Agreement on Law Enforcement Cooperation in Fisheries Matters between Taiwan and the Philippines, EEZ, Fishery protection

壹、前言

臺菲海域紛爭不斷，自民國57年至102年就發生13起我國漁民遭扣押、船隻遭受毀壞及漁民生命損失之臺菲漁事衝突事件，¹最廣為人知的為民國102年5月9日發生在我國及菲律賓兩國主張之專屬經濟海域重疊區域巴林坦海峽上，我國籍漁船「廣大興28號」遭菲律賓海巡公務船開槍掃射，造成船長死亡之慘案。雙方歷經長達3個月的外交斡旋後，我方祭出停止對菲經貿活動以及雙邊關係中止等制裁手段，隨後該事件在菲國正式道歉、逞兇以及賠償後宣告落幕。²該事件結束後，中菲雙方進一步針對臺菲重疊經濟海域之漁權歸屬展開漁業談判，後將議題聚焦於執法合作部分進行協商，雙方於104年11月簽署了《駐菲律賓臺北經濟文化辦事處與馬尼拉經濟文化辦事處間有關促進漁業事務執法合作協定》(Agreement Concerning the Facilitation of Cooperation on Law Enforcement in Fisheries Matters between The Taipei Economic and Cultural Office in the Philippines and The Manila Economic and Cultural Office in Taiwan) (以下簡稱《漁業事務執法合作協定》)。

「陸地決定海洋、主權支持治權、和

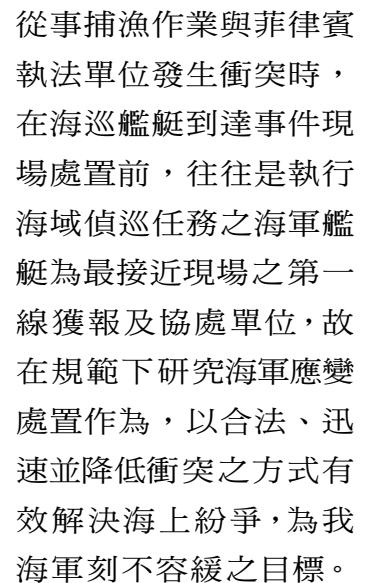
平解決爭端」是決定海洋權利以及處理海域爭端的三大原則。³菲律賓於1978年宣布第1599號總統令(Presidential Decree No.1599, Establishing An Exclusive Economic Zone and for Other Purposes, 11 June 1978)，主張由測量之領海基線起計算200海里的區域為菲律賓之專屬經濟海域，而我國《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》第2條也明定：「中華民國之專屬經濟海域為鄰接領海外側至距離領海基線二百浬間之海域」，符合了《聯合國海洋法公約》的規範。在廣大興事件後，我國將護漁南界擴增至（菲國領海外）200海里的海域（如圖1）。其內的海域執法係沿海國家基於主權行使，並依據國內法及國際海洋法的規範，行使管轄權的各項作為。⁴我國海域二法（《中華民國領海及鄰接區法》、《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》）賦予海軍執法的權利，平時可支援海巡署維護海域安全，當威脅狀況提升或戰時，則統合海巡兵力執行聯合護漁、執法拘捕等任務。海軍執法需遵循相關國際法等規範執行相關作為，為瞭解《漁業事務執法合作協定》簽署後，我國海軍在該海域執行護漁任務或遭遇突發狀況時，該如何應變處置並有效遂行執法行動，成為本研究動機。

1 陳荔彤，〈從臺灣海域爭端檢視暫定執法線的定位與功能〉，《臺灣海洋法學報》，第5卷第2期，2006年12月，頁57-58。

2 陳佩修，〈臺菲廣大興28號事件：臺灣處理爭端海域的戰略思考〉，《戰略安全研析》，第100期，2013年8月，頁39。

3 同註2，頁40。

4 鄧克雄，〈海軍協助海域執法功能之研究〉，《國立海洋大學法律研究所，碩士論文》，2007年7月，頁137。



貳、臺菲漁業事務執法合作協定的簽訂

自102年起，我國外交部及相關單位與菲律賓展開多次漁業會談

及非正式協商，共同研議建立兩國專屬經濟海域重疊區域執法規範，進而有效解決臺菲間之漁業糾紛。104年11月5日由駐菲律賓代表處林松煥代表及馬尼拉經濟文化辦事處(MECO)白熙禮(Antonio Basilio)代表在臺北完成簽署《駐菲律賓臺北經濟文化辦事處與馬尼拉經濟文化辦事處間有關促進漁業事務執法合作協定》，⁵雙方漁政機關主管及馬尼拉經濟文化辦事處理事長培瑞茲(Amadeo R. Perez, Jr.)均在場見證。⁶

6 中華民國外交部，〈臺菲雙方簽署《臺菲有關促進漁業事務執法合作協定》〉，《第269新聞稿》，2016年11月19日，http://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=8742DCE7A2A28761&sms=491D0E5BF5F4BC36&s=F6881FC2462D62D1（檢索日期：2017年3月22日）

臺菲雙方後續依協定內容之規範分別於104年11月15日⁷、105年3月16日⁸及106年3月9日⁹實施3次技術工作小組會議（如表1），針對合作協定執法範圍及深化相互通報機制、建立聯繫熱線、迅速釋放、協助我漁船無害通過菲國水域、分享漁業資訊、共同遏止非法捕魚、協力穩定漁業秩序及分享資源等重要議題，均深入研討獲得共識。會議中我國堅定表達該海域為我國專屬經濟海域，我國政府必須維護漁民有權在此區域內捕魚之立場，呼籲菲律賓勿在其所主張之鄰接區扣押我國漁船。菲律賓在會中表示，為回應我方多次提議，將於近期內在國會研議推動立法，適時制訂「群島水域通行海道法案」（Sea lane Passage Bill），¹⁰使我國及其他外國漁船得按菲國公示之水道，通過群島水域。

執法合作協定由我國「駐菲律賓臺北經濟文化辦事處」與菲國「馬尼拉經濟文化辦事處」共同簽署。根據雙方各自的法規以及國際法及國際實踐達成七條協定，分別為「合作範圍」、「避免使用暴力或不必要武力」、「建立執法合作機制」、「建立緊急通報系統」、「建立迅速釋放機制」、「諮商」以及「生效、修正與終止」（全文詳如附錄）；另文本計有兩個附件，分別為附件A《臺菲漁船執法行動通報機制》與附件B《臺菲漁船緊急通報及迅速釋放流程》。

綜觀協定內容，重點共有四點合作：（一）建立執法合作機制；（二）建立緊急通報系統；（三）建立迅速釋放機制；（四）任何其他符合雙方各自法律之合作方式。前三項合作方式在附件A《臺菲漁船執法行動通報機制》及附件B《臺菲漁船緊急通報及迅速釋放流程》中均有明確的流程說明；第四點：符合雙方各自法律之合作方式，於106年3月9日第三次技術工作小組會議中，菲方先已將立法制訂「群島水域通行海道法案」回應之。

由於菲方與我方所主張的專屬經濟海域重疊部分，均未達成共識，故雙方皆擱置了有關劃界的問題。我方表示，我國仍依照200海里經濟海域原則，主張我國漁船有權在該海域進行捕撈。惟我方會尊重菲國的領海，但不會接受菲律賓將鄰接區也納入禁止捕魚區的提議。該協定簽署後，臺菲雙方已依協定內容之規範實施3次的技術工作小組會議，第4次會議預計在2018年上半年於臺北舉行，未來雙方執法合作的後續發展，以及菲國「群島水域通行海道法案」通過與否，仍須密切注意。此協議雖無劃界，但對彼此雙方在重疊海域的執法方式已作出規範，有關單位應理解該協議內容，並作出相應的調整。

參、臺菲重疊海域的應變處置作為

7 同註6。

8 中華民國外交部，〈我與菲律賓順利舉行「臺菲有關促進漁業事務執法合作協定」第二次技術工作小組會議〉，《第065新聞稿》，2016年3月17日，〈http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=8742DCE7A2A28761&s=E8D91884968A9496〉（檢索日期：2017年3月22日）

9 中華民國外交部，〈臺菲漁業技術工作小組第3次會議在菲律賓順利舉行〉，《第028號新聞稿》，2017年3月10日，〈http://www.mofa.gov.tw/mobile/News_Content.aspx?s=DE5AFCE3592D072A〉（檢索日期：2017年3月22日）

10 同註9。

表1 合作協定簽署歷程及後續技術工作小組(TWG)會議研討內容

臺菲漁業事務執法合作協定簽署歷程及後續技術工作小組(TWG)會議研討內容							
日期	研討內容	與會代表			雙方主張		備考
		中華民國	菲律賓	地點	中華民國	菲律賓	資料來源
104年11月15日	臺菲第一次技術工作小組會議 臺菲有關促進漁業事務執法合作協定	駐菲律賓代表處 林松煥	馬尼拉經濟文化辦事處(MECO) 白熙禮 Antonio Basilio 馬尼拉經濟文化辦事處理事長 培瑞茲 Amadeo R. Perez, Jr.	臺北	1.協定本文共7條，將「避免使用暴力或不必要武力」(Avoiding the use of violence or unnecessary force)、「建立緊急通報系統」(Establishment of an emergency notification system)及「建立迅速釋放機制」(Establishment of a prompt release mechanism)三項納入規範。 2.會中雙方就菲國鄰接區水域之執法議題仍存在歧見，決議將該議題納入第二次TWG議程中討論。我方希望採行聯合國海洋公約(UNCLOS)的認定方式，只在12海里內的領海執法。但菲國國內法卻在12到24海里鄰接區執法，因此雙方對執法範圍一直無法達成共識。		外交部 104年11月19日 第269號新聞稿
104年11月24日	完簽茶會	外交部長 林永樂 國家安全會議諮詢委員蘇衛 全國漁會總幹事 林啓滄	馬尼拉經濟文化辦事處(MECO) 白熙禮 Antonio Basilio 馬尼拉經濟文化辦事處理事長 培瑞茲 Amadeo R. Perez, Jr.	臺北	林部長表示，《臺菲有關促進漁業事務執法合作協定》體現了雙方對以和平方式解決糾紛的決心，是馬總統「南海和平倡議」最佳例證。	培瑞茲主席表示《臺菲有關促進漁業事務執法合作協定》已建立和平解決彼此在重疊水域衝突的機制，為臺菲漁業合作播下種子，雙方將以此為起點，邁向更緊密的合作。	外交部 104年11月24日 第273號新聞稿
105年3月15日	第二次技術工作小組會議	駐菲律賓代表處 林松煥 行政院農業委員會漁業署署長蔡日耀	菲國駐華代表 白熙禮 Antonio Basilio 菲律賓農業部漁業及水產資源局局長 培瑞茲 Asis G. Perez	臺北	1.雙方達成「建立協定附件A中通報機制之聯繫熱線」及「合作打擊非法捕魚(Illegal, Unreported and Unregulated fishing, IUU fishing)」兩項重要共識。雙方均同意儘速整合聯繫窗口資訊以建立熱線，未來在臺菲重疊專屬經濟海域內發生漁船案件，相關單位可於第一時間迅速掌握案件發生之地點及案發現場情形，避免誤判，影響漁民權益及兩國關係。 2.有關菲國鄰接區執法議題，雙方業於會中各自表述立場，並均同意以和平方式解決鄰接區內之漁業糾紛。 在雙方就菲國鄰接區執法議題達成具體共識前，外交部將促請漁業署持續向漁民宣導進入菲國鄰接區作業時應提高警覺，並請海巡署持續護漁，以確保我漁民合法作業之權益。	依據菲國新修訂之漁業法相關規定，對於在菲國水域內盜漁之外國漁船可處60萬美元至100萬美元罰鍰一事，經我方向菲方爭取，菲方表示此涉及菲國正式頒布之法令，故菲國政府須依法行政。	外交部 105年3月17日 第065號新聞稿

