airiti

北京如何應對南海仲裁案裁決

胡瑞舟*

《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS，以下簡稱《公約》)因應菲律賓訴中國案所設臨時仲裁庭，2016 年 7 月 12 日終於對這歷時三年餘，牽動中美大國角力、亞太安全情勢和南海權利歸屬的仲裁案做成裁決。裁決書判斷：中國大陸對九段線內海域歷史性權利主張無法律依據，南沙群島不存在符合公約定義的島嶼，人造島礁侵犯他國專屬經濟區(EEZ)權利，中國大陸干預黃岩島漁事活動與吹填造島破壞海洋環境等。[1] 根據《公約》第 296 條及附件七第 11 條規定，由於中國大陸並未應訴，裁決因而具有終局性和拘束力。

仲裁結果公布後各方反應分歧。菲律賓訴狀所提 15 項主張之 14 項獲得仲裁庭採納，舉國沉浸在全勝的歡騰氛圍。由於裁決極不利於中國大陸與臺灣，兩岸官方分別立即表示絕不接受。美方雖非南海聲索國或《公約》締約國，卻也在仲裁前後強調裁決具有約束力，警告不接受仲裁裁決將有嚴重後果。

事實上，美國批評北京擴張主義強勢霸凌鄰國，曾多次

* 作者為備役少將、美國紐約州立大學政治學博士，現任政治大學臺灣安全研究中心副主任。

[1] 參見 Permanent Court of Arbitration, The South China Sea Arbitration Award of 12 July 2016, Website at: https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf

airiti

以海空機艦進入渚碧礁、美濟礁及西沙群島 12 海里刻意彰顯航行自由權；2016 年 6 月中、下旬，美軍也以雷根及史坦尼斯號兩個航母打擊群，在南海實施防空、海上偵察及遠程攻擊聯合軍演。相對地，中國大陸屢次聲明「不接受、不參與、不承認、不執行」仲裁及其結果，卻投注相當可觀資源決心堅強捍衛祖產，譴責域外勢力藉端介入干預，力求周備各種有效反制回應作為。除了先前大規模填海造島、西沙群島部署防空飛彈，7 月 5 日至 11 日仲裁裁決宣布前，中共海軍三大艦隊齊集海南島和西沙群島間海域進行規模罕見的攻防演練，前國務委員戴秉國則率團赴美於華府宣達北京的強烈意志與預示紅線。[2] 中美雙方唇槍舌劍和互秀肌肉對峙，南海已然成為 21 世紀新冷戰擂臺與新衝突熱點。仲裁庭的裁決未能平息南海爭端，卻反而可能導發更複雜且大規模的衝突升級。

面對南海當前僵局和危機，國際社會高度關注中國大陸在裁決公布後的可能動向。本篇文章首先歸納分析北京在裁決出爐後的因應作為，並區分安全 / 軍事、法律 / 輿論、政治 / 外交等三個視角勾勒其要點；惟特需強調，因事項複雜多元，各要點的視角歸類上並非完全排他。其次則針對北京的應對，思考我政府可以採取的作為並提供初步政策建議。

[2] 戴秉國於會中強調南海仲裁裁決如同一張廢紙，美國縱使將 10 個航母戰鬥群開進南海也嚇不倒中國人。有關中美之間激烈辯論，可參閱王文，「中美智庫華盛頓激辯南海內幕」，《人民網》，2016 年 7 月 8 日。網址 http://world.people.com.cn/n1/2016/0708/c1002-28535527.html

airiti

政治 / 外交視角

中國大陸領導人習近平 7 月 1 日在中共 95 週年黨慶大會曾嚴正聲明：「中國不覬覦他國權益，不嫉妒他國發展，但絕不放棄我們的正當權益。中國人民不信邪也不怕邪，不惹事也不怕事，任何外國不要指望我們會拿自己的核心利益做交易，不要指望我們會吞下損害我國主權、安全、發展利益的苦果。…中國奉行積極防禦的軍事戰略方針，不會動輒以武力相威脅，也不會動不動到別人家門口炫耀武力。到處炫耀武力不是有力量的表現，也嚇唬不了誰。」

