



論菲中南海仲裁案

蕭 琇 安

(國立政治大學國際關係研究中心美國與歐洲研究所副研究員)

摘 要

2013年1月22日，菲律賓依據聯合國海洋法公約第15部分第287條與附件7之規定，片面對中國啟動關於南海海洋管轄權爭端的強制仲裁程序。在中國聲明拒絕接受及參與此一程序的情況下，仲裁庭在2015年10月29日宣判對本案之管轄權成立，並於同年11月完成實質問題階段的開庭審理，預定2016年6月以前作出判決。菲律賓有計畫地設計對中國九段線及歷史性權利主張的法律戰，試圖瓦解中國的南海主張，對該主張的合法性帶來極大的壓力。本仲裁案對我國作為南海主張之一方的身分，以及太平島的島嶼地位，更帶來雙重的困境。本文建議，仲裁庭在審理《公約》第121條第3項解釋以及太平島地位時，應謹慎考量一些菲律賓沒有注意到，但卻相關的問題。有鑒於本仲裁案恐對我國有不利的影響，現階段政府有必要繼續維持我國在太平島的存在，強化我國作為南海主張和利益當事者的論述，並設法爭取最大的戰略利益。

關鍵詞：菲中仲裁案、南海爭端、海洋法公約、爭端解決、太平島

* * *

壹、前 言

2013年1月22日，菲律賓共和國（以下稱菲律賓）向中華人民共和國（以下稱中國）發出將「關於菲律賓與中國在西菲律賓海的海洋管轄權爭端」依據聯合國海洋法公約（以下簡稱《公約》）第15部分第287條與附件7之規定提交仲裁的書面通知（Notification）以及相關權利主張（Statement of Claims），^①對中國啟動《公約》下所謂「導致具有拘束力判決」的強制程序（Compulsory procedure entailing binding decisions）。中國政府於2013年2月19日正式照會菲律賓外交部，拒絕菲國將兩國爭

註① “Notification and Statement of Claims,” *Republic of Philippines Department of Foreign Affairs*, <https://www.documentcloud.org/documents/2165477-phl-prc-notification-and-statement-of-claim-on.html>, Accessed on February 27, 2016.

端交付仲裁並退回相關文件。^②鑒於中國表明不配合仲裁程序，該程序遂依《公約》附件 7 第 9 條規定繼續進行，並根據第 3 條完成 5 位仲裁員的指派。仲裁庭於 2013 年 6 月 25 日正式組成，決定以位於荷蘭海牙的常設仲裁法院（Permanent Court of Arbitration）作為本案之書記處（Registry）。同年 8 月 27 日，仲裁庭發布第 1 號程序令，頒布「程序規則」（Rules of Procedure）並規定 2014 年 3 月 30 日為菲律賓繳交書面訴狀（Memorial）的期限，同時要求訴狀中應對本案之管轄權（jurisdiction）、可受理性（admissibility）與爭端實質（merits）的所有法律問題，提出完整的陳述。菲方如期遞交的訴狀及相關附件多達 10 冊，總頁數近 4 千頁。

在整個程序過程中，仲裁庭基於其應「保證爭端每一方有陳述意見和提出其主張的充分機會」，與中、菲兩方維持密切的溝通，並強調對當事國的平等待遇以及相關程序和文件、照會的公開、透明。2014 年菲方遞交訴狀後，仲裁庭邀請中國在同年 12 月 15 日提交抗辯書（counter-memorial）。2014 年 12 月 7 日，中國外交部發布《關於菲律賓所提南海仲裁案管轄權問題立場文件》（簡稱《立場文件》），重申「不接受、不參與」的立場，且闡述仲裁程序與仲裁庭管轄權的理由。^③中國隨後向書記處存放《立場文件》並請其將該文件之英文譯本呈給仲裁員，惟並未在 15 日當天提交抗辯書。在中國未遞交抗辯書的情況下，仲裁庭依據「程序規則」第 25 條第 2 項，向菲國提出的 26 項與管轄權和實質部分相關的問題，要求菲方在 2015 年 3 月 16 日前就這些問題與中國《立場文件》在內的公開聲明提出書面回應，而中國則得在 6 月 16 日前，對菲律賓的回應再表示意見。2015 年 4 月 21 日，仲裁庭頒布第 4 號程序令，決定將《立場文件》視為中國對仲裁庭管轄權的反對主張（plead）。又，依據《公約》附件 7 和仲裁庭程序規則中的相關規定，當有一方不出庭或對管轄權提出反對意見時，仲裁庭有初步確認對本案具有管轄權之職責，因此在徵詢中菲兩國意見之後，仲裁庭決定將本案分為兩階段審理（Bifurcation of the proceedings）。第一階段先審理仲裁庭對本案是否具有管轄權的問題。^④

仲裁庭於 2015 年 7 月 7-13 日分兩輪舉行第一階段的庭審，過程採閉門方式，但馬來西亞、日本、印尼、泰國、越南五國獲准派代表以觀察員身分列席。10 月 29 日，仲裁庭宣布判決，裁定對本案的管轄成立。^⑤對於菲國所提出的 15 點訴求，^⑥仲裁庭裁定對其中 7 點（第 3、4、6、7、10、11、13 點）具有管轄權。這部分主要是有

註② “Foreign Ministry Spokesperson Hong Lei's Regular Press Conference on February 19, 2013,” *Consulate-General of People's Republic of China in Sydney*, <http://sydney.chineseconsulate.org/eng/fyrth/t1015317.htm>, Accessed on February 27, 2016.

