

三、中國大陸對「南海仲裁案」之應對策略與作為

中研院歐美所宋燕輝研究員主稿

- 菲律賓與中國大陸於 2002 年簽署「南海各方行為宣言」時，已承諾以雙邊協商解決南海爭端，爰中國大陸認為菲方提出「南海仲裁案」係違反約定，並認為本案本質涉及南海島嶼領土主權與海域劃界問題，係屬「政治性仲裁案」，仲裁庭應沒有管轄權。
- 針對南海仲裁案結果，中國大陸外交部發佈「該裁決無效、無拘束力，中國大陸不接受、不承認」之立場，本案後續發展，值予持續密切觀察。

菲律賓於 2013 年 1 月提出「南海仲裁案」。同年 6 月，負責裁決本案之仲裁庭依據「聯合國海洋法公約」附件 7 相關規定與程序組成。本案仲裁庭由五名仲裁員組成，並由迦納籍法官 Thomas A. Mensah 擔任首席仲裁員。仲裁庭的其他成員是法國籍法官 Jean-Pierre Cot，波蘭籍法官 Stanislaw Pawlak，荷蘭籍教授 Alfred Soons 和德國籍法官 Rüdiger Wolfrum。7 月，仲裁庭在荷蘭海牙和平宮舉行第一次會議，選定「國際仲裁法院」為本案之書記官處。因此，「南海仲裁案」被編為國際仲裁法院第 2013-19 號仲裁案。

（一）中國大陸之立場

中國大陸是本案當事方，但早在 2013 年 2 月就表明不接受、不參加菲方片面所提出之強制仲裁案，也預告不會執行對北京不利之仲裁結果。此乃中國大陸所持所謂南海仲裁的「三不」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」相關規定針對特定爭議已做出排除公約強制爭端解決機制適用之聲明。

此外，因為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協商解決南海爭端。事後雙方所公布的政府聲明也一再重申此承諾。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。

（二）國際仲裁法庭之審理過程

2015年7月，仲裁庭就「南海仲裁案」之管轄權與可受理性問題舉行第一次口頭庭審。同年10月下旬，仲裁庭做出關於管轄權和可受理性問題的裁決，此包括：仲裁庭根據「聯合國海洋法公約」附件七的規定合法組成；中國大陸不出庭並不剝奪仲裁庭的管轄權；菲律賓啟動此仲裁的行為不構成仲裁程序的濫用；根據「聯合國海洋法公約」第281條或第282條之規定，2002年中國大陸與東協會員國所簽署之「南海各方行為宣言」，「東南亞友好合作條約」，以及「生物多樣性公約」不排除「聯合國海洋法公約」第十五部分第二節有關強制爭端解決程序的適用；中國大陸與菲律賓已經根據「公約」283條之規定交換意見。

仲裁庭在裁決書所提及之條件限制下，對菲律賓所提出15項訴求中之第3項（黃岩島不能產生專屬經濟區或大陸礁層）、第4項（美濟礁、仁愛礁和渚碧礁是低潮高地，因此不能產生領海，專屬經濟區或大陸礁層，且是不能夠通過先占或其他方式取得的地形）、第6項（南薰礁、西門礁、包括東門礁，是低潮高地，不能產生領海，專屬經濟區或大陸礁層，但是它們的低潮線可能可以作為分別測量鴻麻島和景宏島領海寬度的基線）、第7項（赤瓜礁、華陽礁和永暑礁不能產生專屬經濟區或大陸礁層）、第10項（通過干擾其在黃岩島的傳統漁業活動，中國大陸非法阻止了菲律賓漁民尋求生計）、第11項（中國大陸在黃岩島和仁愛礁違反了「聯合國海洋法公約」下保護和保全海洋環境的義務）、以及第13項（中國大陸危險地操作其執法船隻給在黃岩島附近航行的菲律賓船隻造成嚴重碰撞危險的行為違反了其在「聯合國海洋法公約」下的義務）等此七項訴求裁決具有管轄權。

仲裁庭在裁決書中保留其對第1項（中國大陸在南海的海洋權利，如菲律賓一樣，不能超過「聯合國海洋法公約」允許的範圍）；第2項（中國大陸對「九段線」範圍內南海海域的主權權利和管轄權以及「歷史性權利」的主張與「聯合國海洋法公約」相違背；這些主張超過「聯合國海洋法公約」所允許中國大陸海洋權利的地理和實體限制的範圍內不具有法律效力）；第5項（美濟礁和仁愛礁為菲律賓專屬經濟區和大陸礁層的一部分）、第8

