airiti

菲律賓訴「北京政府」之南中國海仲裁案對台灣的影響

譚偉恩、宋淑琪*

位於荷蘭海牙的常設仲裁法院（Permanent Court of Arbitration，簡稱 PCA）在 2013 年 8 月 27 日公開發佈的第 1 次新聞稿（Press Release）中表示，菲律賓（以下簡稱菲國）依據《聯合國海洋法公約》（以下簡稱 UNCLOS）將它與中華人民共和國的爭端提交給特設之仲裁法庭（ad hoc Arbitral Tribunal，簡稱 AT）審理。[1] 2013 年 7 月 11 日，AT 的成員假海牙和平宮（The Peace Palace）召開第 1 次會議，決定以 PCA 作為本起爭端審理程序的註冊管理機關（The Registry），並頒佈相關之程序命令、仲裁時程表和程序規則（Rules of Pro-

* 譚偉恩為國立中興大學國際政治研究所助理教授；宋淑琪為國立中興大學國際政治研究所碩士研究生。

[1]「中華人民共和國」（The People's Republic of China）是本案註冊管理機關官方文件中的用語，究其法律面和實際上較為具體之意涵，特別是以中華民國（The Republic of China）現行有效之《憲法增修條文》和相關法律的用語觀之，則係指「大陸地區」；即「台灣地區以外之中華民國領土」。其次，依 1975 年《中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府建交联合公报》中的第 3 點內容，「承认中华人民共和国政府为中国的唯一合法政府」，兩岸之間的政治爭議被菲國官方認知為是國際法上的政府承認（Recognition of Governments）和政府繼承（Succession of Governments）之問題。準此，本文以『北京政府』作為註冊管理機關官方用語裡「中華人民共和國」的同義替換。而「中華民國」則參考中華民國總統府和外交部之官方網頁，以其中華民國之後括號中的用語「台灣」（Taiwan）作為同義替換。合先敘明。

airiti

cedure）。約兩年多後，2015 年 10 月 29 日，AT 做出仲裁裁定，認為其有權審理菲國與北京政府在南中國海海域的爭端。案件將因此進入實體問題之審理並展開一系列聽證程序，以求進一步聽取和知悉爭端兩造意見或主張（但若北京政府繼續堅持不參與仲裁程序，仍將只有菲國一方出席）。

本文主旨並非分析上述菲國與北京政府在南中國海爭端海域權利義務之是非曲直，而係就本件仲裁案中可能影響台灣之數項議題進行討論。鑑於法律上涉及任何權利義務判定之問題皆無法逸脫於權利主體，而 UNCLOS 中的權利主體絕多時候指涉具有主權（Sovereignty）之沿岸國家；因此，文中論證與分析的基礎乃係以台灣現行有效之《憲法增修條文》或其它涉及兩岸關係的實體法為據，作為一切有關「國家」權利義務討論之基礎，避免在主權、主權國家、國家性（Statehood）等概念上的分歧立場。

案件之仲裁標的[2]

簡單地說，菲國在訴狀中的所有主張和請求就是為了以下三件事。第一、九段線（Nine-dash Line or Nine-Dotted Line or U-Shaped Line）與既有 UNCLOS 的相關規定不符；第二、許多在本案爭端海域中的自然地形並非 UNCLOS 第 121 條 1 項定義之島嶼（Island），因此不能依同條第 2 項享有獨立的

[2] 有關本案仲裁之詳細法律爭點評析可參考：孫國祥，「析論菲律賓控中國仲裁案」，**臺灣國際法季刊**，第 10 卷 3 期（2013 年 9 月），頁 115-149。Michael Sheng-ti Gau, “The Prospects for the Sino-Philippine Arbitration and the Territorial Disputes in the South China Sea,” *VII Journal of East Asia and International Law*, Vol. 2 (2014): 561-568.

airiti

專屬經濟區（Exclusive Economic Zone，簡稱 EEZ）和大陸礁層（Continental Shelf，簡稱 CS）；第三、北京政府目前在爭端海域中的執法或漁捕行為與其代表之國家在 UNCLOS 承擔之義務相違，並因此侵犯菲國合法的權利。