註③ 「中國關於菲律賓所提南海仲裁案管轄權問題立場文件」，新華網，http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/07/c_1113547390.htm，檢索日期 2016 年 2 月 27 日。

註④ “Fourth PCA Press Release,” *Permanent Court of Arbitration*, <http://www.pccases.com/web/sendAttach/1298>, Accessed on February, 27, 2016.

註⑤ “Award on Jurisdiction and Admissibility, Republic of Philippines v. Peoples' Republic of China,” *Permanent Court of Arbitration*, <http://www.pccases.com/web/sendAttach/1506>, Accessed on February 27, 2016.

註⑥ *Ibid.* para. 101.

關黃岩島及南沙群島中九個海中地物 (maritime features) 法律地位的判定，與其它不受《公約》第 15 部分爭端解決規定限制或排除的爭端。另外 7 點 (第 1、2、5、8、9、12、14 點)，因同時涉及對爭端實體及中方主張內容部分的審理，不屬於具完全初步性質 (exclusive preliminary character) 的管轄爭議，故將保留至本案進入實質審理階段再行議決。這部分包括中國九段線 (nine-dash line) 及歷史性權利 (historic rights) 主張，以及依據特定海中地物法律地位之判定進一步決定被菲律賓指控的中國活動之爭議屬性與合法性等問題。至於第 15 點，仲裁庭認為訴求過於空泛，要求菲方具體化後再審。仲裁庭緊接著在 2015 年 11 月 24 至 30 日進行實質爭議及剩餘管轄問題的庭審，形式比照上一階段不對外開放，但允許澳洲、印尼、日本、馬來西亞、新加坡、泰國、越南和英國派遣觀察員旁聽。^⑦美國雖也提出申請，但因其非《公約》締約國並未獲准。除此之外，在本階段中仲裁庭也應菲律賓之請，允許兩位專家證人 (expert witnesses) 出席庭審，一位是地理學家，澳洲臥龍崗大學 (University of Wollongong) Clive Schofield 教授，另一位是海洋生物學家，美國歐道明大學 (Old Dominion University) Kent E. Carpenter 教授。^⑧一般預料仲裁庭在 2016 年 6 月前將做出裁決。菲律賓在本仲裁案上展現了精密的法律策略，對中國在南海的海洋權利主張和行使形成極大的壓力。同時，中華民國在南海爭端中的身分以及太平島在國際海洋法下「島嶼」(island) 的地位，也面臨著前所未有的挑戰。本仲裁判決對國際海洋法的發展，或是區域海洋秩序與合作將帶來何種效應，值得持續關注。

貳、菲律賓對九段線／歷史性權利主張的挑戰

本仲裁案，稱得上是一場由菲律賓精心策劃，試圖瓦解中國在南海的法律主張，防止中國霸權進一步擴張的「法律戰」。其中最重要的，莫過於對 U 形線或九段線主張合法性的挑戰。

菲律賓在設計本案法律主張和訴求時，刻意規避《公約》第 15 部分的爭端解決制度下，可能導致強制管轄程序不適用的情況。此類情況包括：一、菲中兩國的爭端，不屬於《公約》第 288 條所規定之「有關本公約解釋或適用的任何爭端」；二、菲中兩國間存在使用其他和平方式解決爭端的法律協議。根據《公約》第 281 條規定，「只有在訴諸這種方式而仍未得到解決且爭端各方間的協定並不排除任何其他方式的情形下」，才能適用強制程序。三、菲中對關於《公約》解釋或適用的爭端，已就以談判或其他和平方法解決一事交換意見 (exchange of views)。四、菲國所提出的法律爭端，屬《公約》第 298 條強制程序管轄權的例外事項。依據第 298 之規定，《公約》之締約國在不妨礙和平解決爭端的義務下，得隨時以書面方式，聲明以下特定爭端不受強制

註⑦ 英國最後未派代表出席。

註⑧ “Ninth PCA Press Release,” *Permanent Court of Arbitration*, <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1524>, Accessed on February 27, 2016.

程序的管轄：關於海洋劃界、涉及歷史性海灣（historic bays）或歷史所有權（historic title）、必然同時涉及領土主權或其他權利未決問題之審理、關於軍事活動（military activities）、對專屬經濟海域內生物資源與海洋科學研究的主權權利和執法、正由聯合國安理會執行授權任務等。中國在 2006 年 8 月 25 日已作出此一任擇例外聲明。