習近平在南海裁決公布當天會見歐洲政要時，強調南海諸島自古以來就是中國領土，任何基於仲裁裁決的主張和行動，希望直接當事國在尊重歷史事實的基礎上，依據國際法談判協商和平解決南海爭議。中國大陸外交部當天稍晚聲稱裁決無效且無拘束力，重申不接受、不承認仲裁結果。另外，新華社發表《中華人民共和國政府關於在南海的領土主權和海洋權益的聲明》，強調其在南海擁有歷史性權利、堅定維護南海主權利益、反對某些國家侵占侵權行為、尊重與支持航行及飛越自由。

裁決公布次日，國務院發表《中國堅持通過談判解決中國與菲律賓在南海的有關爭議》白皮書。副外長劉振民同時指出，臨時仲裁庭與聯合國所屬國際法院（International Court of Justice，簡稱 ICJ）無關，仲裁庭的組成實際上是政治操作的結果，5 位仲裁員中的 4 人由國際海洋法法庭時任庭長日本籍柳井俊二（Shunji Yanai）指定，而柳井是日本安倍政府安保法制懇談會會長；仲裁員由菲律賓付款做有償服務難保持公正及獨立性，南海仲裁已成為國際法歷史上臭名昭著案

airiti

例。稍後，應中國大陸之請，聯合國及其所屬國際法院也分別公開表示，南海仲裁庭非其分支機構。中國大陸官方聲明與抨擊雖不能反轉裁決或將裁決自此翻頁，但卻具有合理化「四不」政策的部分功用。

南海仲裁既是大國競技場，同時也是鄰國博弈地。中美依循「鬥而不破，競大於合」模式互動，然而區域地緣政治與地緣經濟板塊持續擠壓碰撞，相關國家在「安全靠美國，經濟靠中國」的思維及平衡表上敲撥算盤，謹慎衡酌如何避險（hedging）並從中獲得最大利益。中美雙方在仲裁前後各自拉幫抱團站隊，形成以美國為首的仲裁陣線對抗中國大陸招攬的朋友圈，反映著國際關係現實主義聯盟制衡現象。仲裁結果公布後，中國大陸表示包含俄羅斯、印度、沙烏地阿拉伯在內的 70 個國家仍支持其南海立場。經由成功外交斡旋，尤其是對寮國、柬埔寨經援換取支持，東南亞國家協會（ASEAN）7 月下旬於寮國永珍召開的東協區域論壇（ARF）部長會議，主席聲明中未提南海裁決議題。9 月上旬在寮國永珍舉行的東協與東亞領袖峰會，中國大陸也分別成功遊說兩會宣言對南海僅以不點名方式表達嚴重關切，形成僅美國總統歐巴馬仍有異議情勢。此種情況反映北京對東協的外交、經濟和軍事影響實力，也突顯並非所有成員國都願與北京對立。

中菲關係在菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）2016 年 6 月 30 日主政後獲得改善。兩國先是協定在裁決公布後互不挑釁，中國大陸也管控內部民族主義，接續傳出杜特蒂商請前總統羅慕斯（Fidel Ramos）擔任與中方談判特使，杜特蒂更於 2016 年 10 月 18 至 21 日訪問北京。杜特蒂致力與北京建立更密切經貿關係，獲得中國大陸總值 135 億美元的

airiti

援助，並稱該國將終止在南海與美國聯合軍事演習和海上巡邏，避免捲入可能的中美軍事衝突，甚至表示自此和美國分手。杜特蒂在美中菲三邊互動的戲劇性轉變與未來發展，深受國際觀察家關注。

