

南海仲裁案判決之意義及其影響

何思慎*

南海仲裁案肇因於2013年1月22日，菲律賓依《聯合國海洋法公約，UNCLOS》（以下簡稱UNCLOS）關於爭端解決及「附件七」關於仲裁程序的規定，向設於海牙的常設仲裁法院（PCA）遞狀，啟動「菲律賓訴中國仲裁案」。在中國大陸對南海的控制日益強化之際，美國除呼籲各方支持以UNCLOS做為規範南海秩序之準據，維持南海的公海性質外，更試圖以「法律戰」牽制中國大陸在南海「吹砂造島」之舉。

雖然，南海仲裁案的事主為北京，但南海諸島為我國之領土，且仲裁結果亦波及太平島之島嶼地位，我國須審慎以對，維護海疆權益。此外，南海仲裁案結果更將牽動美、日、中在南海之博弈，影響我國周邊安全環境甚鉅。本文將分析南海仲裁案終局裁決之意義及其影響，並兼論我國因應之道。

一、「菲律賓訴中國仲裁案」之意義

2013年2月19日，中國大陸聲明不接受及不參與「菲律賓訴中國仲裁案」的立場，並將仲裁通知退返菲律賓。2014

* 輔仁大學日文系（所）教授兼副國際教育長暨日本研究中心主任。

airiti

年 12 月 7 日，北京發布《中國政府關於菲律賓所提南海仲裁案管轄權問題的立場文件》，闡述基於菲律賓的訴求涉及主權與劃界問題，且中國大陸及菲律賓曾達成僅通過談判協商解決爭端之協議，主張仲裁法院對菲律賓的訴求不享有管轄權的立場。中國大陸認為，UNCLOS 第十五部分第 280 條明文限定，「本公約任何規定均不損害任何締約國於任何時候協議用自行選擇的任何和平方法，解決它們之間關於本公約之解釋或適用之爭端的權利」。此外，北京曾依 UNCLOS 第 298 條提出排除性聲明，將涉及海域劃界、歷史性海灣或所有權等爭端，排除 UNCLOS 強制爭端解決程序之適用。

然而，2015 年 10 月 29 日，仲裁法院以《關於管轄權及可受理性問題的裁決》駁回北京，認為菲律賓提交仲裁的事項並不涉及對陸地領土的主權與劃界，且 2002 年中國大陸與東協 (ASEAN)《南海行為宣言》不構成排除仲裁的法律協議，裁定其對菲律賓提出的七項訴求具有管轄權，但無法初步裁定其是否對另外七項訴求具管轄權，因此對管轄權問題須與實體問題一併於《終局裁決》中做出決定。

「菲律賓訴中國仲裁案」終在臺北時間 7 月 12 日下午 5 時公布《終局裁決》。中國大陸公開指責常設仲裁法院對存在於「中」、菲間的南海爭端無權介入，不接受、不參與及不承認該仲裁案。北京認為，仲裁法院淪為美國「再平衡」(Re-balance) 戰略下，遏制中國大陸的打手，損害國際法體系公正性。誠然，常設仲裁法院缺乏有效機制執行仲裁結果，亦即南海仲裁案的「終局裁決」對中國大陸雖不構成強制的約束力，但美、日及東協國家欲藉此制約中國大陸對南海之掌控的意圖昭然若揭。此外，南海仲裁案更將影響 UNCLOS 在海洋秩序之實踐，其重要性不言可喻，絕非中國大陸所言之

「廢紙一張」。

二、我國在南海爭端的因應之道

因我國為南海諸島主權聲索國，南海仲裁案雖基於菲律賓外交上的「一個中國」原則，以北京為仲裁之當事國，但兩岸於1949年分治，各自管轄部份之中國領土，雙方憲法之領土範圍，除外蒙古外，幾乎重疊，其中自然包括南海諸島在內，及所謂的南海「U型線」主張，臺北無法置身事外。雖說，此次「終局裁決」的仲裁事項不涉及對陸地領土的主權與劃界，亦即非關南海諸島主權歸屬的裁判，不構成我國對南海諸島主權主張之挑戰，但因事涉我國所轄太平島之島嶼地位及「U型線」內相關之海域權利，我國應審慎以對。此外，南海為我國重要海疆，與臺、澎之安全唇齒相依，不容仲裁法院妄斷曲直，損及我國家利益。