從一開始，菲律賓便向仲裁庭表明不尋求仲裁庭對島嶼的主權歸屬或海洋劃界問題的裁決，而且菲方知道中國 2006 年聲明的存在，故刻意避免提出已被排除在本仲裁庭管轄範圍之外的事項或主張。同時，菲律賓認為其向本仲裁案所提出的爭端訴求之前，也已善盡與中國進行談判和交換意見的義務，滿足了適用強制爭端解決相關的程序要件。菲方將向仲裁庭提出的 15 點訴求，歸納成以下五大類主張：（一）中國僅能以《公約》為基礎來主張海域範圍和權利。中國無權在《公約》規定的權利範圍之外，對特定水域、海床和底土行使其所謂的歷史性權利。（二）中國以所謂「九段線」來定義其歷史性權利的界限（limits）毫無國際法依據。（三）中國在南海中藉以主張權利的地物並非能夠產生專屬經濟海域（Exclusive Economic Zone）和大陸礁層（Continental Shelf）權利的島嶼（islands）。^⑨相反的，這些地物有一部分是公約第 121 條第 3 項所指的「岩礁」（rocks），^⑩一部分是低潮高地（low-tide elevations）：^⑪還有一些是全然水下（permanently submerged）的地物，這些不僅不能主張超過 12 海浬以上的海洋權利主張，有些甚至無法產生任何權利。因此，中國近期大規模填海造陸（reclamations）的工程不能合法地改變這些海中地物原本的性質和特徵。（四）中國干涉菲律賓行使主權權利和管轄權的行為違反《公約》。（五）中國在南海包括菲律賓主張之專屬經濟區內，從事包括危險且具有破壞性的捕魚方式和對瀕臨絕種生物的捕撈，以及破壞珊瑚礁等行為，已對該地區之海洋生態造成不可逆的損害（irreversible damages）。^⑫菲國強調並未要求仲裁庭對中菲兩國的領土主權或海洋劃界爭端進行裁決，而是請仲裁庭釐清（clarify）當事國的「海洋權利主張」（maritime entitlements）——後者屬於仲裁庭管轄範圍內的問題。仲裁庭對此問題上的決定，將有助中菲兩國縮小爭議範圍，降低緊張關係，進一步透過外交方式解決被排除於仲裁庭管轄權之外的領土主權和海洋劃界問題。

觀察菲律賓的鋪陳，看得出菲律賓正試圖一一瓦解，或大幅限縮中國對南海的法律主張與該主張之合法性。菲國努力證明中國的南海主張係以 U 型或九段線為界限，且此一界限的權利主張超過《公約》所允許的範圍。首先，由於中國政府至今並未正

註⑨ 根據 UNCLOS 第 121 條之定義，島嶼是四面環水並在高潮時高於水面自然形成的陸地區域。依該條第 2 項的規定得產生領海（territorial sea）、鄰接區（contiguous zone）、專屬經濟海域和大陸礁層。

註⑩ UNCLOS 第 121 條第 3 項規定，不能維持人類居住或其本身的經濟生活的「島嶼」視為岩礁，不應有專屬經濟海域或大陸礁層。

註⑪ UNCLOS 第 13 條規定，低潮高地是在低潮時四面環水並高於水面但在高潮時沒入水中的自然形成的陸地（第 1 項）。如果低潮高地全部與大陸或島嶼的距離超過領海的寬度，則該高地沒有其自己的領海（第 2 項）。

註⑫ “Sixth PCA Press Release,” *Permanent Court of Arbitration*, <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1304>, Accessed on February 27, 2016.

式說明九段線的性質和內涵，菲律賓主要是以 2009 年 5 月 7 日中國向聯合國大陸礁層界線委員會提出的照會以及照會所附的九段線地圖，^⑬作為其推論的起點。這份照會主要是中國對越南與馬來西亞共同主張以及另一份由越南單獨提交關於特定大陸礁層超過 200 海浬延伸區塊界限的提案，所表達的反對立場。依照 2009 年地圖的經緯度來看，九段線分別延伸至菲律賓、馬來西亞、印尼和越南等鄰國的沿岸，不到 100 海浬的專屬經濟海域區內。菲方認為，中國九段線的內容，涵蓋該線內的南海島礁及其「附近水域」(adjacent waters) 的主權，和「相關水域」(relevant waters) 以及海床與底土之主權權利和管轄權。在此所謂的「附近水域」應是指領海，而在「相關水域」部分則包括「歷史性權利」的主張。

接下來，菲方從 2009 年照會中的文意，佐以 2009 年至 2015 年 11 月初中國相關的外交照會、官方聲明和行爲，還引用多位重要中國籍海洋法學者的論點，包括現任國際海洋法院高之國法官和賈兵兵、^⑭鄒克淵、^⑮李金明、^⑯洪農^⑰等教授，來建構以下幾個論點：

第一、中國在九段線內確實進行了「歷史性權利」的主張。此歷史性權利與「主權」不同，主要是關於海洋、海床及底土上生物與非生物資源之專屬權利 (exclusive entitlement)。

第二、九段線內「歷史性權利」所涵蓋的空間範圍，不僅超出任何一個由中國可能享有主權的島嶼產生的 12 海浬領海，就算有任何島嶼依《公約》得產生 200 海浬專屬經濟區和大陸礁層，此一主張的範圍還是超過。

第三、中國認為其「歷史性權利」符合《公約》以外的習慣國際法。此類權利在《公約》之前便已存在且獲得承認，且並未因《公約》的生效而喪失。

關於第一點，菲方認為中國「歷史性權利」主張的內涵與《公約》第 298 條所排除的歷史性海灣或所有權性質不同。《公約》第 10 條指的歷史性海灣內的水域為「內

註⑬ 「中華人民共和國 2009 年 5 月 7 日照會」，聯合國網站，http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm.pdf，檢索日期 2016 年 2 月 27 日。

註⑭ Zhiguo Gao & Bing Bing Jia, "The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications," *American Journal of International Law*, Vol. 107, No. 1 (2013), pp. 98-124.

