

四、近期南海情勢觀察：仲裁後中國大陸作為與「中」菲互動

國立臺灣師範大學政治學研究所王冠雄教授主稿

- 中共在南海仲裁後對軍事、司法、漁業資源保護、海洋科學研究等方面舉措，似全面進行新一階段的南海主張與作為。
- 由菲律賓發動仲裁開始，南海區域內的國際秩序已發生變動，當前可謂新秩序的重建階段。中國大陸的諸般作為及「中」菲互動能否破冰，仍待後續觀察。

（一）前言

隨著今（2016）年 7 月 12 日海牙南海仲裁庭公布裁決書，其內容幾乎以一面倒的方式顯現仲裁庭支持菲律賓所提出的諸點仲裁內容，因而對於中國大陸有相當強烈的刺激，陸方對仲裁結果也當然表達不接受的立場。近期南海情勢發展雖可見到周邊國家、甚至是區域外國家的操作身影，呼籲應當尊重裁決書內容，然其基本架構仍為中國大陸和美國之間的角力，其他南海爭端當事方對於整體形勢的影響力量相當有限。換言之，南海情勢似乎並未因為南海仲裁案的裁決公布而有過度的變化，其原因應與美、「中」、菲各方對仲裁裁決內容均抱持相當冷靜的態度有關。

由基本面而言，美國與菲律賓在仲裁裁決發布後態度顯得相當自制。美國國務院發言人科比（John Kirby）即表示，中國大陸如果對南海仲裁案之裁決置之不理，中國大陸就違反了國際法，美國認為仲裁判決應該是最終裁決，並具有約束效力，且不應該成為緊張加劇的理由。菲律賓則發表聲明對南海仲裁案裁決結果「表示歡迎」，菲律賓外長雅賽（Perfecto Yasay）表示，菲律賓強烈表示對南海仲裁案裁決的尊重，這個里程碑式的決定能夠為解決南中國海爭端提供幫助。雅賽並指菲方專家正慎重、全面地解讀有關裁決；與此同時，呼籲各方採取克制、清醒的態度，亦表示將以開放態度和中國大陸討論如何執行南海仲裁案裁決結果。

（二）陸方迄今的回應作為

相對而言，中國大陸方面迄今幾個作為值得留意，因為雖然其反應也讓人感受到相當自制，但仔細觀察卻是相當全面性地進行新一階段的南海主張與作為。

首先是中國大陸再度宣示立場。北京於7月13日發表「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，指出在海洋爭議獲得最終解決前，相關當事國應當保持克制，盡一切努力作出實際性的臨時安排，包括建立和完善管控爭議規則和機制，開展合作，推動「擱置爭議，共同開發」；同時，有關合作和共同開發的內容不會妨害最後界限的劃定。基本而言，此一立場符合「1982年聯合國海洋法公約」第74條第3項和第83條第3項的規定，也顯示中國大陸仍然會以「海洋法公約」作為其海上行為規範之一。

白皮書提及建立中國大陸與東協國家的「海上聯合搜救熱線平臺」、「應對海上緊急事態外交高官熱線平臺」及「海上聯合搜救沙盤推演」等緊急應變作為；另提議在最終達成「南海行為準則」前，探討制定「海上風險管控預防性措施」，以妥善管控海上風險。這些預防性措施的作為並非新創，中國大陸外長王毅已經於2015年8月的東協外長會議期間提出此一構想。之後中國大陸外交部部長助理孔鉉佑於2015年12月14日在「東盟地區論壇海上風險管控與合作研討會」的致詞中再度提出。而後王毅在今年中國大陸「兩會」期間，也提出陸方倡議制定「海上風險管控預防性措施」的貢獻。凡此均顯示中國大陸思考解決南海安全議題的脈絡。

其次在軍事活動方面，中國大陸海事局在仲裁書公布後，宣布解放軍將於7月19至21日在海南島東方海域進行軍事活動，此段期間禁止所有船隻駛入；後再度宣布自7月22日到31日期間在海南島東南方海域進行軍事訓練，管制期間船隻禁止駛入。這是中國大陸在南海仲裁案後，於南海海域舉行的幾次軍演，似有意以實際行動宣示其捍衛南海主權的決心。

第三是在漁業資源管理方面，中國大陸每年5月16日12時至8月1日12時，在南海海域北緯12度線至「閩粵海域交界線」範圍內執行伏季休漁措施。今年伏季休漁結束，於開漁日當天，正式啟用位於三亞的崖州

中心漁港，成為前往南海海域捕魚中國大陸漁民的新基地。崖州中心漁港第一期建設的碼頭主體工程、港池航道、交易大廳等項目已完工，已達到生產營運條件和老漁港搬遷要求，估計可停泊 800 多艘船隻。