海牙「終局裁決」中，不僅否定「U型線」，即北京所主張的「九段線」(the Nine-Dash Line)內的歷史性權利(Historic Rights)缺乏法律的根據(Legal Basis)，並宣稱太平島為「礁」，無法據以主張專屬經濟區。顯然，仲裁法院一面倒的接受菲律賓的主張，無異支持菲國從巴拉望島向西延伸，將菲律賓一側之南海水域悉數劃入其專屬經濟區。兩岸對南海的權利主張，不僅「歷史性權利」遭法律上的否定，在南沙群島最大天然島嶼太平島被曲解為「礁」後，亦無從依UNCLOS第121條，享有200浬經濟海域，形同以國際法迫使兩岸退出南海。

行政院長林全在仲裁宣佈前，聲明南海仲裁結果對我們沒有約束力，「我們立場不會因為今天結果有改變」。因此，

蔡英文政府在南海的因應作為上，切勿劃地自限，自廢武功，自南海撤退，更莫因陷入國內政治的「統獨」迷思，動搖 1947 年以來的「十一段線」主張，造成我國在兩岸關係及南海外交博弈中進退失據。此外，美國若為臺海和平及南海之穩定計，切莫視臺灣為軟肋，以此為槓桿，突破兩岸類似的南海「U 型線」主張。南海不是臺北在美、「中」間外交表態的籌碼，我國應堅守「U 型線」創造性的模糊，不缺席南海爭端。

其實，聯合國相關判決結果對主權國家不構成拘束力的案例俯拾皆是，例如英國日前拒絕接受「聯合國大陸礁層界限委員會」(CLCS)將福克蘭群島納入阿根廷主張之海域的判決。尤有進者，1984 年，美國在尼加拉瓜港口布雷，遭尼加拉瓜一狀告到海牙國際法院(ICJ)。1985 年 1 月 18 日，美國宣佈退出國際法院，指責尼加拉瓜興訟乃出於政治與宣傳目的，錯誤利用國際法院。至今，美國未重返國際法院。此外，美國更非 UNCLOS 的締約國，保留是否遵守裁決的選擇權。

因此，中華民國不是 UNCLOS 的締約國，自無接受常設仲裁法院強制管轄權的義務，而北京自始即主張仲裁法院對菲律賓的訴求不享有管轄權的立場，拒絕「終局裁決」不足以招致失去公信力，在國際上成為「不守法、沒信用」國家的後果，否則美國在當今國際社會如何自處？至於海牙常設仲裁法院無視太平島之「島嶼」屬性之天然地理條件事實，否定該島「島嶼」地位的仲裁結果，是否將連帶影響美國的貝克島(Baker Island)、金曼礁(Kingman Reef)及日本的「沖之鳥礁」(Okinotorishima)等類似案例(double case)之專屬經濟區主張的適法性。試問積極介入南海爭端的美、日能否以身作

則，援引南海仲裁的「終局裁判」，自我限縮前述島礁所衍生之海洋權益主張。若答案為否，即應尊重我國對太平島島嶼地位之立場。

「菲律賓訴中國南海仲裁案」將我國實效管轄之太平島認定為不得依 UNCLOS 第 121 條，主張專屬經濟區之無法「維持穩定人類社群」居住或其本身經濟生活的「岩礁」。此完全昧於事實的認定不僅引起朝野齊聲對海牙常設仲裁法院發出抗議，更令國人承受到在「對美一邊倒」下，遭美國於南海爭端中打臉的國際政治現實。此為國際政治中，與大國結為「夥伴」(Partner) 後，利益遭犧牲的結果，證明在美、日、「中」三方中「避險」(Hedging) 政策始能實現國家利益的極大化。