以下將 AT 的裁定內容分為三個面向進行分析：

一、特設仲裁庭之召開於法有據

AT 認為，由於菲國（1984 年）與北京政府（2006 年）在完成國內程序批准 UNCLOS 時，均沒有選擇一個特定的爭端解決辦法，因此菲國要求設立一個特設法庭作為解決締約國間的法律爭議是有道理的。就算北京政府決定不參與仲裁程序，也不妨害 AT 取得本案管轄權。此點觀之 UNCLOS 附件 7 第 9 條的規定自明，「當事國之一方缺席或沒有為自己涉訴之案件到場進行辯護時，不應構成仲裁程序進行之阻礙。」

二、過去的協議不影響現在的審理

有三個菲國與北京政府在本爭端發生前便已簽訂之協議是與本案仲裁標的有關的，它們分別是：(1) 2002 年的《南中國海各方行為宣言》（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea），這是一個在東協（ASEAN）十國與北京政府之間簽定的協議，締約各國希望藉由共同行為準則來緩和在南中國海域之緊張；(2) 2011 年的《菲國與北京政府的共同聲明》（Joint Statement of the Philippines and the People's Republic of China），其中第 15 點載明，兩國不會讓海洋爭端危及彼此的友好暨合作，並重申及承諾以和平對話（Peaceful Dialogue）和上述《南中國海各方行為宣言》來處理爭端；(3)《東南亞友好暨合作條約》（Treaty of Amity and Cooperation in

airiti

Southeast Asia），這是 ASEAN 國家在 1976 年訂立的和平條約，當時的成員國（印尼、泰國、新加坡、菲律賓、馬來西亞）均簽署和批准。之後，為開放給非 ASEAN 會員加入，分別於 1987 年和 1998 年以議定書的方式對條約進行修改，北京政府因此得以成為此條約之締約國，進而有權主張菲國應遵守此條約第 13 條中的義務。[3]

北京政府認為並堅持主張上述三份文件的存在足以排除菲國依據 UNCLOS 第 281 條、282 條提出仲裁訴訟的正當性。然而，AT 在 10 月底的裁定中認為這些文件並不能代表一種解決爭端之具體方法，也不具有排除另何一方在上述文件簽定後尋求其它爭端解決機制的權利。

三、管轄權範圍尚待確認

儘管 AT 不認為對於本案不能進行審理，但在其裁定內容中特別提到在 15 項菲國提出的狀訴聲明與請求中有 7 項必須保留至實體問題審理的階段方能確認是否具有管轄權（請見表一）。此外，對於菲國狀訴中最後一項聲明（即是否北京政府在爭端海域中的任何具體作為已經對當地的環境構成破壞與威脅，因而違反相關國際法律規範），AT 要求菲國應進一步澄清其主張。簡言之，有 7 項菲國的聲明或請求內容因為和實體權利義務問題太緊密相交，以致無法在目前就做出初步的裁定（Preliminary Decision）。

[3] Art. 13: "In Case disputes on matters directly affecting them should arise, especially disputes likely to disturb regional peace and harmony, they shall refrain from the threat or use of force and shall at all times settle such disputes among themselves through friendly negotiations."

