

「南海仲裁案」各方反應 與可能影響

The Reactions and Possible Influences of the South China Sea Arbitration

宋燕輝 (Song, Yann-Huei)

中央研究院歐美所研究員

被西方媒體稱之為「世紀之審」，但被中國大陸評為是一場披著法律外衣的「政治仲裁」、是一場「政治鬧劇」、以及仲裁庭所做出之裁決只不過是一張「廢紙」的「南海仲裁案」，在擔任本案書記官處、院址設於荷蘭海牙和平宮的「常設仲裁法院」(Permanent Court of Arbitration, PCA)於 2016 年 7 月 12 日公布裁決書 (award) 之後，終於劃下句點，因為本案裁決有確定性，不得上訴。

表面上「南海仲裁案」是結束了，但後續衍生有關能否執行、如何執行裁決的各種政治、外交、戰略安全、以及法律等問題，此不但將延續南海未決島嶼主權與海洋權益爭端，也有可能導致區域緊張情勢升高。但究竟會如何發展？此端賴「南海仲裁案」的兩個當事方—中國大陸與菲律賓，以及被認為在幕後扮演關鍵角色的美國會採取何種後續因應措施。

「南海仲裁案」裁決公布前，國際社會，尤其以美國為主導的「反中」勢力同盟，紛紛表態要求本案當事方遵守、執行仲裁結果。華府也呼籲，裁決出爐後，各方應保持冷靜、克制、避免採取挑釁動作。國際媒體報導，由於仲裁庭有可能做出對菲律賓有利裁決，因此中國大陸會採取包括在黃岩島進行吹沙填海造陸工程、在南沙群島宣布領海基點基線、或在

南海宣布防空識別區等因應作為。但仲裁結果公布至今，中國大陸並沒有採取這些敏感、強硬對抗措施，反而呈現試圖將南海爭端予以降溫的姿態。

早在2013年2月，中國大陸對菲律賓提出強制仲裁之請求，就表明不接受、不參加的立場。「中」方認為仲裁庭對本案無管轄權，因為「南海仲裁案」本質涉及南海島嶼領土主權與海域劃界問題，而中國大陸於2006年8月依據《聯合國海洋法公約》(以下簡稱《公約》)針對特定爭議，已做出排除強制爭端解決機制適用之聲明。此外，鑑於菲律賓與中國大陸在2002年11月簽署《南海各方行為宣言》時，就已承諾應以雙邊友好協商解決南海爭端。再者，雙方所公布的政府聲明也一再重申此立場。中國大陸認為菲律賓提出「南海仲裁案」違反此約定，是背信行為，也認為仲裁庭對此存在相當多瑕疵的「政治性仲裁案」沒有管轄權。之後，中國大陸持續堅持「不接受、不參與、不承認、不執行」的南海仲裁「四不」立場。臺灣方面，2015年10月31日，馬英九執政時期，政府發表聲明指出：「鑑於菲律賓從未邀請中華民國參加該國與中國大陸間之南海仲裁案，仲裁法庭亦未就本案徵求中華民國之意見，故本案與中華民國完全無涉，中華民國政府對其相關判斷既不承認，亦不接受。」

「南海仲裁案」仲裁結果公布前，一些美國重要智庫的研究人員，此包括「戰略與國際研究中心」(CSIS)和「新美國安全中心」(CNAS)，以及美國海軍戰爭學院(US Naval War College)的國際海洋法教授曾經預測，即使仲裁庭做出對有關「九段線」與歷史性權利爭端擁有管轄權之結論，在判斷是否抵觸《公約》問題上，可能會採取一個較模糊的方式呈現。此外，他們猜測仲裁庭應該不致於做出太平島是「岩塊」(rock)的判斷。臺灣法界人士與政府相關部門同樣也認為仲裁庭應該不會做出太平島是「岩塊」的見解。但裁決書公布後，許多專家學者跌破眼鏡，包括政府部門在內，對此仲裁結果感到相當錯愕。

7月12日，「南海仲裁案」裁決公布，仲裁庭判斷「九段線」與線內水域歷史性權利之主沒有法律依據；南沙群島作為一全體或任何一個個別南沙群島之地物無權主張專屬經濟海域或大陸礁層；南沙最大島——太平

島是「岩塊」，因此不能主張專屬經濟海域與大陸礁層；中國大陸在南沙群島所占島礁的吹沙填海造島工程對南海海洋環境造成了「無法修復的破壞」；中國大陸侵犯了菲律賓依據《公約》對其專屬經濟海域和大陸礁層可行使的主權權利等。