項（中國大陸非法地干擾了菲律賓享有和行使對其專屬經濟區和大陸礁層的生物和非生物資源的主權權利）、第 9 項（中國大陸非法地未曾阻止其國民和船隻開發菲律賓專屬經濟區內的生物資源）、第 12 項（中國大陸對美濟礁的佔領和建造活動：（a）違反了「聯合國海洋法公約」關於人工島嶼，設施和結構的規定；（b）違反了中國大陸在「聯合國海洋法公約」下保護和保全海洋環境的義務；（c）構成違反「聯合國海洋法公約」規定的試圖據為已有的違法行為），以及第 14 項（自從 2013 年 1 月仲裁開始，中國大陸非法地加劇並擴大了爭端，包括：（a）干擾菲律賓在仁愛礁海域及其附近海域的航行權利；（b）阻止菲律賓在仁愛礁駐紮人員的輪換和補給；（c）危害菲律賓在仁愛礁駐紮人員的健康和福利）等此七項訴求的管轄權問題的審議保留至實體問題審議階段。

此外，菲律賓應對其第 15 項（中國大陸應當停止進一步的違法權利主張和活動）此訴求澄清內容和限縮其範圍，因此，仲裁庭保留對菲律賓第 15 項訴求管轄權問題的審議，留至實體問題階段再處理。最後，仲裁庭保留對本裁決書中未裁決的問題進行進一步審議和指令。

（三）太平島判定之爭議

2015 年 11 月下旬，仲裁庭進行「南海仲裁案」中關於實體問題和剩餘管轄權和可受理性問題的口頭庭審。2016 年 2 月與 4 月，仲裁庭致函中國大陸與菲律賓邀請兩造針對我政府與民間團體所提出有關南海仲裁之相關政府聲明、文獻資料、以及「法庭之友」意見書等做出回應。

菲律賓於 2016 年 3 月 11 日與 4 月 25 日做出回應，主要在駁斥我方所提太平島不是「聯合國海洋法公約」第 121 條第 3 項所稱之「岩塊」之立場。菲律賓認為太平島是「岩塊」，因此無權主張 200 海里專屬經濟海域或大陸礁層。我方提出各項事實與文獻資料證明太平島可以維持人類居住、可以有其自己的經濟活動，因此是「島」，不是「岩塊」，因此，當然有權主張 200 海里專屬經濟海域或大陸礁層。

由於我方提出論辯資料，介入南海仲裁案，法庭審議本案之時程的確受到延後影響。菲律賓也因此面臨其律師團隊提出增加法律諮詢服務費用之問題，以及總統大選結果，亦或影響仲裁時程。另新總統杜特蒂表示願與中國大陸進行雙邊協商南海爭端之姿態，或係構成影響仲裁時程的新因素。

(四) 「南海仲裁案」裁決前，中國大陸之因應策略

在 2015 年 10 月 29 日仲裁庭做有關管轄權與可受理性裁決之前，中國大陸因應作為主要包括：在各重要國際場合重申「南海仲裁案三不」立場、反對國際會議就南海情勢或爭端之解決進行討論和發表會後聲明、分化並防止東協就南海問題採取一致團結立場及對抗美國在南海所發表高調對抗言論，以及美國以維護南海航行與飛越自由在南海所採取之巡邏行動等。

2015 年 11 月下旬，仲裁庭舉行第二次口頭庭審之後到 2016 年 7 月仲裁庭公布裁決書此段時間，中國大陸因應作為主要集中在三個方面：第一，全面性駁斥仲裁庭對「南海仲裁案」無管轄權；第二，積極展開外交遊說與拉攏支持中國大陸在南海所採取各項維權作為，維護國際法之完整性，不能接受非經雙方同意之強制爭端解決程序；第三，強力駁斥美國所稱中國大陸在南海築起自我孤立的長城。

在執行策略上，中國大陸領導人、外交部與國防部長或副部長、國務委員、駐世界各國大使館外交人員、官媒（主要是人民日報、光明日報和環球時報）、民間律師或漁業團體（包括全國律師學會、中國國際法學會、中國國際海洋法學會、中國漁業協會等）、國際政治與法律學者、留美學人與留學生等，紛紛發表言論、聲明、投書及撰文等支持中國大陸政府就南海仲裁採取之政策與立場。

中國大陸學術團體在外交部或政府相關部門支持下舉辦有關南海之國際會議，會中邀請重量級歐美學者發表支持中國大陸政府之立場。2016 年 6 月下旬，武漢大學「中國」邊界與海洋研究院與萊頓大學的格勞秀斯國際法研究中心在荷蘭海牙合辦南海仲裁案與國際法研討會，有來自荷蘭、印度、美國等 30 多名國際法專家，包括國際法庭前法官參加。