註⑮ Yann-huei Song, and Keyuan Zou, "Maritime Legislation of Mainland China and Taiwan: Developments, Comparison, Implications, and Potential Challenges for the United States," *Ocean Development and International Law*, Vol. 31 (2000), pp. 303-345; Keyuan Zou, "China's U-Shaped Line in the South China Sea Revisited," *Ocean Development and International Law*, Vol. 43, No. 1 (2012), pp. 18-34.

註⑯ Jinming Li and Dexia Li, "The Dotted Line on the Chinese Map of the South China Sea: A Note," *Ocean Development and International Law*, Vol. 34 (2003), pp. 287-295.

註⑰ Nong Hong, "Interpreting the U-Shape Line in the South China Sea," *China-US Focus*, <http://www.chinausfocus.com/peace-security/interpreting-the-u-shape-line-in-the-south-china-sea/>, Accessed on February 27, 2016.

水」(internal water)，和第 15 條關於海岸相向或相鄰國家間領海界限劃界時可能涉及到的歷史性所有權，兩者皆屬於主權的主張或問題。歷史性權利則不同，仲裁庭應有管轄權。關於第二點，菲國向仲裁庭主張，依據《公約》第 121 條之規定，能夠產生 200 海浬專屬經濟海域和大陸礁層權利的「島嶼」，必須同時符合三個要件：(1) 四面環水且在高潮時高於水面，自然形成的陸塊。(2) 本身能維持人類居住。(3) 本身能維持經濟生活。菲國向本案仲裁庭請求裁決法律地位，目前由中國占有的九個海中地物，其中黃岩島 (Scarborough Shoal) 以及南沙群島中的赤瓜礁 (Johnson Reef)、華陽礁 (Cuarteron Reef) 和永暑礁 (Fiery Cross Reef) 應被視為《公約》第 121 條第 3 項的岩礁 (Rock)，只能主張 12 海浬的領海。其餘五個位於南沙群島的地物，美濟礁 (Mischief Reef)、西門礁 (McKenna Reef)、南熏礁 (Gaven Reef)、仁愛礁 (Second Thomas Shoal) 和渚碧礁 (Subi Reef)，因高潮時沒入水中而低潮時才高於水面，只能被視為低潮高地 (low-tide elevations)。依《公約》第 13 條規定，這些低潮高地若全部或部分位於某一大陸或島嶼 12 海浬內，則可作為測算領海的基點；如果全部超過 12 海浬則不能當作基點，同時低潮高地本身不能有自己的領海。菲方並主張在國際海洋法下，低潮高地不同於島嶼，不能被國家占有並主張主權和其他權利，尤其是地理位置超過前述領海範圍的低潮高地。¹⁸中國在低潮高地上的人工建設亦不能改變這類地物的法律地位。除此之外，菲律賓進一步主張，在南沙群島超過 750 個地物當中，有 28 個高潮時露出水面的岩礁，但沒有一個算得上《公約》第 121 條定義下的「島嶼」，其中包括由現由臺灣占有，面積最大的太平島 (Itu Aba) 和由菲律賓占有的中業島 (Thitu Island) 與西月島 (West York Island)。這些岩礁最多只能產生領海，而不得擁有 200 海浬專屬經濟海域或大陸礁層。菲國籲請仲裁庭透過本案，一次釐清第 121 條第 3 項關於「岩礁」定義的解釋問題。

至於第三點，中國所主張的歷史性權利是否有習慣國際法下的依據，菲律賓持反對意見。菲律賓主張，中國官方開始暗示 (implicit) 歷史性權利主張存在於《公約》所規定的海洋權利主張範圍 (claims to control of the sea) 之外，是在 1998 年 6 月 26 日頒布的《中華人民共和國專屬經濟區和大陸架法》第 14 條所作的保留。第 14 條指出：「本法的規定不影響中華人民共和國享有的歷史性權利」。而從 2009 年 5 月向聯合國提交照會及九段線地圖起，中國官方主張就更明顯的表現在相關的正式照會上。菲方的反對理由有兩方面，首先從「現代國際法之父」格老秀斯 (Hugo Grotius) 以降的海洋法發展，以及《公約》的宗旨和內容來看，皆不允許國家進行如此大範圍的海洋權利主張。《公約》應是當前決定海洋權利主張範圍唯一的法律依據，取代了所有先前的法源。對於少數歷史或優先權利《公約》已明文予以保護，但對於在他國專屬經濟海域的漁權以及大陸礁層非生物資源的權利並不包括在內。《公約》沒有明白規定的權

註¹⁸ Territorial and Maritime Dispute (*Nicaragua v. Columbia*), Merits, Judgement of December 19, 2012, *International Court of Justice*, <http://www.icj-cij.org/docket/files/124/17164.pdf>; Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (*Qatar v. Bahrain*), Merits, Judgement of March 16, 2001, *International Court of Justice*, <http://www.icj-cij.org/docket/files/87/7027.pdf>, Accessed February 20, 2016.