第四是對海域的司法管轄主張方面，中國大陸最高人民法院於 8 月 2 日公布 2 份涉及海洋相關事務的司法解釋（「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」【一】、【二】），指即日起對中國大陸主張管轄的海域行使司法權，範圍包括有領土與水域爭議的東海及南海兩處海域。根據前述之司法解釋，中國大陸管轄海域包括內水、領海、毗連區、專屬經濟區、大陸礁層、以及中國大陸管轄的其他海域。若有人在前述海域非法捕魚，當局將處以行政處罰或是刑事處罰。但這份司法解釋並未提及南海仲裁的判決，刻意強調其解釋依據為中國大陸法律和「海洋法公約」。此次公布的司法解釋，提供相關執法單位執行「行政處罰」及追究「刑事責任」的司法保障。中國大陸最高人民法院的記者會解釋，亦清楚說明此一作為：「涉海法律問題本身相互關聯交叉，把涉海刑事、行政、民事規定在一個司法解釋中，有助於綜合理解與適用。專門就涉海案件的審理制定綜合性司法解釋，也體現了人民法院積極行使海上司法主權，堅決維護國家領土主權和海洋權益的決心」。

第五是在提供歷史研究資料方面，由中國大陸國家海洋信息中心主辦的「中國南海網」資訊平臺於 8 月 3 日正式開通。中國大陸國家海洋局等相關機構和學者長期研究南海問題，蒐整大量文獻檔案資料。其於此時設立「中國南海網」之網路資訊平臺，目的應在透過各層面研究，達到全面介紹南海問題，宣傳中國大陸的南海政策、南海主張、歷史依據、法理依據和提倡國際合作等目的。

第六是在海洋科學研究方面，海南大學 8 月 7 日成立「南海海洋資源利用國家重點實驗室」，研究方向主要包括南海海洋生物資源利用、南海海洋礦物資源新材料利用、南海海洋資訊資源化技術等方面。此一研究平臺旨在加強利用和發揮南海海洋資源，培養相關方面的科研人才，使該領域的科學研究成果更有效發揮。為支援該實驗室的建設發展，海南省每年將提供逾 1,000 萬元人民幣的資金支持。

（三）菲方尋求和解

相較於中國大陸的作為，菲律賓則在尋求化解雙方僵局的可能途徑。因為菲律賓新任總統杜特蒂對於南海議題的基本態度，可以明顯見到南海仲裁案後，菲方並未隨之進一步挑起區域緊張，反而強調願意與中國大陸分享南海資源。菲國總統杜特蒂派遣前總統羅慕斯（Fidel Ramos）為特使，赴香港與多位中國大陸人士見面，包括中國南海研究院院長吳士存、「全國人大」外事委員會主委傅瑩，會談定位在老友會晤與恢復歷史的傳統友誼，並藉由營造和解氣氛，謀求開啟「中」菲雙方的對話管道。

菲方顯然對羅慕斯的香港之行有所期待，羅慕斯於8月12日上午舉行記者會，宣布與傅瑩以私人名義所達成的共識，發表由雙方簽署確認的新聞稿（press statement）。羅慕斯低調表示雙方會談中並未論及仲裁案相關事項，而是集中在雙方共同關切和利益的事務上提出合作的可能性和建議，包括：1.鼓勵進行海洋生態保護；2.避免緊張局勢和促進漁業合作；3.開展禁毒和反走私合作；4.打擊犯罪和反腐敗合作；5.開拓增進旅遊合作機會；6.鼓勵便利貿易和投資措施；7.鼓勵就共同關心和感興趣問題進行二軌（智庫）交流。

值得觀察的是，羅慕斯在記者會一開始即宣布雙方同意的新聞稿將在北京、馬尼拉與香港當天早上10點同步公告。但是在目前有限的資訊來源中，並未見到陸方有相對應的宣布，僅在會談前由中國大陸外交部新聞發言人表示，「中國對與菲律賓以各種形式進行接觸持開放態度，並歡迎菲律賓前總統拉莫斯（註：即「羅慕斯」）以特使身份早日訪華」。在會談之後，中國大陸外交部發言人華春瑩回應記者提問時，僅表示「我們注意到傅瑩女士、吳士存先生和拉莫斯先生作為老朋友在香港見了面，進行了交流。我們希望這種交流能有助於『中』菲雙方恢復對話、改善關係」。換言之，仍未見到中國大陸官方對於雙方會談結果的進一步態度，或許陸方仍然將雙方此次會面定位在「私人見面」性質，目前並不願擴大其效果。

（四）結語

菲律賓於2013年提出南海仲裁要求後，南海情勢發生重大變化，不

僅見到中國大陸積極進行填海造陸工程，也見到美國透過「自由航行計畫」(FONOPs)對陸方填海造陸的挑戰。現雖有南海仲裁案裁決書的公布，但由於陸方自始即表達不參與仲裁、不接受裁決，使得雖然有仲裁的結果，但卻無法受到尊重。會有此種後果，仲裁庭所公布的裁決書內容應當負擔責任，因為裁決書對於「海洋法公約」中的爭議條文不僅沒有提出適當的解釋與釋疑，反而擴大了未來海洋爭端的可能性。

無論如何，由菲律賓發動仲裁開始，南海區域內的國際秩序已然發生變動，當前可謂是新秩序的重建階段。在此時，中國大陸的諸般作為以及「中」菲雙方的互動，均須後續密切觀察。此外，身為南海爭端當事方的我國，未來究竟會有何種政策表現與實際作為，也是國際社會關切重點。