airiti

表一：AT 對於管轄權範圍之判定

No.	菲國之聲明和請求	保留管轄權之判定至實體審理階段
1	中國在南中國海所主張之權利不該逾越 UNCLOS 所允許之範圍。	✓
2	中國在被九段線包圍的南中國海海域所主張之主權權利、管轄權、歷史性權利牴觸了 UNCLOS，在超出地理範圍及 UNCLOS 實質上賦予中國之海洋權利的部分，不具有法律效果。	✓
3	斯卡伯勒淺灘（Scarborough Shoal，有些中譯翻成「黃岩島」）無法產生任何 EEZ 或 CS 的海洋權利。	
4	美濟礁（Mischief Reef）、仁愛礁（Second Thomas Shoal）、渚碧礁（Subi Reef）僅是低潮高地，故不享有領海、EEZ、CS。同時也無法藉由佔領或其它方式而主張先佔。	
5	上述美濟礁和仁愛礁係菲國 EEZ 及 CS 之一部分。	✓
6	南薰礁（Gaven Reef）、西門礁（McKennan Reef）、東門礁（Hughes Reef）是低潮高地，無法享有領海、EEZ、CS 的海洋權利，但其低潮線可用以決定測算南伊島（Namyit）和辛卡威島（Sin Cowe）的領海基線（個別地）。	
7	赤瓜礁（Johnson Reef）、華陽礁（Cuarterton Reef）和永暑礁（Fiery Cross Reef），無法享有 EEZ 或 CS 的海洋權利。	
8	中國不合法地干預菲國在其 EEZ 和 CS 就生物與非生物性資源所應享有之主權權利及其權利之行使。	✓
9	中國未依法防止其國民和船隻在菲國的 EEZ 中獲取生物性資源。	✓
10	中國於法無據地藉由傳統漁業活動干擾菲國漁民在斯卡伯勒淺灘的生計活動。	
11	中國未就斯卡伯勒淺灘和仁愛礁的海洋環境進行保護與保全違反其在 UNCLOS 之義務。	
12	中國在美濟礁上的佔領和建築活動違法 UNCLOS 的相關規定。	✓
13	中國以危險的方式讓其執法船隻對航行於斯卡伯勒淺灘附近的菲國船隻構成嚴重的碰撞風險。	
14	自 2013 年 1 月仲裁程序起動以來，中國不斷違法地惡化並擴大有關（及其他）的爭端。	✓
15	中國應（Shall）停止進一步牴觸法律的聲明和活動。	

資料來源：The Tribunal Renders Award on Jurisdiction and Admissibility (29 October 2015, Hague)

airiti

案件之仲裁效力

以目前裁定內容來看，菲國確實透過訴訟的提出而取得一些優勢，但並無法因此幫助它順利解決與北京政府在南中國海的爭執。何以如此？蓋北京政府究竟能不能在爭端海域進行執法或漁捕的爭議，在相當程度上與本海域中的島嶼或其它自然地形的主權歸屬密切相關，但 UNCLOS 並不能處理這樣的問題。此外，北京政府在 2009 年 5 月 11 日向聯合國大陸礁層界限委員會（Commission on the Limits of the Continental Shelf）提出九段線的主張時，[4] 除印尼在其聲明文件（Note No. 480/POL-703/VII/10）中明確表達反對立場並認為北京政府的主張於法不合外，越南、馬來西亞、甚至是菲律賓都未反對九段線的主張，只有質疑北京政府對西沙群島和南沙群島的主權聲明。綜合以上兩點，目前仲裁裁定之效力十分有限，對於解決南中國海爭端的實益不大。毋寧，除取得國際法上的支持外，菲國還必須要有國際社會的相挺，至少 ASEAN 國家要與它同一陣線（惟迄今為止僅有越南公開贊同菲律賓），不然就算最終於 2016 年取得實體問題之勝訴判決，也未必能在南中國海獲取它想要的利益。

然而，一個有利菲國的判決（相較於完全沒有這樣的判決）會造成北京政府九段線主張（尤其是「歷史海域」的部分）的弱化，使得其它與中國在此海域有類似爭端的國家思

[4] 文件詳細內容可參考：
http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf;
http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/chn_2009re_vnm.pdf (last visited: 2016/01/05).

airiti

考是否仿效菲國的模式，在未來也提出仲裁要求。北京當局屆時還是要繼續用「不參與」的策略來回應嗎？司法實務上，無論是程序還是實體糾紛之訴訟，缺席的當事方往往會獲得不利於己的判決結果。北京政府若執意堅持「不參與」政策，必須有一套承受風險的因應機制。事實上，AT 目前的裁定只能說是解決了部分的問題，但尚有 7 項菲國的聲明與請求要進一步透過聽證程序才能確定 AT 是否有管轄權。[5] 由於北京政府尚未清楚地說明它在南中國海的歷史性主張究竟內容為何，此種欠缺堅實法律基礎的立場若結合消極的「不參與」，會導致北京政府在後續審理中面臨很大的不利益。