利，國家便不得主張，也不能進行任何違反《公約》的解釋。中國自己在《公約》談判過程中亦從未提出相關歷史性權利的主張，且反對任何違反沿岸國對專屬經濟海域專有權的情況。

又，即便假設「歷史性權利」仍繼續存在於習慣國際法下，中國也未滿足此權利成立的先決條件，¹⁹即中國必須在南海長期而持續地行使政府權利，且其權利主張為其他國家所默認或未受到挑戰（acquiesced or failed to oppose）。菲國指稱，證據顯示中國直到 20 世紀初期才主張對南海島嶼的主權，而對南沙島嶼的主張更遲至 1935 年才出現，且不包括當時 3 海浬領海以外的海域。二次大戰後，中華民國政府試圖接收南海島嶼，但官方資料中找不到任何對南沙擁有主權的史證，更沒有對海域歷史性權利主張的證明。臺灣當局對南沙的控制也僅止於太平島上的駐軍。至於中國（中華人民共和國）第一次正式對南海諸島主權的宣示則是在 1958 年 9 月 4 日的《中華人民共和國政府關於領海的聲明》，該份聲明中並未提到領海以外的海域權利。此一立場一直維持到 1998 年才出現變化。由此可見，中國直到近期才開始主張海域的歷史性權利，更不用說長期行使了。最後，菲方表示菲國於 1949 年和 1968 年便先後宣布大陸礁層和專屬經濟區的權利。此外，2009 年中國一旦明白宣示九段線海域的歷史性權利起，便受到菲律賓、越南、印尼、馬來西亞等沿岸國家的反對，顯然沒有獲得其他國家的默認。

九段線及歷史性權利主張的合法性問題，是仲裁庭處理後續其他爭議的關鍵起點。仲裁庭在第一階段時，便認識到鑑定這項主張的困難度，尤其是中國所主張的歷史性權利內容究竟為何？是否屬《公約》第 298 條所排除的歷史性海灣或所有權？與《公約》的關係如何？在中國不參與且未提出完整的九段線及歷史性權利主張說明之情況下，倘若仲裁庭全盤接受菲律賓的舉證和說詞，同意歷史性權利主張與《公約》牴觸、黃岩島只是「岩礁」且南沙沒有一座島嶼，則中國南海主張的權利的法律基礎，勢必面臨嚴重的衝擊。中國在九段線與菲律賓主張之專屬經濟區，以不同算法將近 204,000~381,000 平方公里海域重疊部分內的存在和權利行使，恐將受到更進一步質疑。

參、我國及太平島面臨的困境

在本仲裁案中，我國的身分從一開始便明顯遭到矮化。在第一階段管轄權及可受理性審理時，我國即因中國與菲律賓的「一中」原則和政策而未獲仲裁庭允許成為觀察員。另外，在越南向仲裁庭要求注意其權利，但表示對本仲裁案管轄權沒有疑問的情況下，仲裁庭即裁定本案中沒有不可或缺的第三方（indispensable third party）。在兩

¹⁹ United Nations Secretary-General, “Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays, UN Doc. No. A/CN. 4/143,” in *Yearbook of International Law Commission*, Vol. II (New York: United Nations, 1962), p. 1.

階段的審理過程中，我國屢次被以「中國的臺灣當局」(Taiwan Authority of China)稱呼。除此之外，在實質階段庭審時，其中一名仲裁員，德國籍法官，同時也是知名國際法專家 Rüdiger Wolfrum 向菲方律師問到，從菲國所列舉關於中國南海主張的歷史資料來看，臺灣在南沙的活動非常活躍，反之中華人民共和國幾乎沒有作為。臺灣與中華人民共和國的作為是否能作出區別？臺灣的作為是否也代表中國？^⑩菲方律師對此一敏感問題的答覆是，根據菲律賓的「一個中國」政策，1949年以前中國是由中華民國政府代表，但從1949年後，只有中華人民共和國才能代表中國。因此，中華民國1949年以前的行為可以代表中國，但1949年以後臺灣當局的作為則不能直接歸屬 (are not per se attributable) 於中華人民共和國。菲方認為事實上，雙方在領土和海洋權利主張方面也有所不同。比如中國從未對太平島的法律地位提出論述，而臺灣則依據《公約》第121條具體主張太平島200海浬專屬經濟區和大陸礁層之相關權利。而這項主張也被菲律賓、印尼、越南和馬來西亞等國反對。^⑪菲方律師瑞克勒 (Paul S. Reichler) 甚至說，只有臺灣，「一個非國家實體」(a non-state entity) 對太平島進行200海浬的權利主張，且此主張遲至2015年7月7日才提出，^⑫較仲裁案的啟動晚了兩年多。^⑬此無疑在暗示臺灣沒有資格主張任何的海洋權利。

我國所面臨的另一個難題是太平島法律地位的爭議。菲律賓向仲裁庭提請裁定法律地位的九個島礁中並未包括太平島，但為了反對中國以南沙群島中的島嶼主張領海、鄰接區、專屬經濟海域及大陸礁層等權利，故在訴狀中主張整個南沙群島中包括太平島在內，沒有任何「島嶼」存在。對此，中國2014年的《立場文件》提到以下這段話：