106 年 3 月 9 日	第三次技術工作小組會議	駐菲律賓代表處 林松煥 行政院農業委員會 漁業署副署長 黃鴻燕 農委會漁業署 行政院海岸巡防署	菲方代表馬尼拉經濟文化辦事處理事 吉隆 Cesar M. Drilon Jr. 菲律賓農業部漁業及水產資源局局長 龔格那 Eduardo B. Gongona 環保及自然資源部 水警局	菲律賓大馬尼拉地區奎松市 Quezon City	1.達成之共識議題包括：《臺菲有關促進漁業事務執法合作協定》附件B之通報機制具體執行方式、通報流程與資訊及共同合作打擊非法捕魚等。並同意適時舉行漁業執法通報機制之演練，以確保通報管道暢通。 2.臺菲雙方同意於採取漁業執法行動後4小時內告知對方，並於24小時內提供相關基本資訊、執法理由及相關證據等予對方參處。 3.為有效打擊非法捕漁，臺菲雙方原則同意今後將在菲國納卯(Davao)港建立合作機制，共同分享港口檢查相關資訊以共同遏止IUU。	我方依照聯合國海洋法公約(UNCLOS)堅定表達該海域仍為我專屬經濟海域，及我政府必須維護我漁民有權在此區域內捕魚之立場，促請菲方切勿在其所主張之鄰接區扣押我漁船。	1.菲方將於近期內在國會研議推動立法，適時制訂「群島水域通行海道法案」(Sealane Passage Bill)，使我國及其他外國漁船得按菲國公示之水道，通過群島水域。 2.菲方亦籲請我漁船務必懸掛國旗、收妥漁具，以直線通過菲國水域，並事先通報菲方相關通過資訊，依菲方規定行使無害通過權。	外交部	106年 3月 10日 第028號 新聞稿
107 上 半 年	第4次TWG會議預劃107年於臺北舉行							外交部	
專有名詞解釋： 1. 技術工作小組(Technical Working Group, TWG)。 2. 非法捕魚(Illegal, Unreported and Unregulated fishing, IUU fishing)」。 3. 專屬經濟海域(EEZ)。 4. 聯合國海洋公約(UNCLOS)。									

資料來源：作者自製。參考：1. 中華民國外交部，〈臺菲雙方簽署《臺菲有關促進漁業事務執法合作協定》〉，《第269新聞稿》，2016年11月19日。2. 中華民國外交部，〈我與菲律賓順利舉行「臺菲有關促進漁業事務執法合作協定」第二次技術工作小組會議〉，《第065新聞稿》，2016年3月17日。3. 中華民國外交部，〈臺菲漁業技術工作小組第3次會議在菲律賓順利舉行〉，《第028號新聞稿》，2017年3月10日。

一、海軍於臺菲重疊海域之應變處置作為
有鑒於海軍屬軍事武力範疇，執行護漁執法行動時，具有高度敏感性，稍有不慎容易被解釋為軍事行動。故許多國家開始建立

海域執法的專責機關，亦即海上保安力量，以執行相關執法作為。我國於民國89年1月28日成立「行政院海岸巡防署」（簡稱海巡署），專責海岸巡防的工作。¹¹

11 行政院海岸巡防署，《海巡勤務》（臺北市：行政院海岸巡防署，2012年10月），頁5。

發生廣大興案後，我國國防部表示，國軍支援護漁任務，依據政府政策及國家安全會議指導，強調中華民國護漁任務由具有執法權的海巡署擔任第一線，海軍擔任第二線，這是民主法治國家的作法，同時表示海軍會全力支援海巡署，執行護漁及策護應援任務。國防部決定，調整現行海軍偵巡區域，向南延伸至巴士海峽南部，期能達成「凡漁船作業海域，即有海巡艦艇保護，有海巡艦艇之海域，即有海軍艦艇策應」目標，有效執行護漁工作，並確保國家主權完整。¹² 另於102年5月16日海軍協同海巡操演與護漁任務時擔任海軍參謀長的許培山中將於立法院表示，海軍偵巡區域，將向南推進至巴士海峽南部，比現在的位置還要再向南100海里，透過雷達可掌握到250海里，就可包括當時距岸180海里的「廣大興28號」出事地點。至於若遇突發狀況的交戰規則，時任海巡署副署長的鄭樟雄先生表示，海巡艦長有權下令使用步機槍等輕武器，機砲則要請示署長。海軍參謀長許培山中將則說，軍方第一擊需請示國防部長，海軍艦艇不會隨意開火。¹³

就執行面觀察，平日海軍負責臺灣周邊海域定期偵巡任務，依規定時間與陸岸基地實施定時通聯及安全回報，同時進行裝備測

試（網路試通、指管語音測試、衛星電話通聯等），倘若我作業漁船於重疊海域遭到外國船舶進行登臨檢查時，可依《臺灣地區漁業通訊電臺通聯頻率及聯繫表》規定，向漁業電臺通報；電臺接獲通報後，即時通報各執行機關，並由海巡署負責派遣與協調兵力實施監控，以確保漁船安全。國防部則依據其他執行機關申請，派遣機艦協助執行護漁任務。海軍則依聯合作戰中心(JOCC)轉發之電令（語音、數據或衛星電話）通知前往實施指定目標掌握、識別與應處。海軍原則上以支援海巡艦艇、掌握海上動態為主，如發生衝突，配合海巡署執行巡防任務之需要，提供必要之氣象、地圖、海圖、數值地圖、衛（空）照圖等資料，及雷情、空偵、電偵及刑事鑑識等支援。¹⁴ 臺菲重疊經濟海域的執法主要以海巡艦艇為主，海軍在其責任海域「布勢」因應，以偵巡、監控、分享情資、掌握環境狀況為先，依據其他執行機關之請求，派飛機或船艦協助執行護漁任務。

二、海巡於臺菲重疊海域之應變處置作為

行政院海岸巡防署經總統民國89年1月26日明令公佈後，於民國89年1月28日正式成立，專責我國海岸巡防工作。海岸巡防，一般簡稱為「海防」或「海巡」，顧名思義乃從事海域及海岸地區之巡邏查緝、防範不法

12 中時電子報，〈強化護漁 國軍海巡聯合操演〉，《中時電子報》，2013年5月13日，<<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20130513005830-260401>>（檢索日期：2017年3月28日）

13 呂昭隆，〈周四軍演 直搗案發海域〉，《中時電子報》，2013年5月14日，<<http://www.chinatimes.com/news/papers/20130514001060-260102>>（檢索日期：2017年3月28日）

14 全國法規資料庫，〈行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法—第5條〉，2001年7月25日。<<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E6%B5%B7%E5%B2%B8%E5%B7%A1%E9%98%B2%E7%BD%B2%E8%88%87%E5%9C%8B%E9%98%B2%E9%83%A8%E5%8D%94%E8%AA%BF%E8%81%AF%E7%B9%AB%E8%BE%A6%E6%B3%95>>（檢索日期：2017年3月27日）

之行政行為。換言之，海岸巡防機關暨其人員，依法執行維護海域及海岸秩序，預防、取締違法事件及保護人民生命財產。就整體而言，係屬於國家安全維護重要之一環，巡防機關即為海域及海岸地區之執法機關。¹⁵

海岸巡防之任務，就平、戰時區分，根據「海岸巡防法」第1條及「行政院海岸巡防署組織法」第24條規定，海岸巡防任務區分為平時與戰時兩大主軸，平時維護臺灣地區海域及海岸秩序，提升臺灣地區海域及海岸資源之保護利用，確保國家安全，保障人民生命、財產安全與權益；戰時依行政命令納入國防軍事作戰體系。¹⁶ 以下就海巡署針對「業務職掌」、「領海、鄰接區、專屬經濟海域之定義」與「中華民國護漁範圍」所做的說明，摘錄如下：

海巡署業務職掌如下：¹⁷

- 一、海岸管制區之管制及安全維護事項。
- 二、入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。
- 三、海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項。
- 四、海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項。
- 五、走私情報之蒐集，滲透及安全情報之調查處理事項。
- 六、海洋事務研究發展事項。
- 七、執行事項：

(一)海上交通秩序之管制及維護事項。

(二)海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。

(三)漁業巡護及漁業資源之維護事項。

(四)海洋環境保護及保育事項。

八、其他有關海岸巡防之事項。

有關海域及海岸巡防國家安全情報部分，應受國家安全局之指導、協調及支援。

有關領海、鄰接區、專屬經濟海域均有詳細的定義與說明：¹⁸

依海岸巡防法第2條規定，海巡署執法範圍包括臺灣地區之海水低潮線以迄高潮線起算500公尺以內之岸際地區與近海沙洲，及中華民國領海及鄰接區法、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法規定之領海、鄰接區、專屬經濟海域與其他政府所規定之執法水域。各區域說明如下：

一、岸際至專屬經濟海域（如附圖2）

(一)岸際執法區域：海水低潮線以迄高潮線起算500公尺以內之岸際地區與近海沙洲。

(二)領海：自領海基線起至其外側12海里間之海域。

(三)鄰接區：鄰接領海外側至距離領海基線24海里間之海域。

(四)專屬經濟海域：鄰接領海外側至距離領海基線200海里間之海域。

二、中華民國護漁範圍示意圖（如附圖3）

我國專屬經濟海域與周邊國家重疊，政

15 行政院海岸巡防署，《海巡勤務》（臺北市：行政院海岸巡防署，2012年10月），頁3。

16 行政院海岸巡防署，《海巡勤務》（臺北市：行政院海岸巡防署，2012年10月），頁8。

17 行政院海岸巡防署，〈業務職掌〉，《行政院海岸巡防署全球資訊系統》，〈<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=3762&ctNode=783&mp=999>〉（檢索日期：2017年3月29日）

18 行政院海岸巡防署，〈執法範圍〉，2016年7月28日，《行政院海岸巡防署全球資訊網》，〈<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=5138&ctNode=891&mp=999>〉（檢索日期：2017年3月29日）