北京也慎防裁決後可能出現的破窗和骨牌效應－其他聲索國在南海或日本就東海爭端，仿效菲律賓提出國際仲裁。至少就 2016 年 10 月底前態勢而言，中國大陸對情勢的掌控仍達一定效果，跟進訴請國際仲裁事件並未出現，至於未來會否有變則仍待後續觀察。

安全 / 軍事視角

中國大陸認為美國幕後策動指導支持菲律賓仲裁訴訟，同時拉攏越南等聲索國及部分東協國家抗中，更藉國際法之航行與飛越自由行動（Freedom of Navigation Operations，簡稱 FONOP）挑戰人工島礁的合法與正當性。北京強烈抨擊裁決是西方企圖遏制中國崛起的絆馬索，尤其譴責美國蓄意激化矛盾，為落實亞太再平衡政策運用南海仲裁做成地緣戰略圈套圍堵中國大陸。中共國防部在裁決宣布後隨即表示，人民解放軍將堅定不移捍衛國家主權、安全和海洋權益。

南海仲裁裁決公布當天，中國大陸徵用民航機對南沙群島美濟礁、渚碧礁新建機場進行校驗飛行，藉此宣示對島礁掌握並抗議仲裁結果。中國大陸在南沙群島填海造陸後共有 3 個可以起降中、大型機跑道，結合西沙永興島機場設施，有些戰略分析家開始注意北京在黃岩島啟動填海造陸的可能性。尤其，黃岩島、南沙群島和西沙永興島構成的「不沉航母」戰略三角據點，共軍將可部署上百架戰機，足以投射戰力並

airiti

扼控南海全域，對區域安全與戰略布局具有關鍵影響。

因應美軍機艦在南海的航行自由行動，嚇阻日本《新安保法》通過後急於插手南海，北京也採取以靜制動、敲山震虎、圍魏救趙等回應式裁量戰略（tailored strategy）。首先，南海仲裁出爐後北京聲稱後續是否劃設南海防空識別區、加速建設人工島嶼、黃岩島填海造陸、拖離擱淺仁愛礁之菲國船艦等，都將視美方挑釁程度決定採取何種對策。在此同時，北京也以民用或軍民兩用裝備設施，強化南沙各人工島嶼建設。其次，比照美軍在南海標榜的航行自由行動，中國大陸海上民兵漁船、海警船和共軍機艦也如法炮製並穿越釣魚臺附近海域，刺激美日思考進入南海爭議島礁海空域的妥適性及衝突風險。[3] 中國大陸 2016 年 9 月下旬也派出 ZC–5B、ZC–10 匿蹤無人機監視東海與南海島礁動態，並派遣超過 40 架配備巡航導彈的轟 -6K 型機及戰鬥機穿越宮古海峽，從事對外宣稱的「西太平洋遠程訓練與巡弋東海防空識別區」。

中共解放軍在仲裁出爐前後，也透過軍事演習和曝光新武器展現以武力捍衛南海領土主權的決心。大規模軍事演習除前述裁決前一週三大艦隊聯合演練，2016 年 9 月中旬中俄海軍在南海實施為期 8 天的「海上聯合 –2016」軍演，演練科

[3] 依據日本防衛省統合幕僚部統計，2016 年上半年日本航空自衛隊戰機為應對可能侵犯領空的中國軍機而緊急升空 397 次，創下歷年最高紀錄。詳見 Gabriel Dominguez, “Japanese fighters scrambled a record 199 times against China in April-June,” IHS Jane’s Defence Weekly, 06 July 2016. http://www.janes.com/article/62028/japanese-fighters-scrambled-a-record-199-times-against-china-in-april-june。此外，2016 年 8 月上旬中國大陸 15 艘海警船、400 餘艘海上民兵漁船進入釣魚臺附近海域巡航。

airiti

目包含聯合海空尋殲、聯合立體奪控島礁和武器實作等。近期關於中國大陸加速發展新型武器的報導也較以往增多，其中部分武器威力和非對稱性特點引起關注；諸如東風 21D 和東風 26 反艦彈道飛彈、號稱電力殺手的石墨炸彈、殲 20 及殲 31 兩款隱形戰機、海軍各種新式艦艇、「水下長城」監聽系統，甚至北京已掌握類同美國從衛星發射的「上帝之棒」（Rods of God）威懾性動能武器關鍵技術的消息，都令外界驚訝其軍武科技進展。北京在仲裁裁決後的軍事舉措，多有炫示其反介入 / 區域拒止（A2/AD）能力的警告用意。