「南海仲裁案」裁決出爐前一周，中國大陸前國務委員戴秉國在華盛頓出席「中」美智庫共同舉辦的會議上表示，南海仲裁案的裁決「不過是一張廢紙」，並呼籲美國保持中立，不要強勢介入南海問題。外長王毅在與美國國務卿凱瑞通熱線電話時說：「仲裁庭的這場鬧劇該收場了」。但美國警告中國大陸，仲裁結果出爐後，不要採取挑釁動作。之後，中國大陸持續發表支持其南海立場國家之統計數字，表

示已超過 60 多國。

（五）「南海仲裁案」裁決後，中國大陸之應處作為

南海仲裁後，中國大陸會採取何種反應作為，一般猜測包括：在黃岩島進行吹沙填海造島、要求菲律賓拖走坐灘仁愛礁的廢棄軍艦、將海洋石油 981 鑽油平台移到禮樂灘附近海域探油、以南沙群島為整體採用直線基線劃法劃設南沙領海基線、進一步在西沙與在南海所占島礁部署軍事設施、加快開放西、南沙觀光旅遊的腳步、獎勵大陸漁船前往黃岩島與南沙海域作業、加大南海漁業巡護與執法力度，甚至宣布南海防空識別區。外交部副部長劉振民表示，中國大陸是否宣布南海防空識別區依據受威脅程度決定。

7 月 12 日，仲裁法庭發布裁決書，判斷九段線沒有法律依據；沒有任何一個南沙群島之地物有權主張專屬經濟海域與大陸礁層，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；中國大陸在南海的島礁建設對海洋環境造成「無法修復的破壞」；中國侵犯菲律賓對其專屬經濟海域和大陸礁層的主權權利等。

對此結果，中國大陸外長王毅發表談話批判，「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」。中國大陸外交部發布聲明亦重申「該裁決是無效的，沒有拘束力，中國不接受、不承認」之立場。

南海仲裁結果出爐後三天，中國大陸總理李克強出席在蒙古首都烏蘭巴托舉行的亞歐會議中強調，南海問題本來就不是多邊會議場合討論的問題。由於中國大陸方面反對，此次會議發表的主席聲明並未直接提及南海問題，但仍強調各國應遵從「聯合國海洋法公約」以解決紛爭。

印度在仲裁案裁決結果公布後，亦表示認定仲裁庭的權威是「聯合國海洋法公約」第 6 條認定的，相信所有締約國都應遵守這個公約。7 月 21 日至 26 日，第 49 屆東協外長會議、第 23 屆東協區域論壇，以及第 6 屆東亞峰會外長會議於寮國永珍召開。歐盟歡迎中國大

陸與東協就全面落實「南海各方行為宣言」，並表示在南海問題上不選邊站。在東協外長會議討論聯合公報時，菲律賓、越南、印尼、新加坡、緬甸等國主張內容納入「尊重法律和外交程序」，菲律賓並主張納入南海仲裁案裁決內容，在中國大陸協請其友邦寮國及柬埔寨表示反對下，菲律賓同意刪除裁決內容，東協外長方於 7 月 25 日對聯合公報內容達成共識。美日外長並分別與中國大陸外長王毅進行雙邊會談，敦促陸方接受仲裁結果，惟遭陸方拒絕。美國國務卿凱瑞、日本外相岸田文雄（Fumio Kishida）和澳洲外長畢紹普（Julie Bishop）遂發表聯合聲明，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最終裁決，陸方則反批此聲明是在煽動升溫。東協外長系列會議的聯合公報或聯合聲明，皆未提及南海仲裁案裁決結果內容，亦未點名中國大陸在南海填海造陸及建設軍事設施之作為，被外界視為陸方外交的勝利。

中國大陸最高人民法院已於 8 月 2 日公布「最高人民法院關於審理發生在我國管轄海域相關案件若干問題的規定」，宣稱將對中國大陸公民或外國人在中國大陸管轄海域實施非法獵捕、殺害珍貴瀕危野生動物，或涉非法捕撈水產品等犯罪者，依照中國大陸刑法追究刑事責任。對此，菲國政府已要求其漁民避免到南海有主權爭議的地區捕魚。倘中國大陸干擾或阻止，菲律賓會否求助美國進行護漁？中國大陸與菲律賓進行雙邊協商，對仲裁結果與處理南沙群島爭端又會出現達成何種妥協方案或辦法？中國大陸如何堅持一貫南海政策與持續強勢作為？又如何因應以美國為主導之反「中」勢力與伴隨之國際壓力，此後續發展值得密切觀察。