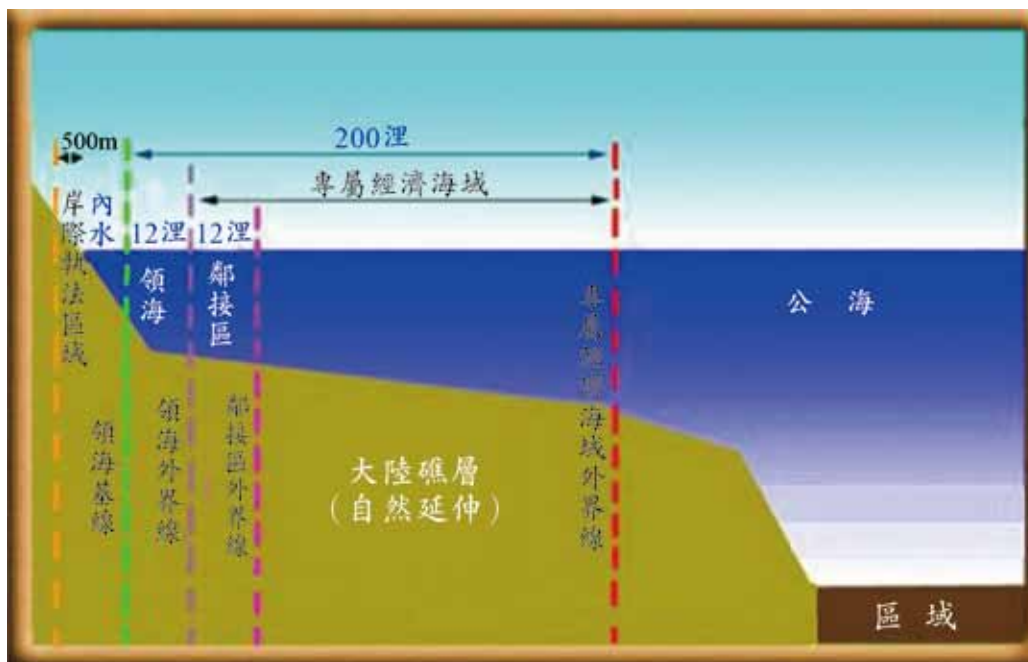


圖2 岸際至專屬經濟海域

資料來源：圖表擷取自〈行政院海岸巡防署全球資訊網〉，2016年7月28日，<<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=5138&ctNode=891&mp=999>>（檢索日期：2017年3月29日）

府為維護漁民權益，於2003年11月7日核定「中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線」，作為海域執法依據；因應臺日簽署漁業協議及政府調整臺菲海域護漁範圍等情勢，行政院農業委員會於103年11月20日修正公布「政府護漁標準作業程序」及護漁範圍示意圖。¹⁹

另依「海岸巡防法」第10條規定，巡防機關人員於執行第4條所定之犯罪調查職務時，視同司法警察（官），另依同法第8條規定，遇急迫情形，得於管轄區域外，逕行犯罪調查及證據蒐集。因此，海岸巡防工作亦包括海域、海岸地區之犯罪偵查工作。²⁰

在應變處置機制方面，各單位依所列之通報範圍，循「主管」、「業務」、「勤指

中心」三線報告反映體系，確實按照「狀況反映流程」於15分鐘內回報海巡署，依《行政院海岸巡防署緊急狀況（事故）通報作業程序》律定通報作業流程：²¹

- 一、各單位發現或接獲重大（特殊）狀況時，應以「邊通報、邊處置」之處理方式，並依分工同時、分別迅速反映，以防止事態擴大惡化。
- 二、重大（特殊）狀況反映應越級以口頭迅速（轉）報上級及相關單位（各部會（政府）所轄機關、民間救難機構、友軍及海巡單位），並詳實紀錄備查。
- 三、口頭通報後，速填報電話紀錄（初報）分送各單位，並主動追查、指導下級後

19 同註18。

20 行政院海岸巡防署，《海巡勤務》（臺北市：行政院海岸巡防署，2012年10月），頁9。

21 行政院海岸巡防署，〈行政院海岸巡防署緊急狀況（事故）通報作業程序〉，行政院海岸巡防署(90)署勤字第0900003394號函頒，中華民國90年3月15日。

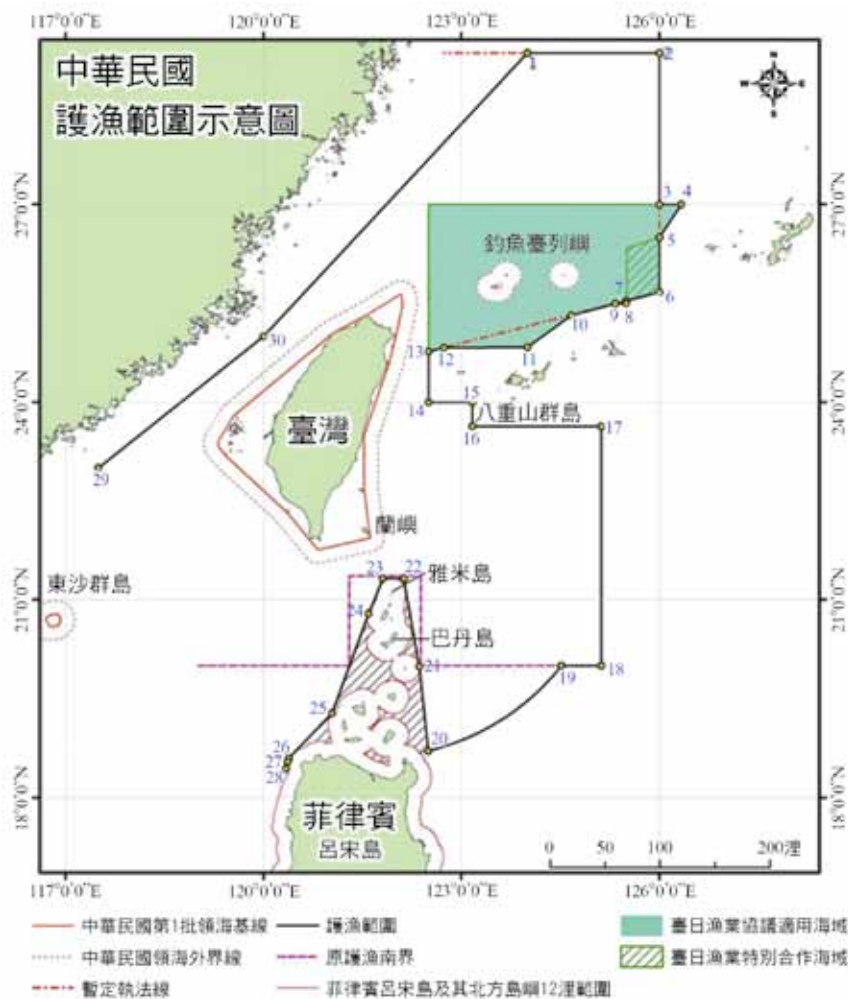


圖3 中華民國護漁範圍示意圖

資料來源：圖表擷取自〈行政院海岸巡防署全球資訊網〉，2016年7月28日，<<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=5138&ctNode=891&mp=999>>（檢索日期：2017年3月29日）

續狀況掌握、處理，並依「報告紀律」完成續報、結報程序。

四、各級勤指中心接獲下級報告後，應即初步研判，凡可能引起嚴重後果而正在進行或尚在發展之狀況，應要求續報詳情，同時先通（轉）報、處理後再整理資料。

五、各級執勤人員對狀況經指導、鑑定、運用及處置作業後，應針對狀況研判其後續

發展（是否有不良後遺情事），隨時提高警覺（危機意識），掌握最新動態回報。

六、各單位執勤人員於通話完畢必須相互對「時」，作為紀錄時間之依據，並將全程通話內容均「錄音」備查。

在執法程序方面，依《海岸巡防機關海域執法作業規範》²² 第四節第七十四至第七十九條一漁業巡護案件說明如下：

²² 行政院海巡署，〈海岸巡防機關海域執法作業規範〉，(91)行政院海岸巡防署巡海字第0910000085號函，2002年2月7日。

七十四、我國內水、領海、鄰接區、禁止與限制水域、專屬經濟海域、太平洋公海及報經行政院核定之其他海域之漁業巡護任務，應依「政府護漁標準作業程序」及「行政院海岸巡防署護漁標準作業程序」辦理。

七十五、海洋巡防總局規劃艦船執行專屬經濟海域巡護前，應先與各地區漁會進行討論後，依漁汛期與我漁民作業地點，得採取「定點護漁」或「隨船護漁」方式實施。

七十六、專屬經濟海域巡護，依任務需要，由海洋巡防總局協調行政院農業委員會漁業署指派人員隨艦出海執行漁業檢查工作，並適時邀請相關地區漁會代表參與，以了解實際巡護狀況，向社會作正面報導。

七十七、公海遠洋漁業巡護、管理與執法，悉依本署與行政院農業委員會年度會商之計畫辦理，由本署漁業巡護船執行。

七十八、公海遠洋漁業巡護之執行，依行政院農業委員會漁業署對我國遠洋漁船作業漁區所掌握資訊及本署漁業巡護船執行能力，規劃年度巡護洋區範圍。

七十九、執行公海漁業養護、管理與執法，應依我國加入各國際性區域漁業合作組織所訂執行作業規範辦理，有關公海漁業養護、管理與執法任務，不得對其他國家船舶進行干涉、

取締，任務目標僅為本國籍船舶。

海巡署護漁艦船以衛星定位系統，鎖在南海捕漁的我國漁船位置，藉由加強監控、快速應變機制強化臺菲重疊專屬經濟海域護漁作為。102年5月9日，廣大興案發生後，海巡署除啟動一連串救援行動外，並在「立場堅定、態度理性、措施強硬」政策指導下，偕同國防部在南方海域實施護漁操演。102年自5月10日起，將每日1艘大型巡防艦（船）常態巡航南方專屬經濟海域之作為，提升至3艘。目前海巡署依據我國漁船（民）作業的習性及歷年漁船捕獲量，建立「新常態護漁機制」，區分非漁汛期（7月～次年3月）部署大型艦1艘、漁汛期（4、6月）部署大型艦2艘及重點漁汛期（5月）部署大型艦3艘，彈性調整護漁作為與艦船部署，確保漁船（民）作業安全。

三、海軍與海巡之協調合作機制

國防部與海巡署之協調合作機制源於89年1月26日制定的《海岸巡防法》，規定巡防機關與國防、警察、海關及其他相關機關應密切協調、聯繫；關於協助執行事項，應通知有關主管機關會同處理。²³ 因此，國防部與海巡署依此規定，於90年7月25日簽定《行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法》，說明海巡署所屬機構執行巡防任務時，得請求國防部所屬機構、部隊支援，此也符合作業程序規範。另外，國防部所屬機構、部隊執行國防軍事任務時，得請求海巡署所屬機構支援。海巡署與國防部所屬機構、部隊於接獲前二項請求支援時，得相互配合支援，

23 全國法規資料庫，〈海岸巡防法—第11條〉，2000年1月26日。〈<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E6%B5%B7%E5%B2%B8%E5%B7%A1%E9%98%B2%E6%B3%95>〉（檢索日期：2017年3月27日）

若人力、物力不足支援時，應報請上級單位調派之。前項之支援申請，應以書面為之。但遇有緊急情形，得以電話、傳真或其他適當方式為之。²⁴另一方面，當國防部執行戰備演訓等作業時，海巡署亦需依法配合，依據《行政院海岸巡防署組織法》第24條之規定，國防部及所屬機構、部隊執行年度戰備演訓、兵棋推演、作戰計畫策（修）訂作業時，海巡署及所屬機構，應適時配合參與，並依所賦予之作戰任務完成作戰計畫之策訂，國防部及所屬機構、部隊執行前項任務時，應先以書面或其他適當方式通知海巡署及所屬機構；《行政院海岸巡防署與國防部訂定協調聯繫辦法》第18條規定，為落實《國防法》第4條²⁵及《行政院海岸巡防署組織法》第24條之規定，²⁶國防部及所屬機構、部隊執行年度戰備演訓、兵棋推演、作戰計畫策（修）訂作業時，海巡署及所屬機構，應適時配合參與，並依所賦予之作戰任務完成作戰計畫之策訂。