事實上，裁決出爐後南海看似戰雲湧現；但是，另方面兩國仍然保持接觸磋商《中美海上相遇行為準則》（Code of Unplanned Encounters at Sea，簡稱 CUE）細節。裁決公布後，美方立即發動靜默外交（silent diplomacy）連絡相關國家、要求冷靜克制降低緊張，美軍行動也高度節制，直至 10 月 21 日始派遣導彈驅逐艦迪凱特號（USS Decatur）駛進西沙群島海域。[4] 北京與華府間也因南海仲裁而增添戰略互疑，近期兩國為朝鮮半島部署薩德防空飛彈系統（Terminal High Altitude Area Defense，簡稱 THAAD）扞格橫生，即為兩強互信降低的若干程度反射現象。

[4] 中國大陸環球時報 2016 年 10 月 22 日發表社評「美國迪凱特號驅逐艦來南海裸奔」，諷刺並抨擊美國在中菲和解之後卻不樂見南海平靜，認為美國意圖鼓動越南在西沙群島與北京對抗。因應美艦迪凱特號進入西沙群島海域，中國大陸立即派出兩艘戰艦展開抵制行動。詳見網址 http://opinion.huanqiu.com/editorial/2016-10/9585674.html

法律 / 輿論視角

南海仲裁的主場是在仲裁庭與法律場域，國際輿論交鋒爭奪話語權卻也鏖戰方酣。前述由中國大陸國務院發表的白皮書，以及中國大陸所屬新華社等傳媒，都以醒目標題和大篇幅就法律面和陰謀論抨擊仲裁庭及其裁決。北京雖一再聲明「不接受、不參與、不承認、不執行」原則，卻仍投入大量資源透過各種研討會及國內外傳媒發聲。裁決出爐後，最引人注意的就是 7 月 23 日至 8 月 3 日，在美國紐約時代廣場巨型電子螢幕每天播放 120 次的全長 3 分 12 秒宣傳短片，直接在美國心臟地帶與世界之都宣揚南海主權立場和法理基礎，指陳國際仲裁無效及爭端應由當事國雙邊談判。

仲裁結果既然不利中國大陸，北京顯然曾經鄭重考慮是否脫離《公約》。中共黨媒《環球時報》7 月 9 日曾以《退出海洋法公約應當是中國一個選項》社評討論，然而有識者如全國人大外事委員會主任委員傅瑩及中國南海研究院長吳士存，則明言北京並不反對《公約》或仲裁程式，而是反對仲裁庭在此案中濫權，支持北京續留《公約》維護世界海洋秩序和諧穩定。認為不宜輕言退出《公約》體制者，事實上還著眼於避免國際更多負面評價，《公約》整體對中國大陸如沿海 200 海里專屬經濟區權利仍屬益多於弊；尤其，中國大陸如若退出《公約》將喪失今後所有與海洋相關國際組織和司法機構席位，代價及影響難以估計。既然仲裁庭自 1899 年成立迄今 117 年間，共接受 16 起仲裁請求且判決皆無強制力；聚焦譴責批判南海臨時仲裁庭個案的非法違約，卻不脫離《公約》體制，應是北京權衡輕重後採取的折衷理性選擇。