本案的啟發及對台灣之可能影響

一、管轄權的問題

依據 UNCLOS 附件 7 第 9 條，爭端之一方之不出庭或對系爭案件不進行辯護時，仲裁法庭的審理程序並不會受到影響。在本案中，AT 只需在作成裁定前確定依法能夠擁有管轄權，且菲國訴狀中的聲明和請求在法律上皆有理由，審理此案的正當性便足以確立（同時參見 AT 的程序規則第 25 條 1 項）。換言之，在不考慮北京政府曾提出條約保留（Reservation）的情況下，AT 取得管轄權的程序沒有瑕疵；但如果將條約保留的問題列入考慮，則台灣應從本案目前裁定之結果

[5] 本案第 1 次的聽證會於 2015 年 11 月 24 日至 30 日在 PCA 舉行，北京方面依然沒有出席，但維持一貫立場譴責仲裁程序的正當性欠缺。外交部發言人洪磊重申，北京政府既不接受也不參與仲裁。另一方面，印尼與越南以第三方的資格，派駐觀察員參與了聽證，代表未來此兩國有可能仿效菲國，在時機適當時對中國提出類似的訴訟。

airiti

得到以下啟示。

條約保留的範圍究竟在實際爭端產生之際會不會如提出保留國主觀預期的，發揮特定約文之排除效果，在本件仲裁案看來有其不確定性。因為真正的條約保留效果係由受理案件的司法單位，也就是審理爭端案件的 AT 決定（參照 UNCLOS 第 288 條 4 項）。倘若北京政府在程序審查階段派代表或委任律師參與，或許可以就其簽署 UNCLOS 當時何以提出條約保留的立場與菲國進行辯論，說服 AT 的 5 位承審法官做出有利於其的裁斷。由於北京沒有參與，導致最後的裁定較有利於菲國。惟值得進一步思考的是，如果雙方對於 AT 有無管轄權存在歧見，而此爭議最後又是由 AT 決定，而不是絕對受到條約保留效果的拘束，那麼北京政府會毫不知情嗎？如果明知有此風險卻決定以「不參與」作為回應，那麼背後的理由就十分耐人尋味了。

二、政府承認 / 繼承的問題

本案的被告是北京政府，這反映了一個值得討論的問題。1975 年之前台灣與菲國維持正式外交關係，該年 6 月之後，菲國改與北京政府代表的「中國」建交，並在建交公報的第三點承認北京政府才是合法政府（言下之意便是指在台灣的政府不能合法再代表「中國」）。國際公法上，政府承認和隨之而生的相關權利義務繼承並不影響一個既存國家的國家性，此即國家繼續原則（*Forma Regiminis Mutata non Mutatur Ipsa Civitas*）。準此，菲國在本仲裁案訴狀裡的當事方是針對北京政府，符合其 1975 年 6 月後與之建交的一致性。然而，在台灣的政府雖然已不被菲國承認是可以合法代表「中國」的政府，但不等於菲國以外的其它國家也同樣如此認為（台灣

airiti

與瓜地馬拉的正式邦交關係，還有雙方簽署之《中華民國（台灣）與瓜地馬拉共和國自由貿易協定》就是一項證明）。[6] 因此，基於目前台灣現行有效的《憲法增修條文》和相關基於增修條文授權制訂之法律，北京政府不出席或拒絕參與的國際訴訟，但涉及與「固有之疆域」或「固有領土及水域」有關的糾紛，[7] 台灣應該要派員出席，而非認為訴訟與己無關。

結論：觀察重點和政策建議

在現行有效之《中華民國憲法》、《憲法增修條文》和由此而生的相關法律基礎上（也可以理解為一種制度性的結構限制），南中國海的權利義務糾紛必然與台灣有所關聯。但國際政治的現實面是，「一個中國」效應讓台灣的政府往往得不到承認，進而無法代表「中國」成為國際爭端的訴訟當事方。

---

[6] 嚴格來說，菲國只是法律上不承認台灣的政府可以代表「中國」，但沒有全然在事實層面否認台灣的政府是一個客觀存在且有一定管轄權的實體，2015 年 11 月 5 日簽署的《臺菲有關促進漁業事務執法合作協定》就是證明。詳見：http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=8742DCE7A2A28761&s=F6881FC2462D62D1 (last visited: 2016/01/05)