就執行面而言，依據民國103年11月20日行政院農業委員會公布之政府護漁標準作業程序，護漁通報機制及緊急應變程序如下：

（一）通報時機：

- 1、遇有外國或港澳地區漁船非法進入我護漁範圍（太平洋公海除外），或大陸漁船非法進入我禁止或限制水域從事漁撈作業時。
- 2、在我護漁範圍內作業，遭遇外國、港澳、大陸或菲律賓公務船企圖登臨檢查時。但漁民在第三點第二款第三目與菲律賓重疊之專屬經濟海域發現菲律賓公務船時，應立即通報漁業通訊電臺或一一八專線。
- 3、在我護漁範圍內作業，發現我國漁船從事不法漁業行為或其他非漁業行為時。
- 4、在我護漁範圍內作業，發生海事（海上作業糾紛、海盜或挾持）案件時。
- 5、在我護漁範圍內作業，發生海難（不可抗力或其他必須緊急救援）案件時。
- 6、在我護漁範圍內作業，發現其他船舶發生海事海難事件時。

（二）通報方式：

- 1、依臺灣地區漁業通訊電臺通聯頻率及聯繫表（如附表2）規定頻率

24 全國法規資料庫，〈行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法〉，2001年7月25日。〈<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E6%B5%B7%E5%B2%B8%E5%B7%A1%E9%98%B2%E7%BD%B2%E8%88%87%E5%9C%8B%E9%98%B2%E9%83%A8%E5%8D%94%E8%AA%BF%E8%81%AF%E7%B9%AB%E8%BE%A6%E6%B3%95>>（檢索日期：2017年3月27日）

25 全國法規資料庫，〈國防法〉，89年1月29日。〈<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E5%9C%8B%E9%98%B2%E6%B3%95>>（檢索日期：2017年3月27日）

26 全國法規資料庫，〈行政院海岸巡防署組織法〉，2005年6月22日。〈<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E6%B5%B7%E5%B2%B8%E5%B7%A1%E9%98%B2%E7%BD%B2%E7%B5%84%E7%B9%94%E6%B3%95>>（檢索日期：2017年3月27日）

附表2 漁業通訊電臺通聯頻率及聯繫表

臺灣地區漁業通訊電臺通聯頻率及聯繫表

通訊電臺	SSB(KHZ)		DSB(MHZ)	電話撥打方式
	電臺	船臺		
基隆漁業電臺	8223.4 8241.4 12303.4	8747.4 8765.4 13150.4	27.120	手機請撥 0224693417 衛星電話請撥 00886224693417
蘇澳漁業通訊電臺	17308.0 9222.0	17308.0 9222.0	27.270	手機請撥 039962111 衛星電話請撥 0088639962111
花蓮漁業通訊電臺	4373.0	4373.0	27.065	手機請撥 038222192 衛星電話請撥 0088638222192
綠島漁業通訊電臺	8812.0	8812.0	27.270	手機請撥 089672040 衛星電話請撥 0088689672040
東港漁業通訊電臺	8788.0 13173.0 12533.0	8788.0 13173.0 12533.0	27.270	手機請撥 088350247 衛星電話請撥 0088688350247
高雄漁業專用電臺 (遠洋)	13122.0	12275.0	—	手機請撥 078216441 衛星電話請撥 0088678216441
高雄漁業通訊電臺	13182.0 12202.0	13182.0 12202.0	27.120	手機請撥 078155963 衛星電話請撥 0088678155963
台中漁業通訊電臺	8803.0	8803.0	27.120	手機請撥 0426564865 衛星電話請撥 00886426564865
新竹漁業通訊電臺	4074.0	4366.0	27.065	手機請撥 035364006 衛星電話請撥 0088635364006
馬祖漁業通訊電臺	4426.0	4426.0	27.120	手機請撥 083625843 衛星電話請撥 0088683625843
金門漁業通訊電臺	5555.5 4372.0	5555.5 4080.0	27.120	手機請撥 082334037 衛星電話請撥 0088682334037
澎湖漁業通訊電臺	4080.0 13194.0	4372.0 13194.0	27.120	手機請撥 069982234 衛星電話請撥 0088669982234

資料來源：行政院農委會〈行政院公報第020卷第22期20141120農業環保篇〉，2014年11月20日，農漁字第1030237178號，〈<http://www.fa.gov.tw/cht/LawsRuleFisheries/content.aspx?id=129&chk=6aa49c21-2e55-4cbc-91f8-076b8eb66e08¶m=pn%3d1>〉（檢索日期：2017年3月29日）

，向相關漁業專用（通訊）電臺通報。相關漁業專用（通訊）電臺接獲通報後，即時判讀通報內容後，製作漁船重要通報紀錄，通報各相關執行機關據以處理。

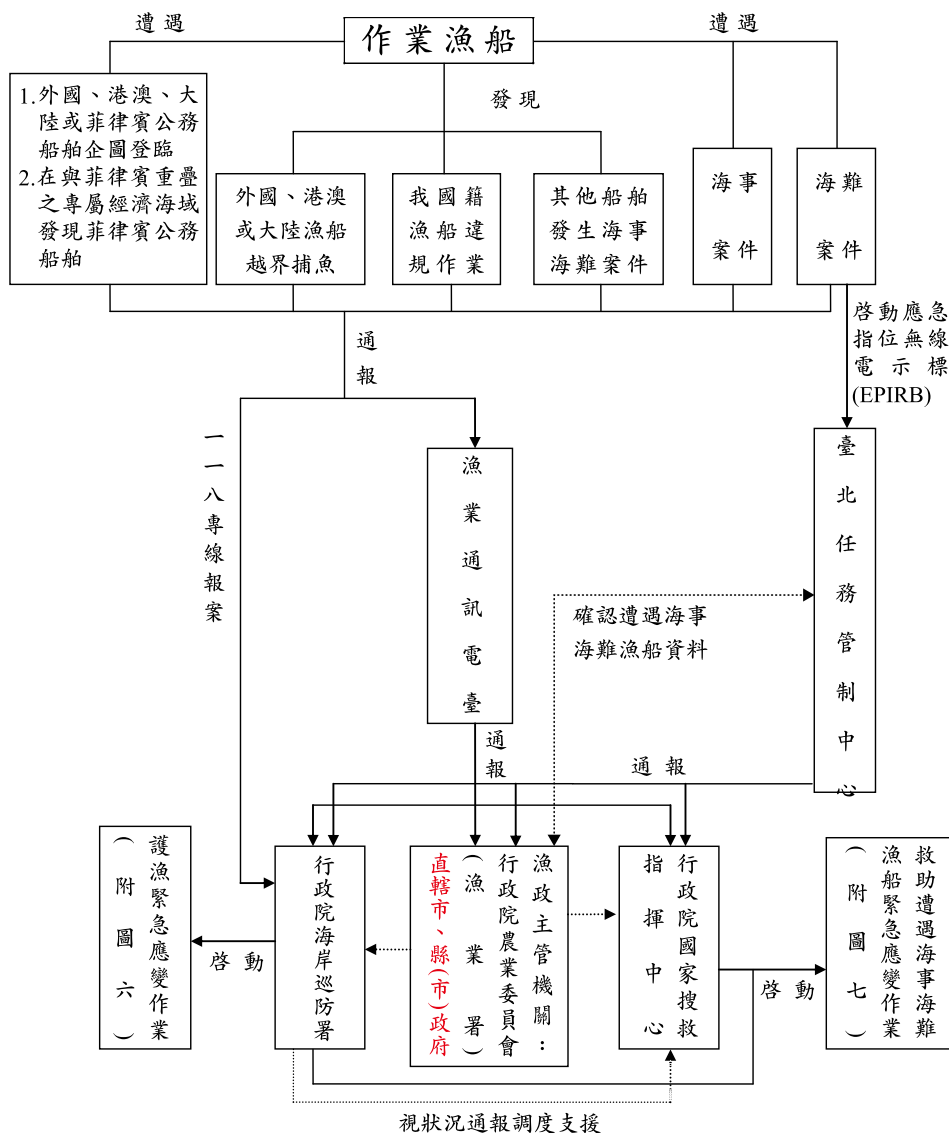
2、漁船遇險情況危急，啟動應急指位無線電示標(EPIRB)時，臺北

任務管制中心於接獲求救之衛星訊號，並與行政院農業委員會（漁業署）確認漁船資料後，應通報各相關執行機關據以處理。

3、以118海巡免付費報案系統向行政院海岸巡防署通報。

4、通報流程（詳如附圖4）。

護漁通報作業流程圖



資料來源：行政院農委會〈行政院公報第020卷第22期20141120農業環保篇〉，2014年11月20日，農漁字第1030237178號，〈<http://www.fa.gov.tw/cht/LawsRuleFisheries/content.aspx?id=129&chk=6aa49c21-2e55-4cbc-91f8-076b8eb66e08¶m=pn%3d1>〉（檢索日期：2017年3月29日）

(三)通報內容：包括事件發生時間、地點（經緯度）、船名與統一編號、船舶特徵、遭遇狀況及請求救援事項。

(四)執行機關接獲通報之緊急應變作業程序：

1、行政院海岸巡防署接獲第一款第一目至第三目通報後，即啟動如下政府護漁緊急應變作業（流程詳如附圖5）：

(1)對企圖登臨我漁船之外國、港澳、大陸或菲律賓公務船舶，或於與菲律賓重疊之專屬經濟

海域發現之菲律賓公務船實施監控，以保護我漁船安全，並依實際需要協調國軍聯合作戰指揮中心派遣機艦協助監控。

(2)對越界捕魚之外國、港澳或大陸漁船進行取締蒐證，並將蒐證資料及查扣或沒入船舶移送行政院農業委員會處分。

(3)對違規作業之我國漁船進行取締蒐證，並將蒐證資料移送行政院農業委員會處分。

2、執行機關接獲第一款第四目至第

政府護漁緊急應變作業流程圖

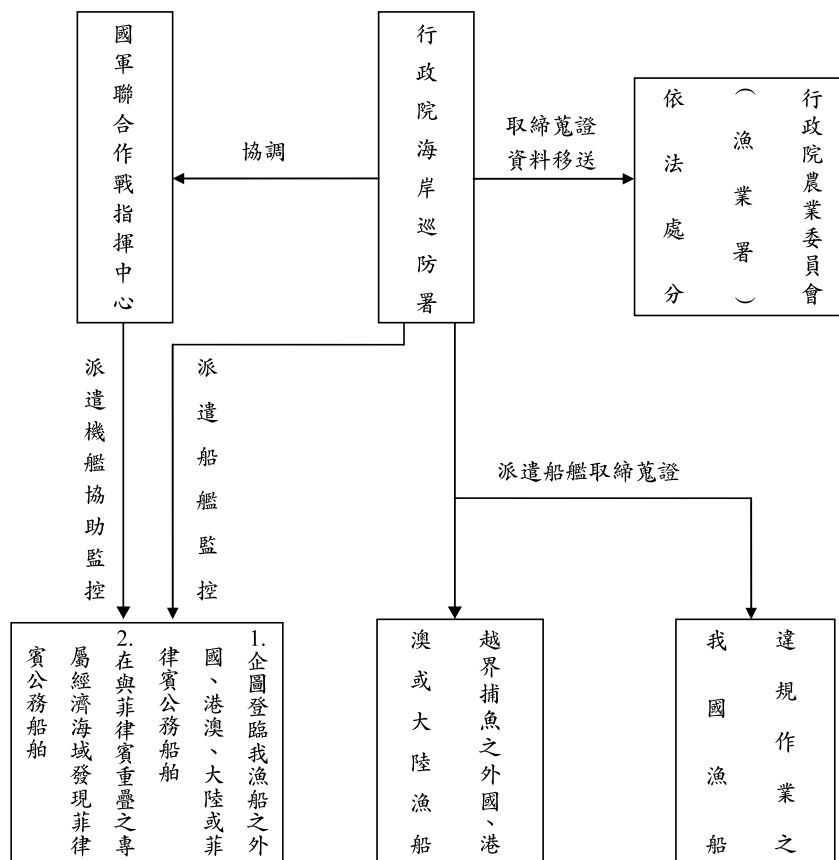


圖5 政府護漁緊急應變作業流程圖

資料來源：行政院農委會〈行政院公報第020卷第22期20141120農業環保篇〉，2014年11月20日，農漁字第1030237178號，〈<http://www.fa.gov.tw/cht/LawsRuleFisheries/content.aspx?id=129&chk=6aa49c21-2e55-4cbc-91f8-076b8eb66e08¶m=pn%3d1>〉（檢索日期：2017年3月29日）