「菲律賓在仲裁訴求中對南沙群島作出「切割」，只要求對其聲稱的「中國占領或控制的」島礁的海洋權利進行判定，刻意不提南沙群島中其他島礁…旨在否定中國對整個南沙群島的主權，否認菲律賓非法侵占或主張中國南沙群島部分島礁的事實…菲律賓還刻意將中國臺灣駐守的南沙群島最大島嶼—太平島排除在「中國占領或控制」的島礁之外，嚴重違反了一個中國的原則，侵犯了中國的主權和領土完整。顯而易見，此類仲裁事項的實質是中菲有關領土主權的爭端。」

自此，中國所主張（而非僅是實際佔有或控制）的南沙島嶼是否有可以產生200海浬權利主張，以及太平島法律地位等問題開始受到仲裁庭的關注，而太平島地位更

註⑩ “Final Transcript Day 1 – Merits Hearing,” *Permanent Court of Arbitration*, <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1547>, Accessed on March 3, 2016.

註⑪ “Final Transcript Day 2 – Merits Hearing,” *Permanent Court of Arbitration*, <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1548>, Accessed on March 3, 2016.

註⑫ 「中華民國對南海問題之立場聲明」，外交部網站，http://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=8742DCE7A2A28761&sms=491D0E5BF5F4BC36&s=02A142E7057EF2C2，檢索日期2016年2月27日。

註⑬ “Final Transcript Day 4 – Merits Hearing,” *Permanent Court of Arbitration*, <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1550>, Accessed on March 3, 2016.

演變成一個可能影響中國九段線和歷史性權利主張範圍界定，中菲海域重疊程度，以及仲裁庭是否有管轄權的關鍵問題。在實質階段庭審中，關於太平島地位和相關主張的陳述和討論佔了整個程序將近四分之一的內容。諷刺的是，在我國無法參與仲裁程序的情況下，台灣的官方資料，包括 2015 年 7 月「中華民國對南海問題之立場聲明」以及 10 月 31 日回應仲裁案管轄權裁決「重申對南海議題之立場」等、^④ 1994 年由我國農委會贊助，黃增泉教授等人到太平島實地調查後提出的「太平島植物採集記」研究報告及不少學者的論點，^⑤ 皆被菲律賓拿去當作否認或質疑太平島島嶼地位的依據。菲國甚至請來南海專家 Clive Schofield 出庭提出證詞，推翻自己先前認為太平島應可被視為 (may conceivably be considered) 「島嶼」的觀點。^⑥ 當被仲裁庭問到前後觀點是否有所改變時，Schofield 教授的解釋是，先前的觀點並未查明所有的證據，而這次是在替菲方準備報告時，才注意到一份 1994 年由黃增泉教授等人所撰的「太平島植物採集記」，當中提到該島上的地下水鹽分太高，無法飲用，同時，島上佈滿珊瑚及貝殼細沙，顯示沒有可耕種的土壤 (topsoil)。這些證據，使他重新認定太平島更應視為「岩礁」。由此可見，太平島是否是可以產生 200 海浬權利主張的「島嶼」，關鍵在於如何解釋第 121 條第 3 項「是否能維持人類居住或經濟生活」。菲律賓對此條文採極嚴格的判定標準，主張只有依本身的自然條件能夠同時維持人類居住及經濟生活的才能被視為島嶼。菲方的觀點和 Schofield 教授的有點不同，後者認為只要自然條件足以維持人類居住或經濟生活其中一項即可。

筆者認為，第 3 條如何解釋應涉及兩個層次。除對「自然條件」的客觀判定和維持人居「或」經濟生活的字義解釋之外，仲裁庭或許應進一步考慮其他相關情況，比如：原本存在而後消失的自然條件對「島嶼」地位的影響，類似國際法法理上「國家」喪失部分領土或政府並不必然影響國家地位的問題。另外，太平島是否能主張 200 海浬的島嶼，跟它應不應該在與它國劃界時給予 200 海浬的效果似乎是兩個不同的問題。菲方陳述時籲請仲裁庭顧慮太平島等洋中面積甚小的島礁若能主張 200 海浬權利，可能對海岸線明顯較長的沿岸國家產生不公平的情況；但若只是因為擔心平衡問題而扭曲了太平島的法律地位，則亦將構成對法治 (rule of law) 的藐視。這些是菲國的主張和陳述中並未注意到，但仲裁庭在針對第 3 項解釋與太平島地位判定時應該考量的問題。

註④ 「中華民國政府重申對南海議題之立場」，外交部網站，http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=8742DCE7A2A28761&s=49B79D301A4D6808，檢索日期 2016 年 3 月 3 日。

註⑤ 例如菲方引述宋燕輝教授文章來證明太平島上只有駐軍而沒有平民居住，Yann-huei Song, "Legal Status of Taiping Island under the United Nations Convention on the Law of the Sea: Taiwan's View," *Korean Journal of International and Comparative Law*, Vol. 3, No. 2 (2015), pp. 115-138；或以姜皇池教授評論來說太平島水井已枯竭，Chiang Huang-chih, "Itu Aba Claim a Distracting Waste," *Taipei Times*, <http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2015/04/02/2003614945>. Accessed on March 3 2016.

註⑥ Clive Schofield, "What's At Stake in the South China Sea? Geographical and Geological Considerations," in Robert Beckman, Ian Townsend-Gault, Clive Schofield, Tara Davenport, Leonardo Bernard eds., *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea* (Edward Elgar Publishing, 2013), pp. 11-46.