[7] 詳見內政部海域資訊專區，
網址：http://maritimeinfo.moi.gov.tw/marineweb/Layout_C20.aspx (last visited: 2016/01/05）。
這裡衍生出一個問題，就是現由台灣管轄的太平島能不能依具 UNCLOS 第 121 條 1 項主張 EEZ 和 CS ？如果可以，那麼北京政府目前在這個 EEZ 或 CS 中的行為與台灣是否有一定程度的關聯，還是完全沒有瓜葛？此一問題恐需另撰專文討論，但 2015 年 7 月 7 日，台灣在《中華民國對南海問題之立場聲明》中明確表示，「太平島不僅符合 UNCLOS 第 121 條關於島嶼之要件，並能維持人類居住及其本身經濟生活，絕非岩礁。」

airiti

不過，在南中國海的議題上，台灣是百分之一百實際有效控制太平島（南沙群島中最大的島嶼），因此如果菲國與北京政府的這起紛爭後續在實體問題部分觸及太平島屬性之判定，對台灣的影響就非常直接和顯著。鑑此，本文提供兩項觀察重點和三點淺薄建議如下：

1. UNCLOS 是 1982 年開放國家簽署，1994 年才生效的國際法律文件。而台灣在南海諸島其及周遭海域的主張遠早於此。
2. 1947 年台灣官方公佈南海諸島位置圖於新聞媒體，因此任何國家皆可取得此一訊息（且當時中文是聯合國承認之官方語言之一）。
3. 北京政府雖然未在法律面回應菲國提出的仲裁，但有持續與實際在南中國海域進行軍事活動。相較之下，台灣不積極爭取訴訟參與，又對太平島的控制有弱化傾向（本由海軍陸戰隊駐守，現改由海巡署接管）。[8]
4. 雖然目前菲國 15 項聲明和請求中並未提及太平島，因此理論上 AT 未來在實體審判時也不會做出有關太平島的裁決。但台灣應該趁早擬定各種最壞情境的因應

[8] 本文前已述及，台灣應派員出席，而非認為目前菲國與北京政府的爭訟與己無關。位處海牙的司法機構會怎麼回應台灣的派員出席並不重要，就像過去聯合國秘書處也一直不接受台灣的參與（無論是申請加入或尋求重返），但台灣必須要有自己政策上的主動性、一致性和足以讓國際社會知曉之明確立場。其次，對於太平島的防務和管理，目前主要是由內政部海巡署負責，其優點是避免我國軍方直接與它國船隻因執法問題而產生高度緊張之政治衝突，但缺點是巡弋週邊海域能力弱，不易確保相關海洋權利。2011 年開始，國安單位數度評估讓海軍陸戰隊重新接管太平島；惟宥於美國和海域週遭鄰國的壓力，最後僅以海巡署南沙指揮部人員送訓陸戰隊的方法，維持太平島目前的防務和管理。

airiti

辦法，盡一切努力避免自己在爭端海域中寶貴權利的喪失。外交部雖已在 2015 年 7 月 7 日發佈對南海問題之立場聲明，但根據最新實體聽證（Merits Hearing）之內容，[9] 南沙群島和太平島具有 UNCLOS 第 121 條 1 項之「島嶼」地位的正當性已被菲國挑戰。為維護權益，台灣必須立即且積極地設法向 AT 提供相關資料駁斥菲國主張。

5. 本起仲裁案目前所能發揮的實質影響有限，但有可能會促動爭端海域中的其它國家（特別是情況與菲國相似者）提出訴訟或彼此合作來制衡北京政府的各種作為。進一步說，越來越多鄰國開始思考要怎麼在經濟依賴「中國」之餘，減輕它所帶來的威脅。事實上，類似這樣的問題其實也在中印之間存在。福兮禍所伏，「中國」的經濟成長未必對北京政府與其鄰國的互動是一件好事，台灣應要觀察到這樣的現象，把握機遇和與北京政府有利益衝突的國家建立程度不一的友好合作關係。

[9] 詳細內容請參考：http://www.pcacases.com/web/sendAttach/1550 (last visited: 2016/01/05).