六目通報後，即啓動如下政府處理海事海難漁船緊急應變作業（流程詳如附圖6及附圖7）：

(1) 行政院海岸巡防署接獲我漁船發生海事案件時，即派遣船艦

介入調處、押解涉案人船執行犯罪行為偵辦調查，並依實際需要聯繫協調行政院農業委員會、內政部、外交部、法務部、行政院大陸委員會提供相

政府處理漁船海事案件緊急應變作業流程圖

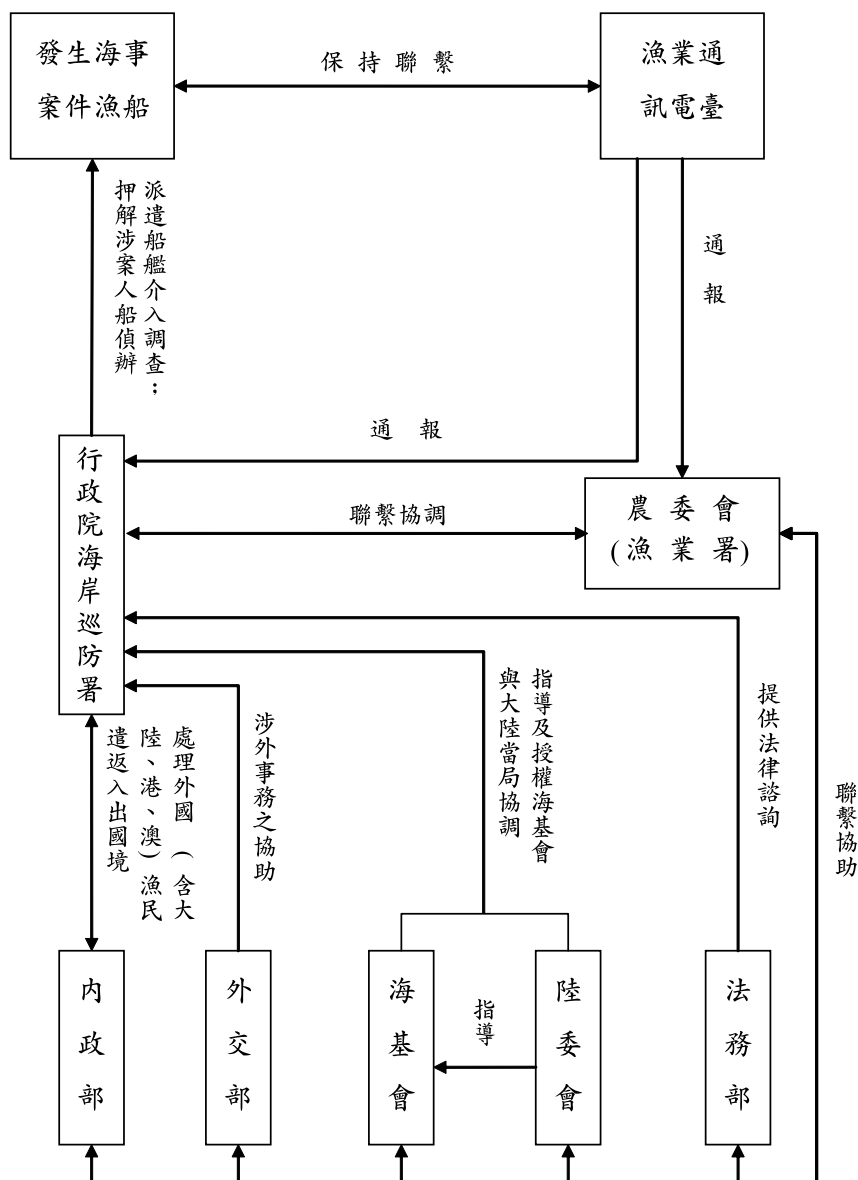


圖6 政府處理漁船海事案件緊急應變作業流程圖

資料來源：行政院農委會〈行政院公報第020卷第22期20141120農業環保篇〉，2014年11月20日，農漁字第1030237178號，〈<http://www.fa.gov.tw/cht/LawsRuleFisheries/content.aspx?id=129&chk=6aa49c21-2e55-4cbc-91f8-076b8eb66e08¶m=pn%3d1>〉（檢索日期：2017年3月29日）

關協助。

(2) 行政院國家搜救指揮中心接獲我漁船發生海難案件時，立即研判案情，設法與通報者隨時保持聯絡，並按漁民生命財產

可能遭受威脅之程度，指揮調度飛機或護漁船艦前往救援；對我國飛機或護漁船艦無法前往救援之海域，應協調相關國家之搜救單位派遣飛機或船艦

政府救助海難漁船緊急應變作業流程圖

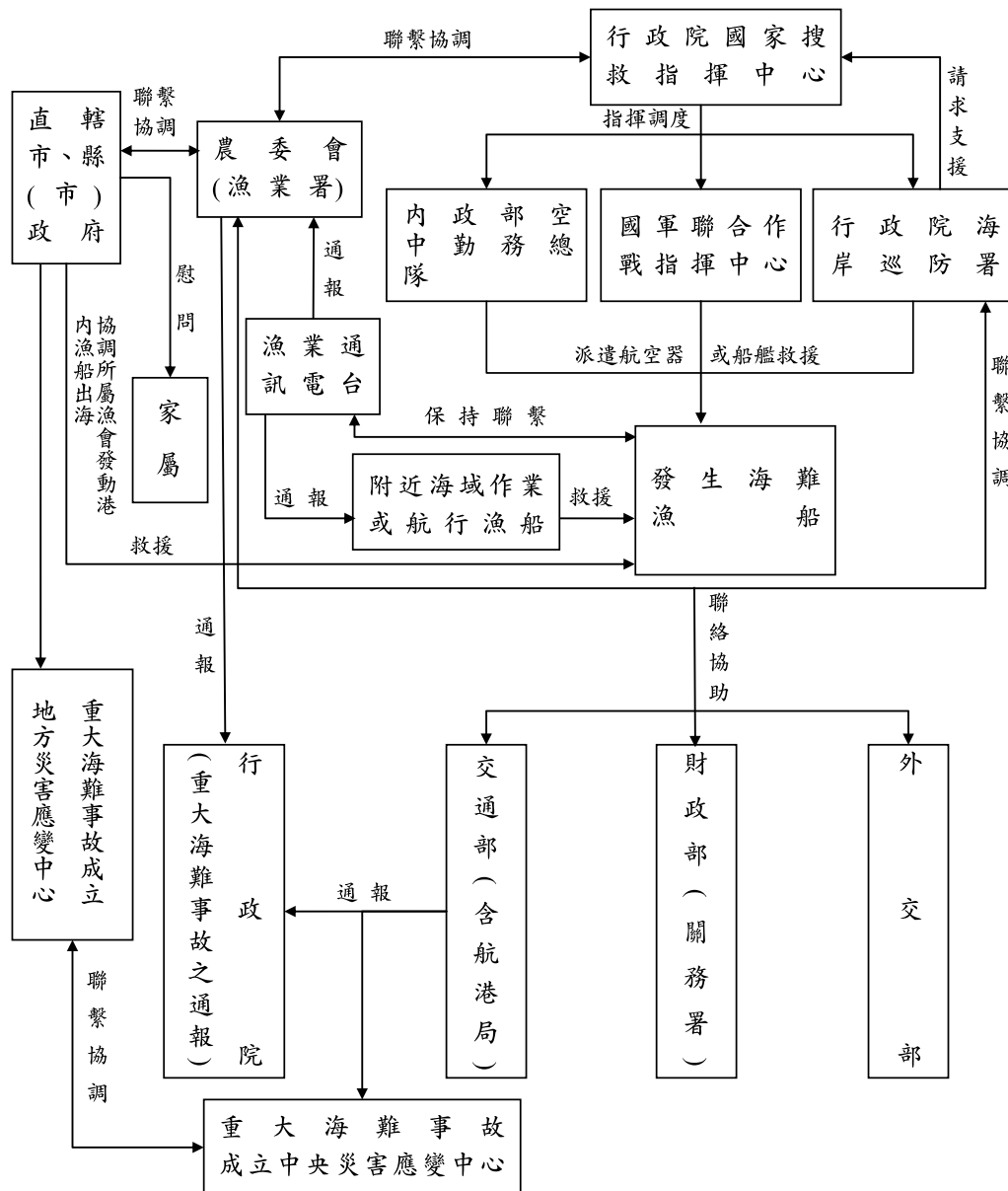


圖7 政府救助海難漁船緊急應變作業流程圖

資料來源：行政院農委會〈行政院公報第020卷第22期20141120農業環保篇〉，2014年11月20日，農漁字第1030237178號，<http://www.fa.gov.tw/cht/LawsRuleFisheries/content.aspx?id=129&chk=6aa49c21-2e55-4cbc-91f8-076b8eb66e08¶m=pn%3d1>（檢索日期：2017年3月29日）

就近救援。

(3) 行政院農業委員會（漁業署）督導漁業專用（通訊）電臺與受難船舶保持聯繫，通報附近作業或航行漁船協助救援，並製作災害通報單，協調相關配合機關協救。

(4) 遇有重大海難事故，即由交通部及各直轄市、縣（市）政府成立中央（地方）災害應變中心。

相關護漁原則亦有以下規定：

(一) 外國漁船：有違反我國相關法令規定之虞時，執行機關得進行緊追、登臨、檢查、驅離，必要時，得予扣留、扣押、逮捕或留置，並交由相關主管機關依法處置。執行上述措施事項，應符合下列原則：

4、進入東經一一九度至一二五度七分間，漁船作業南界限以北與菲律賓重疊之專屬經濟海域，對菲律賓漁船應依平等互惠原則處理，發現菲律賓漁船作業時，由行政院海岸巡防署通知菲律賓，並給予一小時讓菲律賓漁船離開，否則依法扣留或扣押。

5、未經許可非法進入專屬經濟海域作業之第三國（未重疊專屬經濟海域國家）漁船，於蒐證確認後，應即押返國內最近或適當之港口，並依經濟海域法第二十條規定，送漁業主管機關依法處分。

6、執行機關處理相關案件時，應全

程記錄（錄影），製作詳細書面紀錄（包括照片或錄影帶），並保存完整之證據。

(四) 遇有我國漁船發生海事（難）事故，以救人為原則，救船應以不影響自身航行安全並應遭難者請求之前提，斟酌為之。

(六) 我國漁民在護漁範圍內作業，遭外國公務船干擾時，政府將派艦護漁，並協助處理；我國漁民在護漁範圍外作業，遭外國公務船取締時，政府將不派艦護漁，惟適時提供必要之外交協助。