倘若太平島被判定為岩礁，則我國在南海問題上原本已相當有限的地位和話語權恐將更加緊縮。這或許能解釋為何 2015 年 12 月和 2016 年 1 月間，政府數次大動作登上太平島，馬總統甚至甘冒美國的大不韙登島，^⑦主要就是為了引起仲裁庭的注意，向仲裁庭提出島上仍有可飲用的淡水和可維持人類居住的自然條件等證據，盼望仲裁庭將我國提出的新證據納入考量，對太平島的地位作出較有利的法律意見。

肆、結 語

本仲裁案從一開始就是一場法律與權力的拉鋸戰。菲律賓藉由法律途徑，試圖凸顯中國在南海問題上的蠻橫與無理。而透過精細而綿密的法律訴求與論述，菲國已成功地突破管轄權的初步階段，並對中國的南海主張形成極大的壓力。尤其，在中國反對仲裁程序，也未對九段線歷史性權利主張提出解釋的情況下，菲律賓片面利用兩岸，甚至美國方面的資料，^⑧對此一主張進行不利的論述。仲裁庭是否採信菲方的片面說法 and 證詞，而仲裁書最後的內容究竟如何，其實仍有極高的不確定性。倘若裁決結果向菲律賓一面倒，則中國的九段線和歷史權利主張的法律基礎恐因此撼動，勢將受到更進一步的質疑和挑戰。屆時中國很可能仍維持其對仲裁庭公正性及合法性的批判，^⑨繼續鞏固並捍衛 2014 年以後在南海大規模填海造陸所建立的「新常態」，並堅持在南海爭端及合作上的主導權。果真如此，則美國和周邊東協國家、日本等會如何應對？南海局勢後續如何發展？值得密切觀察。本仲裁案也反映出我國在南海問題上的劣勢及困境。面對此一情勢，現階段政府應繼續維持我國在太平島的存在，捍衛並強化我國作為南海主張和利益當事者的論述，並設法爭取最大的戰略利益。

* * *

(收件：105 年 2 月 29 日，接受：105 年 3 月 16 日)

註⑦ 林上祚，『對馬赴太平島失望…AIT：這項行動「極無助益」』，聯合新聞網，<http://udn.com/news/story/9335/1471473-%E5%B0%8D%E9%A6%AC%E8%B5%B4%E5%A4%AA%E5%B9%B3%E5%B3%B6%E5%A4%B1%E6%9C%9B%E2%80%A6AIT%E5%BC%9A%E9%80%99%E9%A0%85%E8%A1%8C%E5%8B%95-%E3%80%8C%E6%A5%B5%E7%84%A1%E5%8A%A9%E7%9B%8A%E3%80%8D>，檢索日期 2016 年 2 月 27 日。

註⑧ United States Department of State, "Limits in the Seas, No. 127: Taiwan's Maritime Claims," *United States Department of State*, <http://www.state.gov/documents/organization/57674.pdf>, Accessed on March 3, 2016; "Limits in the Seas, No. 143: China Maritime Claims in the South China Sea," *United States Department of State*, <http://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf>. Accessed on March 3, 2016.

註⑨ 「中華人民共和國外交部關於應菲律賓共和國請求建立的南海仲裁案仲裁庭關於管轄權和可受理性問題裁決的聲明」，中國外交部，<http://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/t1310470.shtml>，檢索日期 2016 年 2 月 27 日。

The Philippines v. China Arbitration on the South China Sea Disputes

Anne Hsiu-An Hsiao

Associate Research Fellow
American and European Studies
Institute of International Relations
National Chengchi University

Abstract

On January 22 2013, Philippines unilaterally initiated compulsory arbitral procedure against China, in accordance with Part XV, Article 287 of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), concerning matters relating to their disputes over maritime jurisdiction in the South China Sea. China formally declared its objection against the procedure and refused to participate. Notwithstanding this circumstance, the Arbitral Tribunal established its jurisdiction on October 29 2015, and conducted hearings on merits in November. The award on merits is expected by June 2016. The Philippines has conducted a “lawfare” against China by deliberately formulated its submissions in such ways that the legal bases and validity of China’s Nine-dash Line and historic rights claims may be under serious threat. In addition, the arbitration has not only gravely undermined Taiwan’s identity as a claimant to the South China Sea, but also caused uncertainty to Itu Aba’s status as an “island”. These challenges could have a negative impact on Taiwan. It is suggested that the Tribunal should carefully consider relevant issues concerning the interpretation of Article 121 (3) of UNCLOS and the legal status of Itu Aba, which have been omitted by the Philippines. Moreover, Taiwan should make sustained efforts in maintaining presence on the Itu Aba and advocating its identity as a claimant and stakeholder in the South China Sea, and try to maximize its strategic interests.