常設仲裁法院的「終局裁決」雖缺乏對我國之強制力，但其曲解南沙群島中最大之天然島嶼太平島為「礁」的荒謬見解，卻構成我國在南海海洋權益實踐之干擾。未來我國在南海須以海軍協同海巡，藉具體行動，捍衛專屬經濟區，否則無疑繳械，接受「終局裁決」之不公。但此絕非虛耗錢糧，爭必不可守之地，而為維護我國利益所在之海權的代價。

近代日本揚棄「島國」概念，蛻變為「海洋國家」，若缺乏海疆的支撐，日本難以列身世界強國之林。因此，日本是否會因所費不貲，輕言放棄與那國島、沖之鳥礁及南鳥島等決定海疆範圍的國境之極？又，美國是否會棄遠在西太平洋之關島，而英國會因阿根廷之聲索，而拋棄海外領土福克蘭群島？中華民國目前所轄悉數為島嶼，海域不僅攸關經濟利益，更為安全之屏障，不可輕言棄之，或劃「海」自限，自甘坐困臺灣。因此，海權為國家生存之所繫，為政者若不思海權之維護，造艦購艇亦乏馳騁之海疆，無異虛耗人民之血稅。南海絕非臺灣的雞肋，「放棄南海論」者應懸崖勒馬。

三、南海仲裁波及沖之鳥礁

海牙國際常設仲裁法院在南海仲裁案即將做出裁決之前，日本在其國境最南端的「沖之鳥礁」周邊公海，以侵入日本專屬經濟區（EEZ）為由，扣押我國籍漁船「東聖吉 16 號」，裁罰 600 萬日圓（約新臺幣 174 萬元），凸顯日本在 UNCLOS 寬以律己，嚴以待人的態度。

日本雖不是南海諸島之聲索國，但因日本視南海為「海上生命線」（sea-lane），外相岸田文雄（Fumio Kishida）更指南海為「事關生死的重要海上通道」。¹ 在 2016 年版的《防衛白皮書》中，對中國大陸在東海及南海的活動表示「強烈關切」，認為北京「試圖憑藉力量改變現狀，繼續採取堪稱高壓式的做法」。關於中國大陸在南海進行的「吹砂造島」，《防衛白皮書》批判此舉為「切實推進既成事實，試圖毫不妥協地實現片面主張的姿態」。

因此，在外交上，日本與中國大陸拮抗，聲援菲律賓之「南海仲裁案」的立場不言而喻。2016 年 7 月 25 日，美國國務卿凱瑞（John Kerry）、日本外相岸田文雄與澳洲外長畢紹普（Julie Bishop）藉東協外長會議在寮國永珍舉行會談，發表聯合聲明表態「強烈支持」法治，並呼籲中國大陸與菲律賓遵守仲裁結果，認為仲裁是對兩方都有拘束力的終局裁決。²

此外，日本亦在各外交場域中，扮演美國的側翼，伺機

¹ 「日外相稱南海是事關生死的海上通道」，中國時報，2016 年 7 月 27 日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160726004541-260408>。

² 「美澳日外長聯合聲明籲陸在南海節制」，中央社，2016 年 7 月 26 日，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201607260404-1.aspx>。

牽制中國大陸試圖控制東海、南海的積極作為。在 G7「伊勢志摩領袖高峰會」上，美、日聯合歐盟主要國家，共同施壓中國大陸在東海、南海爭端中，「須自我克制升高緊張的片面行動，不使用力量或威壓手法來貫徹自身國家的主張，須藉由法律程序等和平手段解決紛爭」。³