(七) 行政院農業委員會接獲菲律賓通知發現我國漁民在第三點第二款第三目與菲律賓重疊專屬經濟海域作業時，應通知行政院海岸巡防署派艦護漁，並於一小時內告知相關漁業團體或漁業人轉告船長採取適當因應措施。

由此觀之，在《臺菲漁業事務執法合作協定》簽訂前，我國對於臺菲重疊經濟海域之護漁執法方式與應變處置作為均已完成規定頒布，並配合各項演訓時機執行演練，海巡具有成熟的執法經驗與裝備。我國國防部則以「海巡護漁民、海軍挺海巡」或「海巡在第一線，海軍在第二線」的說法，強調國防機構在「廣大興28號」事件中的角色，不過，這是在我方擁有強大的海巡能量，同時政府領導人採取分工、分階段的政策作為，以達到維護我海洋權益之政治決定。²⁷ 既然國防部與海巡署在維護海洋權益上的職權各自獨立，在執行過程中又相互配合，相互聯繫與支援，國防及海巡部門就應各司其職，海軍負責「維權、布勢」，海巡負責「執

27 林廷輝，〈我國國防與海巡部門在護漁行動中權責之探討〉，《國會季刊》，第42卷第11期，2014年11月，頁38。

法、逮捕」以達成護漁任務。

《臺菲漁業事務執法合作協定》簽訂後所律定之「臺菲漁船執法行動通報機制」與「臺菲漁船緊急通報及迅速釋放流程」，海巡均已納入執法行動規範中進行調整。但在該區域長時執行偵巡任務的海軍，相較於海巡，可能更容易成為第一時間現場最接近的護漁單位，應瞭解此協定並研擬相關具體作法，以避免不當的處理情形發生。

肆、我海軍應變處置作為探討

一、臺菲漁船執法行動通報機制

依「海巡署與國防部聯合護漁行動方案」及「海上任務綜合支援協定書」規定，海巡艦艇執行一般任務（定期偵巡及運補）時，通聯方式以VHF特高頻無線電(CH-16或CH-69)為主，HF無線電為輔之方式與海軍在航偵巡艦實施通聯，如遇特殊任務（戰、演訓或重大事件），由海巡各勤務指揮中心與海軍各地區作戰中心先期以有線電律定使用頻率及聯絡時間，再通知各在航艦艇建立通信，每4小時通聯一次，藉由情資分享與訊息傳遞掌握我周邊海域漁汛期間漁船集中作業海域，配合海巡艦艇護漁兵力部署，靈活彈性調整護漁兵力，以達常態性聯合護漁之目標。如狀況緊急，提升應急戰備階段後，由海軍派遣專責軍官攜帶現用海軍呼號表等密（簡）語表，進駐海巡勤務指揮中心，並以NP網（海事特高頻無線電網、SSB）建立通聯。

當我海軍艦船在臺菲間的護漁海域，獲得我漁船通報遭受菲國公務船舶逼近並尋求協助時，我海軍艦船可在不影響重大任務及

航行安全的前提下，向該處駛近，並立即循上述通聯方式，與海巡相關單位進行構連。我海軍艦艇應在海巡單位尚未抵達現場前，盡力確保我漁船（民）的安全，同時也要竭力避免與菲國公務船舶發生衝突，尤須切記國軍第一擊的相關規範，以避免衝突事件的擴大。

二、臺菲漁船緊急通報及迅速釋放流程

《臺菲漁業事務執法合作協定》內有關「臺菲漁船緊急通報及迅速釋放流程」，將相關程序列入附錄B之流程圖中，內容說明當一方有合理根據，認為他方所屬漁船將非法捕魚，而擬對他方之漁船採取執法行動或登臨，在採取執法行動之前，先行通知他方，俾他方能先行處理該狀況，並給予他方1小時時間處理該狀況，並讓船隻立即離開該區域；倘若漁船未離開該區域且持續捕魚，則另一方得依據標準行動準則執行其法律。採取執法行動後，無論該漁船是否違法，皆要通知對方執法行動進展、結果及相關後續處置措施，依行政流程回報漁業署、海岸巡防署及駐菲律賓臺北經濟文化辦事處，如漁船未違法，應立即被釋放；如漁船違法解遭逮捕，該漁船提出適當保書或其他擔保品或支付符合逮捕條件之罰鍰後，應於3日內被釋放。在任何情況下，遭逮捕之漁船及其船員應獲得適當對待。

依《行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法》規定，海巡署及國防部所屬機構、部隊得依任務相互支援合作，採相關保密措施，共同協議建立通信、資訊網路與資料系統連結交換機制，²⁸就海軍艦艇而言，當接

28 全國法規資料庫，〈行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法—第14條〉，2001年7月25日。〈<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E6%B5%B7%E5%B2%B8%E5%B7%A1%E9%98%B2%E7%BD%B2%E8%88%87%E5%9C%8B%E9%9>〉

獲上級通報需支援海巡護漁執法任務時，透過作者與海軍同僚的研討，建議任務艦艦長應可督導所屬人員執行以下作為：

(一)評估風險，掌握任務海域狀況

接獲命令後，分析任務主從、案發地點、監控目標與支援海巡艦艇之方式，督導航海與戰情人員備便任務水域海圖（含人工描跡紙本海圖與電子海圖），評估航線內有無礙航目標、淺灘或暗礁，落實各項風險管理作為，解算所經區域及所需時間，前往支援。

(二)油氣水電，確保各項裝備妥善

在符合電磁波發射管制的規範下，開啟雷達、通信裝備與網路與相關單位實施通聯測試，落實各項戰系（槍砲、射控及武器系統）與輪機裝備（發電機、主輔機裝備及鍋爐等）啟動之前、中、後檢查，以利支援任務遂行。

(三)情資交換，善盡監控支援職責

向上級提出後續情報需求，掌握案發地點現況，並與海巡艦艇建立通信，配合海巡署提供必要之現場氣象與雷情，以遠程監控、分享情資、掌握環境狀況為先，如有必要，依上級指示完成綠色甲板(Green Deck)，直升機備便起飛支援護漁行動。

(四)回報機制，忠實還原現場全貌

採「邊處置、邊回報」之原則落實回報機制，相關通聯信文、語音廣播、目標接

觸後之船舶識別碼、雷達資訊、航程描跡及水面、空中偵照等資訊應全程紀錄備查，該資訊為海軍支援護漁之紀實，亦可提供海巡執法之佐證依據。

(五)應變制變，發揮聯合護漁成效

事發海域之現場狀況多變，可能發生漁船高速疾駛、逃竄，菲律賓公務船強勢進逼執法、雙方艦艇以廣播、水柱、緊迫等手段引發衝突，海軍因缺乏實際執法經驗，任務艦艦長除了應具備艦船操控基本素養外，面對可能發生之狀況，更須落實風險管理，妥擬應變處置作為，以降低危安因子，確保人安、物安及航安，完成上級賦予之任務。

海權乃國或國家集團有效運用與控制海洋之統合力量，目的在確保海上行動之自由，維護國家安全與利益，以達成國家或國家集團之目標。²⁹ 海軍之基本任務為「制海」，制海範圍乃基於「全般戰略構想」及「海軍作戰指導」而選定之。因艦艇官兵並不具備「司法警察（官）」身分（刑事訴訟法一第229條至231條規定），³⁰ 在支援處理非屬國防之事務（如緝私、緝毒、護漁等）須周詳考量；尤其在臺菲重疊之專屬經濟海域從事護漁任務，極易因關聯非戰爭方式之軍事行動，而引發與爭議國的武裝衝突事件，³¹ 故須審慎為之。另針對海上衝突的預防作為與應變處置方面，應就「殺傷性」、「可能性」、「正當性」與「合法性」四項

8%B2%E9%83%A8%E5%8D%94%E8%AA%BF%E8%81%AF%E7%B9%AB%E8%BE%A6%E6%B3%95>
（檢索日期：2017年3月27日）

29 國防大學海軍學部，《海軍作戰要綱》（臺北：海軍總司令部，2000年12月），頁1-3。

30 全國法規資料庫，〈刑事訴訟法-第229至231條〉，1928年7月28日。<<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E5%88%91%E4%BA%8B%E8%A8%B4%E8%A8%9F%E6%B3%95>>（檢索日期：2017年3月29日）

31 李劍青，〈國際海洋法與我國應用之研析—政軍觀點〉，《國防部九十二年度「業務研究」得獎作品》，2003年。

著眼審慎考量，以評估非急迫性威脅的嚴重性與適當因應作為。³²

伍、結 論

《臺菲漁業事務執法合作協定》中「臺菲漁船執法行動通報機制」通報流程與行政院農委會103年11月20日公布之「政府護漁標準作業程序修正規定」之「護漁通報作業流程」一致，臺菲重疊海域的護漁行動應秉持「海軍與海巡協同執法」方式才能落實我國主權完整並兼顧區域安全。海軍在海域執法的功能及定位在於「伸張國家海權、確保海防安全」以及「彌補海域執法能量之不足、為戰時執法奠定基礎」。海洋公權力的伸張，不能只依賴海巡，也需有海軍的支持，方可完善執法能量，故海軍仍應保有執法的準則、規範，甚至可考慮維持相關訓能，以因應突發事故。既然《臺菲漁業事務執法合作協定》已簽訂，在該區域可能執行護漁任務的海軍艦艇，應建立一套符合此規範的標準作業程序，以利後續任務的遂行。筆者參照《臺菲漁業事務執法合作協定》、「政府護漁緊急應變流程」、「行政院海岸巡防署與國防部訂定協調聯繫辦法」、「海巡署安檢常見問題暨處置要領參考手冊」與國內刑法等法規，據以研擬「海軍護漁標準處置流程圖」（如圖8），以供海軍參考運用。

現階段我國海洋執法都由海巡署負責，海巡署為提升人員海洋執法之執行力及品

質，自94年起研訂《安檢常見問題暨處置要領參考手冊》³³，秉持「法令有改則修」及「補充新案」之原則，持續配合法令修編手冊並頒發給執法人員作為處置依據。反觀海軍本身由於任務屬性不同，年度的訓練中未將「本身執法作為」納入平時或戰時演訓的項目驗證，僅依「海軍在第二線」的原則，以信文通報、併航監控、分享情資等方式「支援」海巡執法，本身不但缺乏實際執法經驗，亦無相關執法規定與教範供艦艇官兵遵循，建議海軍應研擬護漁執法相關應變處置作為列入準則教範或艦長手冊，使官兵執法有所依據。另考量沒有相關執法專長即是海軍人員執行海上執法上其中一項重大窒礙，海域執法端賴人員具備海上國際法及軍事行動法之法律基本知識，在人員教育上，我國的海軍軍官自官校養成教育至深造教育中，僅有海軍指揮參謀學院有將海上國際法及軍事行動法分類且分別給予18小時（總計36小時）的課程，其他基礎教育學程均未重視「法律」層面的培養，而在高階軍官的戰略教育階段下，不分軍種由國防大學戰略學院負責，主要培養軍事決策、戰略指導及聯合作戰指參人才，其他如國防管理戰略班由國防大學管理學院負責，培養國防資源規劃與決策相關聯合作戰下之後勤支援人才，³⁴故在法律方面的課程並非這個階段的主要項目。參照軍官班隊畢業前艦艇實習簽證項目中，亦無相關執法人員知識訓練及簽證，顯見我