Keyword: Philippines v China Arbitration; South China Sea Disputes; UNCLOS; Settlement of Disputes; Itu Aba

參考文獻

- 「中華人民共和國 2009 年 5 月 7 日照會」，聯合國網站，http://www.un.org/depts/los/cles_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm.pdf，檢索日期 2016 年 2 月 27 日。
- 「中國關於菲律賓所提南海仲裁案管轄權問題立場文件」，新華網，http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/07/c_1113547390.htm，檢索日期 2016 年 2 月 27 日。
- 「中華民國對南海問題之立場聲明」，外交部網站，http://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=8742DCE7A2A28761&sms=491D0E5BF5F4BC36&s=02A142E7057EF2C2，檢索日期 2016 年 2 月 27 日。
- 「中華人民共和國外交部關於應菲律賓共和國請求建立的南海仲裁案仲裁庭關於管轄權和可受理性問題裁決的聲明」，中國外交部，<http://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/t1310470.shtml>，檢索日期 2016 年 2 月 27 日。
- 「中華民國政府重申對南海議題之立場」，外交部網站，http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=8742DCE7A2A28761&s=49B79D301A4D6808，檢索日期 2016 年 3 月 3 日。
- 林上祚，『對馬赴太平島失望…AIT：這項行動「極無助益」』，聯合新聞網，<http://udn.com/news/story/9335/1471473-%E5%B0%8D%E9%A6%AC%E8%B5%B4%E5%A4%AA%E5%B9%B3%E5%B3%B6%E5%A4%B1%E6%9C%9B%E2%80%A6AIT%E5%BC%9A%E9%80%99%E9%A0%85%E8%A1%8C%E5%8B%95-%E3%80%8C%E6%A5%B5%E7%84%A1%E5%8A%A9%E7%9B%8A%E3%80%8D>，檢索日期 2016 年 2 月 27 日。
- “Award on Jurisdiction and Admissibility, Republic of Philippines v. Peoples’ Republic of China,” *Permanent Court of Arbitration*, <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1506>, Accessed on February 27, 2016.
- “Final Transcript Day 1 – Merits Hearing,” *Permanent Court of Arbitration*, <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1547>, Accessed on March 3, 2016.
- “Final Transcript Day 2 – Merits Hearing,” *Permanent Court of Arbitration*, <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1548>, Accessed on March 3, 2016.
- “Final Transcript Day 4 – Merits Hearing,” *Permanent Court of Arbitration*, <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1550>, Accessed on March 3, 2016.
- “Foreign Ministry Spokesperson Hong Lei’s Regular Press Conference on February 19, 2013,” *Consulate-General of People’s Republic of China in Sydney*, <http://sydney.chineseconsulate.org/eng/fyrth/t1015317.htm>, Accessed on February 27, 2016.
- “Fourth PCA Press Release,” *Permanent Court of Arbitration*, <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1298>, Accessed on February 27, 2016.
- “Limits in the Seas, No. 127: Taiwan’s Maritime Claims,” *United States Department of State*,

- <http://www.state.gov/documents/organization/57674.pdf>, Accessed on March 3, 2016.
- “Limits in the Seas, No. 143: China Maritime Claims in the South China Sea,” *United States Department of State*, <http://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf>, Accessed on March 3, 2016.
- “Ninth PCA Press Release,” *Permanent Court of Arbitration*, <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1524>, Accessed on February 27 2016.
- “Notification and Statement of Claims,” *Republic of Philippines Department of Foreign Affairs*, <https://www.documentcloud.org/documents/2165477-phl-prc-notification-and-statement-of-claim-on.html>, Accessed on February 27, 2016.
- “Sixth PCA Press Release,” *Permanent Court of Arbitration*, <http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1304>, Accessed on February 27, 2016.
- Chiang, Huang-Chih, “Itu Aba Claim a Distracting Waste,” *Taipei Times*, <http://www.taipetimes.com/News/editorials/archives/2015/04/02/2003614945>, Accessed on March 3, 2016.
- Gao, Zhiguo & Bing Bing Jia, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications,” *American Journal of International Law*, Vol. 107, No. 1 (January 2013), pp. 98~124.
- Hong, Nong, “Interpreting the U-Shape Line in the South China Sea,” *China-US Focus*, <http://www.chinausfocus.com/peace-security/interpreting-the-u-shape-line-in-the-south-china-sea/>, Accessed on February 27, 2016.
- Li, Jinming and Dexia Li, “The Dotted Line on the Chinese Map of the South China Sea: A Note,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 34, No. 3-4 (2003), pp. 287~295.
- Schofield, Clive, “What’s At Stake in the South China Sea? Geographical and Geological Considerations,” in Robert Beckman, Ian Townsend-Gault, Clive Schofield, Tara Davenport, Leonardo Bernard eds., *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea* (UK: Edward Elgar Publishing, 2013), pp. 11~46.
- Song, Yann-Huei, “Legal Status of Taiping Island under the United Nations Convention on the Law of the Sea: Taiwan’s View,” *Korean Journal of International and Comparative Law*, Vol. 3, No. 2 (2015), pp. 115~138.
- Song, Yann-Huei and Keyuan Zou, “Maritime Legislation of Mainland China and Taiwan: Developments, Comparison, Implications, and Potential Challenges for the United States,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 31, No. 4 (2000), pp. 303~345.
- United Nations Secretariat, “Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays. UN Doc. No. A/CN. 4/143,” in *Yearbook of International Law Commission*, Vol. II (New York: United Nations, 1962), p. 1.

Zou, Keyuan, "China's U-Shaped Line in the South China Sea Revisited," *Ocean Development and International Law*, Vol. 43, No. 1 (2012), pp. 18-34.