「南海仲裁案」裁決公布同日，我新政府外交部隨即發表聲明表示：「完全無法接受，其結果對我國沒有任何法律拘束力。」同日，總統府針對「南海仲裁案」，發表三點聲明，其中強調：「本案仲裁庭於審理過程中，並未正式邀請中華民國參與仲裁程序，也從未徵詢我方意見。……相關仲裁判斷，尤其對太平島的認定，已經嚴重損及我南海諸島及其相關海域之權利，我們在此鄭重表示，我們絕不接受，也主張此仲裁判斷對中華民國不具法律拘束力。」

7月22日，蔡英文總統在接受《華盛頓郵報》之專訪時表示：「這個仲裁的決定有損於臺灣的利益，所以我們不能夠接受，我們也認為這個裁判對臺灣沒有法律約束力。」她提出臺灣不能接受「南海仲裁案」結果的幾個主要原因，包括：「第一個是因為我們是一個重要的利益相關方，但是我們沒有被邀請參與整個仲裁的程序。第二，我們對於被稱為「The Taiwan Authority of China」不能接受。第三，在這個地區，我們擁有主權的太平島，在裁決中被認為是一個「礁」而不是「島」，這是違反我們長期以來的主張，我們也認為它確實是一個島。」同月26日，前總統馬英九投書《華爾街日報》，指出，「南海仲裁案」裁決結果是有瑕疵，判斷不僅對臺灣不公平，而且明顯不合理，不僅沒有為解決南海爭端找到答案，反而衍生更多問題。馬英九認為此仲裁結果製造出障礙，而非導引到南海爭端和平解決的一條路。

中國大陸外長王毅於裁決書公布同日也發表談話，批判「南海仲裁案從頭到尾就是一場披著法律外衣的政治鬧劇」，「中國不接受、不參與仲裁，是在依法維護國際法治和地區規則」，「中國在南海的領土主權和海洋權益擁有堅實的歷史和法律根基，不受所謂仲裁庭裁決的影響。」中國大陸外交部所發布的聲明也重申「該裁決是無效的，沒有拘束力，中國不接受、不承認」的立場。7月中旬在蒙古出席「亞歐峰會」的中國大陸國務

院總理李克強與外長王毅在會晤越南及歐盟高層官員時，分別重申不接受南海仲裁結果。在此次會議上，出席會議之日本安倍首相計畫將南海問題與仲裁案裁決內容納入「亞歐峰會」結束發表的主席聲明，但除了菲律賓附和，無其他與會國支持。最終，此次峰會主席聲明未提南海問題。

7月18日，共軍海軍司令員吳勝利與美國海軍作戰部部長理查森在北京會晤時強調，中國大陸絕不會犧牲南海主權權益、不會在領土主權問題上讓步、已做好準備因應任何侵權挑戰、也絕不會讓島礁建設半途而廢。緊接著，7月19日至21日，中國大陸在南海進行一連3天「克制性警告」軍演，空軍跟進宣布在南海進行常態化戰鬥巡航。南海仲裁結果也激起中國大陸民眾反美情緒，爆發圍堵美國品牌連鎖店肯德基和禁用蘋果牌手機事件。值得注意的是7月19日習近平在寧夏回族自治區銀川市考察時說的一段話：「中華民族積蓄的能量太久了，要爆發出來去實現偉大的中國夢」，以及「這是我們這一代人的歷史使命」。但似乎大陸、臺灣、以及國際媒體並沒有對此發言做延伸解讀報導。值得注意的是9月將登場的G-20峰會、提議中的「中」俄南海軍演、以及聯合國大會，中國大陸就南海仲裁後續發展會有甚麼樣的動作，與美國為首的國家集團又會出現何種攻防戰，此值得密切注意。

就菲律賓而言，雖然「南海仲裁案」的結果幾乎完全正面回應了菲律賓的訴求，但菲國外交部在裁決公布當日，就此結果只發布4點簡單聲明：(一)歡迎此仲裁結果；(二)菲國法律專家正仔細研究此裁決書內容，並呼籲各方行使克制與冷靜；(三)菲國高度確認此里程碑的決定有助當前處理南海爭端的努力。此決定支持國際法，尤其是1982年《公約》；(四)菲律賓重申具約束性之承諾，努力以和平方式解決或處理爭端，俾以推動與強化區域的和平與穩定。仲裁結果出爐隔天，菲律賓近七十個政府與民間網站被中國大陸駭客入侵癱瘓。此外，在蒙古召開的「亞歐峰會」期間，菲國外長亞塞重申上述4點聲明。但同時，他也向國際媒體爆料，在會場外他與中國大陸外長王毅會面時，王毅當時向他提出了如果「不談仲裁」，可以恢復雙邊談判的前提條件。亞塞回答：「這不符合菲律賓的憲法和國家利益。」