32 Michael W. Doyle著，國防部譯，《第一擊，國際衝突的先制與預防》(Striking First)，《Princeton University Press》，2008，頁57。

33 海岸巡防總局，《安檢常見問題暨處置要領參考手冊》（臺北：海岸巡防總局2012年9月）。

34 王長河，〈打造21世紀新國軍專業軍事教育革新〉，國防大學，《打造21世紀新國軍專業軍事教育革新》（桃園：國防大學，2007年12月），頁1-113。

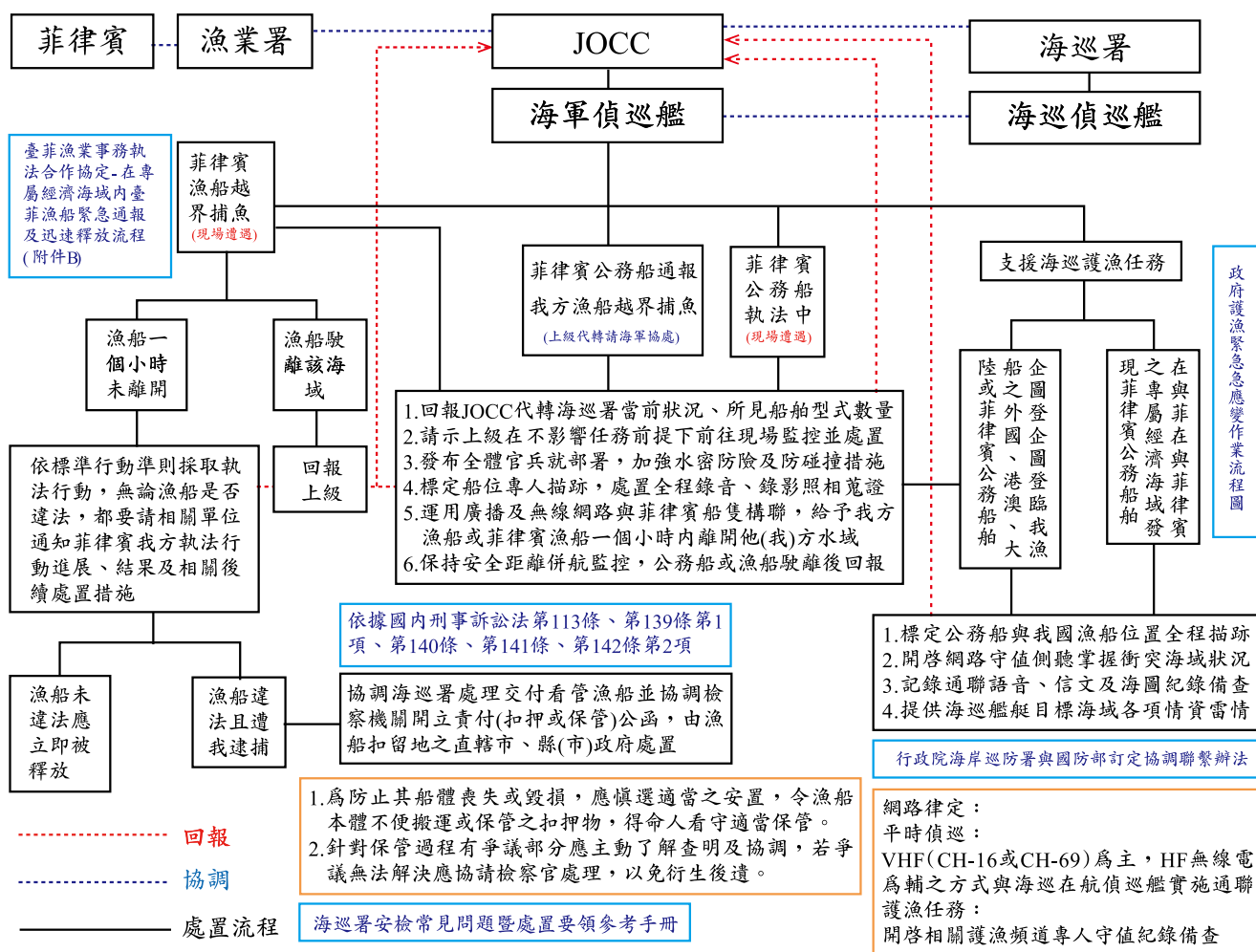


圖8 海軍護漁標準處置流程圖

資料來源：作者自製

國在海洋國際法的基礎軍官養成教育範疇有相當大的改進空間。在部隊法律教育方面，均為普教講習方式授課：「法治講習」由海軍司令部督察長室法律事務組負責，採巡迴講習方式，上下半年各1次，1次2小時（總計4小時），至各部隊機關單位實施授課；「武裝衝突法」教育規定由各單位自行應聘合格師資，每年1次，1次2小時，針對武裝衝突法

及軍事行動法對所屬官兵實施授課。惟法律教育需連貫性紮根方能觀念深植，我國在海軍人員法律素養教育明顯不足以應付在實際狀況下所需。在其解決方案上其實不一定需要在海軍內建立自我的訓能，可改與海巡署合作施以「司法警察專長訓練」，使其具備基本知識並取得執法正當性。³⁵ 藉由綿密交流，共同研議臺菲重疊海域護漁執法規範與

35 張家瑛、洪煥棋，〈海軍協助海域執法能量之探討〉，《海軍學術雙月刊》，第50卷第3期，2016年6月，頁72。

機制，結合各項演習驗證雙方協同執法能量與成效，以共同維護我國海洋權益。

從專司執法能量角度檢視，海軍目前有能力可執行遠洋偵巡並兼顧臺菲重疊海域執法之艦艇為一級主戰艦艇（基隆級艦、成功級艦、康定級艦與濟陽級艦），由於軍艦編制隸屬各艦隊部，年度內除了肩負海峽偵巡任務、人員訓練與維修保養外，亦需針對各項戰備測考、演訓納編、基地訓練等要務加強整備，如須額外派遣兵力專責從事重疊經濟海域護漁任務，將影響海軍用兵彈性。另從執法人員裝備檢視，雖然艦艇之火炮、精準武器及偵蒐、戰系裝備能量足以因應敵方武力威脅，但現階段的裝備並不足以應付海上執法所需。雖然基隆級艦與康定級艦配屬突擊艇，成功級艦及濟陽級艦配屬鯨型小艇，可載運10名人員左右攜帶槍械支援相關登臨檢查任務，但多數艦艇之人員隨行裝備缺乏相關防護裝具（如防彈衣及頭盔）及配屬裝備（如彈匣套、戰術背心），故是否應考量配發如同海巡署或是參考歐美國家軍艦登臨小組所使用的裝備，為我後續執法任務執行之重要考量。³⁶ 另執法艦艇應考量執法行動中可能發生之拘捕作為，詳實檢討人員部署、後續安置及遣送流程，以臻完善。

由於菲律賓漁業資源豐富，為保護漁業資源不被他國濫採導致漁源枯竭，採取保護主義，於《菲律賓1987年憲法》第十二條與菲國《1998年漁業法(The Philippine Fisheries Code of 1998, Republic Act No. 8550, An Act

Providing for the Development, Management and Conservation of the Fisheries and Aquatic Resources, Integrating All Laws Pertinent thereto, and for Other Purposes)》³⁷之規定，將漁業資源菲律賓化。臺菲執法協定簽署後之漁業談判及後續發展是否可突破菲律賓國內規範上之限制，涉及《菲律賓1987年憲法》第十二條與《1998年漁業法》之規定。因此建議我國在尚未與菲國劃界前，可持續加強臺菲重疊海域護漁的維權執法，展現我執法機關捍衛專屬經濟海域權利之決心，以增加與菲律賓於後續技術工作小組(TWG)會議談判的籌碼。

（收件：106年7月31日，接受：106年11月8日）

36 同註35，頁74。

37 Republic of the Philippines, Congress of the Philippines, Tenth Congress, Republic Act no. 8550, February 25, 1998, An Act Providing for the Development, Management and Conservation of the Fisheries and Aquatic Resources, Integrating All Laws Pertinent thereto, and for Other Purposes.

參考文獻

中文部分

專書

- 王長河，2007/12。《打造21世紀新國軍專業軍事教育革新》。桃園：國防大學。
- 行政院海岸巡防署，2012/10。《海巡勤務》。臺北：行政院海岸巡防署。
- 海岸巡防總局。2012/9《安檢常見問題暨處置要領參考手冊》。臺北：海岸巡防總局。

專書譯著

- Michael W. Doyle (邁可·多伊爾) 著，國防部譯，2008。《第一擊：國際衝突的先制與預防》(STRIKING FIRST: Preemption and Prevention in International Conflicts)。臺北：國防部史政編譯室。

期刊論文

- 李劍青，2003。〈國際海洋法與我國應用之研析—政軍觀點〉，《國防部九十二年度「業務研究」得獎作品》。
- 林廷輝，2014/11。〈我國國防與海巡部門在護漁行動中權責之探討〉，《國會季刊》，第42卷第11期，頁38。
- 張家瑛、洪煥棋，2016/6。〈海軍協助海域執法能量之探討〉，《海軍學術雙月刊》，第50卷，第3期，頁72，頁74。
- 陳佩修，2013/8。〈臺菲廣大興28號事件：臺灣處理爭端海域的戰略思考〉，《戰略安全研析》，第100期，頁40。
- 陳荔彤，2006/12。〈從臺灣海域爭端檢視暫定執法線的定位與功能〉，《臺灣海洋

法學報》，第5卷，第2期，頁57-58。

鄧克雄，2007/7。〈海軍協助海域執法功能之研究〉，《國立海洋大學法律研究所，碩士論文》，頁137。

官方文件

- 行政院海巡署，2001/3/15，〈行政院海岸巡防署緊急狀況（事故）通報作業程序〉，行政院海岸巡防署(90)署勤字第0900003394號函。
- 行政院海巡署，2002/2/7，〈海岸巡防機關海域執法作業規範〉，行政院海岸巡防署巡海字第0910000085號函。
- 行政院農業委員會，2014/11/20，〈政府護漁標準作業程序修正規定，附圖4臺菲重疊海域漁船作業範圍〉，《行政院公報》，第020卷第221期（農漁字第1030237178號），頁2。
- 海軍總司令部，2000/12，〈海軍作戰要綱〉，捍訓字第6628號令，頁1-3。
- 駐菲律賓臺北經濟文化辦事處與馬尼拉經濟文化辦事處，2015/11/5。《馬尼拉經濟文化辦事處與駐菲律賓臺北經濟文化辦事處間有關漁業事務執法合作協定有關促進漁業事務執法合作協定》。

網際網路

- 中時電子報，2013/5/13。〈強化護漁國軍海巡聯合操演〉，《中央社》，<<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20130513005830-260401>>。
- 中華民國外交部，2016/3/17。〈臺菲有關促進漁業事務執法合作協定」第二次

技術工作小組會議》，《新聞稿》，第065號，〈http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=8742DCE7A2A28761&s=E8D91884968A9496〉。

中華民國外交部，2016/11/19。〈臺菲雙方簽署《臺菲有關促進漁業事務執法合作協定》〉，《新聞稿》，第269號，〈http://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=8742DCE7A2A28761&sms=491D0E5BF5F4BC36&s=F6881FC2462D62D1〉。