誠然，日本在外交上有權利與菲律賓同調，挑戰太平島的島嶼地位，進而否定我國在南海的相關經濟海域權益，但日本應自省，與面積 51 萬平方公尺的太平島相較，其據以在中西太平洋主張高達 40 萬平方公里專屬經濟區的「沖之鳥礁」僅 9 平方公尺，兩者天壤之別，此是否突出日本的主張不僅牽強，而且於法無據。即在南海仲裁結果出爐後，原定於 7 月底召開的「臺日海洋事務合作對話」確定延期。此為臺、日在「漁業協議」下設之「漁業委員會」外，另一海域問題協商機制。外交部指出，臺、日此對話主要針對漁業合作、環境保護、海上急難救助及海洋科學研究等 4 大項目，似乎異於旨在處理臺、日重疊海域之作業規範的「漁業委員會」。

然而，「海洋事務合作對話」起因於臺、日在沖之鳥礁周邊海域漁業作業之爭端，亦即我國不承認日本藉不具備 UNCLOS 第 121 條第 3 款條件的沖之鳥礁，主張 200 浬專屬經濟區，我國認為漁民在該海域應享有公約第 87 條所賦予之公海捕魚自由。因此，絕不能避談此爭議。惟日本政府不願將「海洋事務合作對話」定位在溝通沖之鳥礁是否得以主張專屬經濟區之臺、日迥異的 UNCLOS 見解，日方堅持沖之鳥礁的島嶼地位，僅願在臺灣承認日本之主張的前提下，就雙

³ 「G7 領袖宣言估經濟下修風險增高」，財經新報，2016 年 5 月 27 日，<http://finance.technews.tw/2016/05/27/g7-summit-meetings-2016/>。

方的海洋合作進行對話。

在雙方對問題的認知差異過大情況下，對話不僅徒具形式，甚至可能招致不歡而散的結果，影響未來的對話氣氛，暫時喊卡應是不得不然的選項。此外，在我國的太平島在南海仲裁案中，無端遭認定為無法主張專屬經濟區的「岩礁」，亦使臺北在對話中，難以與東京在沖之鳥礁問題上妥協。蔡英文總統在外交上，採取「近美、聯日、遠陸」，但在攸關我國漁民生計的海域爭端中，卻接連遭美、日打臉，此反映國際政治的現實及在海洋利益的確保中，非簡單化爭端，與美、日靠攏即能在亞太地區的海域競逐中，獲有一席之地。

四、結論

面對南海仲裁及沖之鳥礁海域爭端接連受挫，蔡政府應檢討一邊倒向美、日的「結盟」是否得宜。日本前外交官（大使）暨外務省國際情報局長孫崎享（Ukeru Magosaki）在《戰後的美日同盟真相》書中直言，「日本有自身獨特的價值。這並不一定與美國所追求的價值相一致。面對強大的美國，如何最大限度的實現自身價值，這才是外交」。⁴ 在「美日同盟」中，孫崎享不諱言指出，日本僅為保美國此「王將」及奪取敵方「王將」的棋子，故戰後日本對美外交中，始終存在「自主派」及「隨美派」兩條路線的競爭，此亦為日本在「美日同盟」中，保持靈活，避免成為美國棋局之「棄子」的生存之道。⁵

⁴ 孫崎享，戰後史の正体—1945-2012（大阪：創元社，2012年），頁vii。

⁵ 同前註，頁iii-vii。

孫崎享對日本在「美日同盟」中的提醒值得我國在對美外交中借鏡。

其實，兩岸關係交惡後，我國在美、日極大化其亞太海洋利益的擠壓下，籌碼盡失，缺乏節制美、日漠視我方海域主張的政策工具，亦使「臺日海洋事務合作對話」，日本以逸代勞，坐等蔡政府在外交上低頭。在國際政治中，徒法不足以自行，宣誓遵守《聯合國憲章》及《聯合國海洋公約》不足以換得美、日對我國海洋權益的尊重。以海巡協同海軍，展現捍衛國際法賦予我國之海洋權益的決心，始能在肉弱強食的國際社會中，爭得談判的籌碼，與日本等周邊國家在海洋爭端對話中，有理有節為我國漁民權益發聲。