越南對仲裁結果是表示歡迎與支持的態度。過去，越南官方也曾經表示，就河內與北京在南海的爭議，尤其有關西沙群島的領土主權和海洋不同主張，有計畫向中國大陸提起仲裁要求。7月中旬，越南總理阮春福在蒙古參加「亞歐會議」期間會晤李克強時表示，越南歡迎國際法庭的裁決。同時，越南官方通訊社被授權發表聲明，駁斥中國大陸媒體對越南總理阮春福與中國大陸總理李克強在「亞歐峰會」召開期間，會晤時所涉及南海問題的失實報導。他說：該報導指出「越南總理表示尊重中國南海立場」是不正確的。此外，越南主流媒體《青年報》報導，越南邊檢人員以中國大陸護照印有不被承認的「九段線」為由，拒絕在陸客的護照上蓋入境章，而是重開一張紙本簽證再蓋章。此報導與「南海仲裁案」裁決「九段線」超越《公約》允許主張之海洋權利範圍的判斷有關。大陸媒體也報導，廣東省廣州市鍾姓女子於7月23日前往越南。在越南胡志明市新山一機場入境時，她將護照交給越方邊檢人員，拿回護照後，鍾小姐發現自己的護照內，兩處印有南海地圖暗紋的地方被寫上英語髒話。中國大陸2012年開始發放新版護照。新版護照第8頁、第24頁、第46頁印有包含南海「九段線」的「中國」地圖暗紋。鍾姓女子護照被寫髒話的地方，正是在第8頁和24頁「中國」地圖南海「九段線」暗紋處。

作為東協與中國大陸協調國的新加坡外交部在仲裁出爐當日發表聲明，首先闡述非聲索國、不選邊站、依據一般公認國際法原則，包括《公約》，以和平方式、不使用或威脅使用武力解決爭端、支持維持法律基礎之秩序、及支持和保護所有國家權利之一貫立場。之後，新加坡表示重視與所有各方長期友好關係，包括雙邊或在東協架構下。新加坡呼籲所有各方「完全遵守法律與外交過程」、行使克制、避免進行導致區域緊張升高的活動。新加坡也支持全面有效落實推動《南海各方行為宣言》、以及早日通過《南海行為準則》。新加坡官方聲明沒有明確提及南海仲裁結果、也沒指名批判中國大陸。

馬來西亞外交部對南海仲裁結果所發表的聲明比較傾向支持中國大陸立場，因為聲明中指出，馬來西亞珍惜南海之和平與穩定，相信中國大陸與所有相關方能夠找到建設性途徑，去發展健康的對話、協商及磋商，

同時擁護為區域和平與安全法治之至高性。其他有關《南海各方行為宣言》、《南海行為準則》、《公約》、完全遵守法律與外交過程、行使克制等立場與新加坡類似。寮國、柬埔寨、緬甸、以及汶萊也是傾向支持中國大陸之南海立場。

2016年7月21-26日，東協所主辦召開之年度對話會議在寮國永珍舉行。菲國外長亞塞提議將「完全遵守法律與外交過程」的原則納入第49屆東協外長會議之公報。他也堅持公報一定要提及具指標意義的南海仲裁結果，但因柬埔寨提出抗議後，菲律賓不再堅持，因此，第49屆東協外長會議後所公布之聯合公報未提南海仲裁。但此公報提及東協國家對填海造陸與區域緊張升高的活動、強調遵循包括《公約》在內的國際法、非軍事化、行使克制、落實推動《南海各方行為宣言》、以及早日通過《南海行為準則》。東協外長會議避談南海仲裁結果被視為中國大陸的外交勝利，但菲律賓外長亞塞表示，菲國曾「力促」在聯合公報納入南海仲裁結果，但是東協決定不提仲裁，並非中國大陸的勝利。他說，東協聯合公報的發布，是東協的一項勝利，而菲律賓也從未要求東協在仲裁案上給予支持。此外，東亞峰會(EAS)外長會議和第23屆東協區域論壇(ARF)外長會議雖討論南海問題，但在會後所發布主席聲明中，並未特別提及「南海仲裁案」結果。

就南海區域外國家對「南海仲裁案」結果發布後之反應而言，7月21日，加拿大外交部長戴恩(Stephane Dion)對「南海仲裁案」發表聲明指出，不論各方是否同意裁決，加拿大都認為各方應該遵守。加國呼籲該地區各國保持克制，避免任何升高緊張局勢的威脅和行動。澳洲也持同樣態度。7月15日，歐盟針對南海仲裁所發布的聲明，採用「認知」(acknowledge)的字眼，聲明中也提及依據國際法、《南海各方行為宣言》、《南海行為準則》，以和平方式解決南海爭端，但卻避免點名大陸，也未表示這項裁決應予以遵守。