中華民國外交部，2017/3/10。〈臺菲漁業技術工作小組第3次會議在菲律賓順利舉行〉，《新聞稿》，第028號，〈http://www.mofa.gov.tw/mobile/News_Content.aspx?s=DE5AFCE3592D072A〉。

全國法規資料庫，〈刑事訴訟法—第229至231條〉，1928年7月28日。〈<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E5%88%91%E4%BA%8B%E8%A8%B4%E8%A8%9F%E6%B3%95>〉。

行政院海岸巡防署，2001/7/25。〈行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法〉，《海巡法規查詢系統》，<http://www.cga.gov.tw/wralawgip/cp.jsp?displayLaw=true&lawId=8a8aadb52510d96f012511f3d90b001d>；2001年7月25日行政院海岸巡防署(90)署巡海字第0900007968號令、國防部(90)戌戎字第2661號令會銜發布。

行政院海岸巡防署，2016/7/28。〈執法範圍〉，《行政院海岸巡防署全球資訊網》，〈<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=5138&ctNode=891&mp=999>〉。

行政院海岸巡防署，2016/7/28。〈業務職

掌〉，《行政院海岸巡防署全球資訊網》，〈<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=3762&ctNode=783&mp=999>〉。

呂昭隆，2013/5/14。〈周四軍演直搗案發海域〉，《中時電子報》，〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20130514001060-260102>〉。

法務部，1998/1/21。〈中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法—第2條〉，《全國法規資料庫》，〈<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0000010>〉。

法務部，1998/1/21。〈中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法—第4條〉，《全國法規資料庫》，〈<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0000010>〉。

法務部，1998/1/21。〈中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法—第16條〉，《全國法規資料庫》，〈<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0000010>〉。

法務部，1998/1/21。〈中華民國領海及鄰接區法—第17條〉，《全國法規資料庫》，〈<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0000009>〉。

法務部，2000/1/16。〈海岸巡防法—第11條〉，《全國法規資料庫》，〈<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E6%B5%B7%E5%B2%B8%E5%B7%A1%E9%98%B2%E6%B3%95>〉。

法務部，2000/1/29。〈國防法〉，《全國法規資料庫》，〈<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F>

1&k1=%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E6%B5%B7%E5%B2%B8%E5%B7%A1%E9%98%B2%E7%BD%B2%E8%88%87%E5%9C%8B%E9%98%B2%E9%83%A8%E5%8D%94%E8%AA%BF%E8%81%AF%E7%B9%AB%E8%BE%A6%E6%B3%95>。

法務部，2001/7/25。〈行政院海岸巡防署與國防部協調聯繫辦法—第5條〉，《全國法規資料庫》，<<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E6%B5%B7%E5%B2%B8%E5%B7%A1%E9%98%B2%E7%BD%B2%E8%88%87%E5%9C%8B%E9%98%B2%E9%83%A8%E5%8D%94%E8%AA%BF%E8%81%AF%E7%B9%AB%E8%BE%A6%E6%B3%95>>。

法務部，2005/6/22。〈行政院海岸巡防署組織法〉，《全國法規資料庫》，<<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E6%B5%B7%E5%B2%B8%E5%B7%A1%E9%98%B2%E7%BD%B2%E7%B5%84%E7%B9%94%E6%B3%95>>。

聯合國，1994/11/16。〈聯合國海洋法公約—第五十六條—沿海國在專屬經濟海域內的權利、管轄權和義務〉，《聯合國海洋法公約》，<<http://www.un.org/zh/law/sea/los/article5.shtml>>。

聯合國，1994/11/16。〈聯合國海洋法公約—第五十七條—專屬經濟海域的寬度〉，《聯合國海洋法公約》，<<http://www.un.org/zh/law/sea/los/article5.shtml>>。

聯合國，1994/11/16。〈聯合國海洋法公約—第七十四條—海岸相向或相鄰國家間專屬經濟海域界線的劃定〉，《聯合國海洋法公約》，<<http://www.un.org/zh/law/sea/los/article5.shtml>>。

聯合國，1994/11/16。〈聯合國海洋法公約—第七十五條—海圖和地理座標表〉，《聯合國海洋法公約》，<<http://www.un.org/zh/law/sea/los/article5.shtml>>。

外文部分

官方文件

Republic of the Philippines, Congress of the Philippines, Tenth Congress, Republic Act no. 8550, February 25, 1998, An Act Providing for the Development, Management and Conservation of the Fisheries and Aquatic Resources, Integrating All Laws Pertinent thereto, and for Other Purposes.

附錄

駐菲律賓臺北經濟文化辦事處 與 馬尼拉經濟文化辦事處間 有關促進漁業事務執法合作協定

駐菲律賓臺北經濟文化辦事處與馬尼拉經濟文化辦事處，以下稱「雙方」；

基於相互尊重、互惠與互利，藉由建立機制，以促進雙方漁業事務執法機關之有效合作；

根據雙方各自法規以及國際法及國際實踐；

爰達成瞭解如后：

第一條 合作範圍

- 一、 雙方依據本協定及各自法律，對涉及漁業事務相關之執法程序，應盡最大努力，透過各自有關機關提供相互協助。
- 二、 該等合作應包括：
 - （一） 建立執法合作機制；
 - （二） 建立緊急通報系統；
 - （三） 建立迅速釋放機制；
 - （四） 任何其他符合雙方各自法律之合作方式。

第二條 避免使用暴力或不必要武力

雙方之有關機關在執行其漁業法及其他相關規定時，應與國際法及國際實踐一致，避免使用暴力或不必要之武力。

第三條 建立執法合作機制

一、為建立執法合作機制，雙方同意各自採取下列作為：

- (一) 建立特別聯繫窗口及專線；
- (二) 當他方所屬漁船違反本協定規定時，應迅速通知他方；並應通知他方有關其執法機關對他方所屬漁船所採取之行動。他方應尊重通報方之通報；
- (三) 提供他方對該方所屬漁船所採行動之結果報告；
- (四) 制定其他具體合作措施，包括分享執法方式與程序，以及相關法規。

二、雙方應告知各自執法機關，在執行及實施漁業法規時，遵守有關不得採取包括監禁或任何其他方式體罰之國際法及國際實踐，以及在執法船舶上需有清楚標誌及識別。

第四條 建立緊急通報系統

- 一、雙方應隨時更新及確認各自漁政主管機關之聯繫窗口及通報專線，並建立雙方海巡主管機關之聯繫窗口及通報專線。
- 二、當一方有關機關對他方所屬漁船採取執法行動時，第一方應迅速通報他方漁政及海巡主管機關有關其執法方式、執法程序及後續處置方式，他方得針對該資訊作回應。
- 三、雙方確認緊急通報系統之執行細節，包括通報時機、通報時程、通報方法及通報流程。

第五條 建立迅速釋放機制

- 一、雙方確認迅速釋放遭逮捕漁船及其船員之處理程序。
- 二、遭逮捕漁船之迅速釋放程序：
 - (一) 當一方有關機關逮捕他方所屬漁船時，第一方應迅速通報他方該項逮捕。
 - (二) 遭逮捕漁船及其船員於提出符合國際法及國際實踐之適當保書或其他擔保，或支付符合逮捕方有關機

關法律之罰鍰後，遭逮捕漁船及其船員應迅速獲得釋放。

(三) 遭逮捕漁船及其船員在扣留期間應獲得適當對待。

三、雙方應通知各自有關機關遭逮捕漁船及其船員之迅速釋放程序。

四、雙方應彼此分享各自有關機關執法時所須遵循之海事、漁業、保育法規，以及執法時機、程序、內涵及行動方法。

第六條 諮商

一、雙方應相互諮詢以促進本協定之最大效益，包括漁業活動管理與養護計畫之漁業合作的臨時安排，以及各自海事監督水域。雙方得協議採取得以促進執行本協定需要之實際措施。

二、雙方應成立一技術工作小組，由雙方同意之相同人數代表所組成。

三、雙方應透過技術工作小組，詳細決定合作計畫及執行本協定所述合作領域之方法。

四、技術工作小組應每年舉行會議，輪流由一方主辦，並由主辦方代表擔任會議主席。倘有需要，得由雙方協議舉行臨時會議或諮商。

五、在技術工作小組之定期會議或臨時會議舉行前，議程應先經雙方同意。

第七條 生效、修正與終止

一、本協定於雙方簽署日後第 30 日起生效。

二、本協定或其附件得經雙方書面同意予以修正。

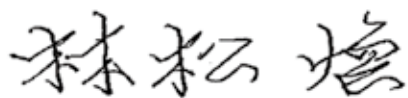
三、任一方得以書面通知他方終止本協定。該項終止自收受該書面通知後 6 個月生效。

為此，雙方代表各經合法授權，爰簽署本協定，以昭信守。

本協定以中文及英文各繕一式兩份，兩種文本同一作準，於西元2015年11月5日在台北簽署。

駐菲律賓臺北經濟文化辦事處

馬尼拉經濟文化辦事處

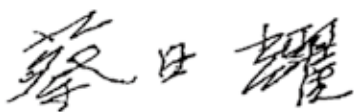


林松煥
代表



白熙禮
駐華代表

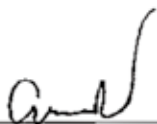
見證人：



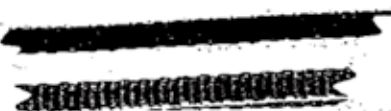
蔡日耀
行政院農業委員會漁業署署長



艾西斯·培瑞茲
漁業及水資源局局長



艾瑪迪奧·培瑞茲二世
馬尼拉經濟文化辦事處理事主席

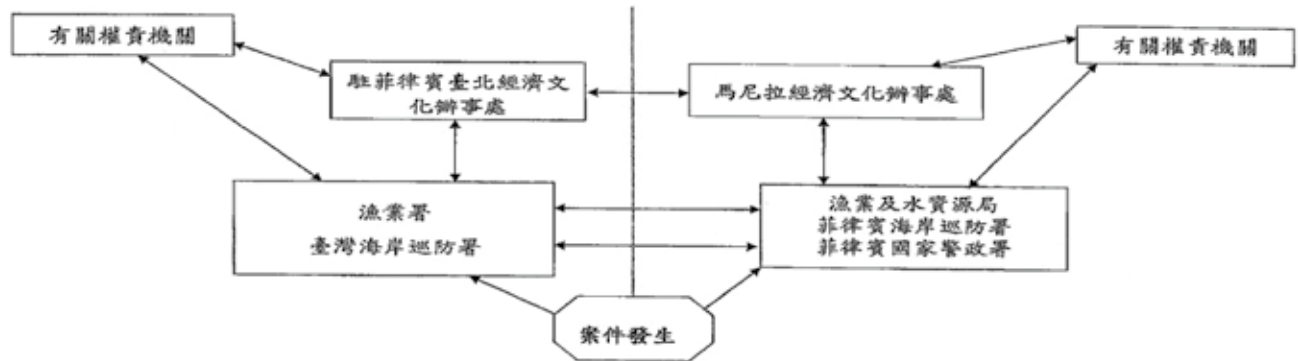


附件 A

駐菲律賓臺北經濟文化辦事處

馬尼拉經濟文化辦事處

臺菲漁船執法行動通報機制



說明：

1. 本緊急通報機制主要將處理需他方協助處理之漁船違規作業案件。
2. 雙方將提供各自聯繫人員之姓名、緊急連絡電話、傳真號碼及電子郵件地址。

附件 B

在專屬經濟海域內臺菲漁船緊急通報及迅速釋放流程