南海仲裁裁決雖已公布，北京對國際法律戰與輿論戰並

airiti

未鬆懈。除了呼籲兩岸就南海議題持續合作，中國大陸也預備依據仲裁庭裁決內容，有系統地以法理與事實證據逐項駁斥相關判斷。關於南海仲裁及其裁決的國際研討會，短期內並無退燒趨勢，北京對政策的指導是堅守南海祖產，中共傳媒配合輿論發聲宣傳料將持續。中國大陸也將加快推動與東協談判《南海行為準則》（Code of Conduct in the South China Sea，簡稱 COC）進程，藉以緩和東協部分國家不滿和美日等國挑撥。

針對南海仲裁案全程的各種挑戰與回應，從最初是否應訴乃至裁決發布後的國際法與國際話語權攻防，北京也將就其中經驗教訓反省學習，期能在未來掌握運用，甚至改寫國際法和遊戲規則以有效確保國家權益。預料中國大陸將投注更多資源，致力於應對國際法和輿論話語權的人才培育與機構功能強化。

政策建議

南海國際仲裁裁決未能平息爭端，卻反而增加該問題的複雜與挑戰。南海風雲際會中暗藏國際衝突的險濤駭浪，臺灣的南海權益在仲裁中受到重挫，安全衝擊與威脅較前更加嚴峻。「危機」暗含危險與機會，端看如何辨明問題、權衡彼我、審時度勢與運用智慧。根據前述研究分析思考臺灣安全及權益，爰提三項初步政策建議供主政當局參考。

首先，臺灣必須審慎南海政策立場，靈活因應美、中、臺三角課題。中美大國在南海角力，臺灣握有歷史文檔等關鍵籌碼，前總統馬英九之「親美和中」政策，刻意不與北京在南海議題合作，但仲裁結果卻是臺灣的權益被犧牲。民進黨

airiti

新政府主政以來兩岸關係急凍，但中國大陸在南海議題上卻罕見主動呼籲雙方合作。我國政府應盡速檢討南海仲裁全程戰略及政策利弊得失，從中習得經驗教訓並據以掌握南海形勢未來發展，推演諸如劃設太平島領海基線等應處作為，以利確保及強化臺灣的南海權益。北京對臺灣所持南海政策作為特別敏感，尤其在意南海 U 形線主權立場、太平島是否租借或假藉人道救援實則提供美軍使用、以及媒體報導島上新設 AN/TPS–117 安宇雷達做為臺、美軍事情報合作對抗中國大陸之用途。凡此國安團隊均需審慎周延決策，避免危及太平島安全、加速惡化兩岸互動或損害臺美雙邊關係。

其次，南海仲裁將太平島判斷為岩礁，其中曾有陰謀論傳聞，但仲裁庭裁決文引述其不符法定島嶼的條件與證據，我國政府卻必須嚴肅看待，並具體檢討何以太平島具備國際法中「島嶼」相關條件，最終卻仍被裁定為無法維持人類長期居住、無自體經濟生活的岩礁，不能主張概約 12 倍於臺灣全島面積的 200 海里專屬經濟區。事實上，此項裁決與我國政府過往如何經營開發太平島有關；臺灣歷來都視太平島為南沙守備特區，平民、漁工不能登島，既未設成重要漁場，更無水產養殖場、定置漁網或魚貨海產加工廠，遲至 2016 年初首位平民設籍 ...，凡此皆有礙島嶼條件認定。政府當局今後除應改善太平島經營開發方式，更宜以南海裁決書文檢視東沙群島情況，勿令喪權損利事件未來在其他地方易地重演。

最後，太平島位居南海戰略要域，仲裁裁決後的南海情勢更增添其重要性；太平島兼具國土防衛與國土安全複合任務，政府應以預防戰爭觀念適切檢討調整強化護土維權執法作為。南海主權、東沙群島及南沙太平島既為我國領土與憲

airiti

法權益主張，政府當局亦應透過各種教育和日常生活加強國民認知，並以前瞻積極的政策作為捍衛權益。