南海仲裁結果公布後，美國表示將繼續派遣海、空軍在南海操作。7月19日，除了之前所派遣雷根號航母與導彈巡洋艦切斯勞維爾號外，美國海軍增派四艘戰艦駛入南海巡航，其中3艘伯克級導彈驅逐艦分別為德

凱特號 (DDG 73)、莫姆森號 (DDG 92)、斯普魯恩斯號 (DDG 111)，以及補給艦蒂珀卡努號 (T-AO 199)。美國副總統拜登 (Joe Biden) 訪澳洲時表示，將加強雙方軍隊訓練，做好因應太平洋挑戰的充分準備。但同時，美國國家安全顧問萊斯 (Condi Rice) 於 7 月 25-27 日訪問北京。她是南海仲裁庭發布仲裁結果後，到北京訪問的最高層級美國官員。萊斯此行第一個拜會的是中國大陸國務委員楊潔篪，但在會談前，面對媒體的時候，她沒有提到南海問題。萊斯主要目的在為歐巴馬總統出席 G-20 做準備，強調美「中」兩國間之合作。

美國國務卿凱瑞 (John Kerry) 在出席東協區域論壇與東亞峰會外長會議期間曾表示，同意中國大陸外長王毅有關「現在是與南海緊張的局勢拉開一定距離的時候了，應該翻過去這一頁」的言論。他說：「美國同意這一想法，誰都不應該採取挑釁性的做法，誰都不能採取導致緊張升級的措施。」他也表示，美國鼓勵菲律賓杜特蒂 (Rodrigo Duterte) 總統就南海爭端與北京展開對話。不過，凱瑞也表示中國大陸認為「南海仲裁案」的裁決不合法，沒有效力，此將會造成問題，因為國際社會，包括美國在內，都認為這一國際裁決具有約束力。就此表示，凱瑞說：「我們還面臨著嚴峻的任務，一個挑戰。」

7 月 25 日參與東協外長年度系列會議的美國、日本和澳洲 3 國外長，針對中國大陸持續在南海擴張軍事行動發表聯合聲明，呼籲中國大陸遵守南海主權仲裁結果，停止在南海開發島礁、建造軍事設施，強烈反對任何改變南海現狀、加劇緊張情勢的單方面行動。此 3 國外長「強烈支持」法治，並呼籲中國大陸與菲律賓遵守「南海仲裁案」結果，認為仲裁是「對兩方都有拘束力的最終裁決」。

「南海仲裁案」所觸發之第一場南海法律戰是結束了，但誰贏？誰輸？是菲律賓大勝？是中國大陸大敗？有論者認為，菲律賓表面上是贏了這場法律上的南海戰役 (battle)，但實質上可能輸了國家總體利益的南海戰爭 (war)。對臺灣而言，依據《聯合國海洋法公約》第 296 條與此公約《附件七》第 11 條之規定，以及國際仲裁的實踐，由於臺灣不是「南海仲裁案」的當事方，因此不受本案裁決的約束。因此，「南海仲裁案」的

結果對臺灣沒有衍生輸贏的問題。但裁決書中有關將太平島降格為「岩塊」的見解，以及有關「九段線」和歷史性權利對臺灣會帶來何種政治、外交、以及國際法的挑戰？這是蔡英文政府要面對處理的國家大事。

就法律而言，「南海仲裁案」將觸發各國針對裁決書中所做各種判斷與見解，依據自己國家利益做出解釋。譬如，美國、日本以及澳洲會如何檢視有關《聯合國海洋法公約》第121條第3項的解釋與適用？放棄所謂「過度的海洋主張」？這些國家勢必採信裁決書有關「九段線」和歷史性權利的判斷向中國大陸施壓。此外，與中國大陸在東海與南海存在有海洋爭端的國家，是否受「南海仲裁案」的影響，也要求與中國大陸進行仲裁？再者，國際司法機構，此包括國際法院與聯合國海洋法法庭，會如何看待本案之裁決？最後，國際法權威學者、內國法院判例、或其他國家政府所做相關聲明對「南海仲裁案」的結果會有甚麼樣的反應？是接受？駁斥？畫清界線？不表態？

就政治、外交、戰略安全、以及經濟合作層面而言，「南海仲裁案」裁決的出爐，也勢必帶動與亞太地區有關南海安全對話會議、美「中」南海博弈、美「中」建立新型大國關係、中國大陸與東協關係、美國與東協關係、美國「航行自由計畫」在南海繼續執行、南海防空識別區公布可能、《南海各方行為宣言》之履行、《南海行為準則》加速磋商、「一帶一路」與亞洲基礎設施投資銀行發展、區域海洋安全戰略與海洋事務合作、以及海峽兩岸在南海如何互動等相關議題之討論。

「南海仲裁案」結束後，各國反應和可能採取之後續作為，以及其所帶來之影響，值得吾人進一步追蹤觀察。