點擊數:7015

一、府方立場之轉變

針對本次南海仲裁案,總統府第一次聲明表示,不承認仲裁對我國具有「法律拘束力」,因為我國並未被正式邀請參與仲裁程序。並重申南海諸島及其相關海域主權屬於中華民國所有,將持續捍衛國家領土與主權,最後表達應透過多邊協商,共謀爭端的和平解決,促進南海區域之和平與穩定。其後蔡英文總統於7月13

日登上海軍康定級迪化艦發表講話指出,南海仲裁結果嚴重損害台灣對南海諸島以及相關海域的權利,台灣將不排除一切捍衛南海主權的行動。統府發言人黃重諺則於其後表示,「總統目前沒有要登太平島的計劃,但未來不排除。」

其他部

會及立法院的

聲明基本上都與總統府聲明

一致,但僅陸委會及內政部的聲明中提及1947

年「南海諸島位置圖」,此舉應該是為了緩和兩岸關係,因總統府僅強調主權,避談「十一段線」之歷史爭議,某種程度釋放與中國立場切割之態度,但又必須考量中華民國憲政體制,因此內政部及陸委會仍保留1947年「南海諸島位置圖」的說法,顯見府方一開始定調模糊策略之論述。

但是,也正因為提出「南海諸島位置圖」而遭到外界質疑,台灣是否將與中國聯手?在論述上並 未與馬政府有任何不同,繼續提出「南海諸島位置圖」等歷史水域將落入一中框架等等。因此總 統府於7月21

日召開國安會,定調最新說法,提出了四點原則,包括南海爭端應依據國際法和海洋法,以和平方式解決;台灣應納入多邊爭端解決機制;相關國家有義務維護南海航行和飛越自由;中華民國主張應以擱置爭議、共同開發方式處理南海爭端,且願在平等協商基礎上,和相關國家共同促進南海穩定,保護並共同開發南海資源。在此四點下要採取五項作法,為捍衛漁權、多邊協商、科學合作、人道救援、鼓勵海洋法人才培育。

總統府最新的立場並未提及「十一段線」等歷史爭議,儘管並未對判決再度作出表態,但至少表達尊重國際法和海洋法,也希望各國維護南海航行和飛越自由,最後再度強調我國願意擱置爭議、平等協商及共同開發。府方的新聲明與美國立場趨於一致,皆表達「尊重國際法及南海航行的自由」,顯見我國在一周後已定調回歸國際機制中,並且為了避免落入一中框架,令外界有我國配合中國說詞之嫌,完全避開了「十一段線」及歷史主權,此為我國南海論述的新聲明,也將有助於我國未來在中、美、東協各國之間的博弈中,提出更具靈活性的戰略操作。

二、中國立場變化及未來預判

中國當局針對此次仲裁,從一開始就不參與仲裁,結果出爐後也從頭到尾否認,從總書記、總理到外交部,皆在聲明與言談中表達強烈不滿,官媒在過去一周也不斷批評菲律賓及美國,中國國內甚至激起相當程度的民族主義示威運動。解放軍也在仲裁案過後幾日,對其控制的水域內展開軍演,顯見中國國內強硬派考慮到國內因素,為了鞏固領導人權力,迎合其國內高漲的民族主義情緒。

然而,值得關注的是中國並未馬上宣布防空識別區,表示中國也不願意升高地區局勢,目前的言詞抗議及軍演動作,並非真正要跟美國及菲律賓撕破臉,外交部副部長也曾提及,「希望其他國家能夠與中國一起努力,共同維護南海和平穩定,不要把南海變成一個戰爭的發源地。」,中國軍方往往扮演鷹派的角色,而外交部則表示出一種硬中帶軟的策略,且中國領導層優先考慮的是

點擊數:7015

國內穩定,並不希望與美國對立。顯見目前局勢仍未出現高度緊張,中國當局表示出一定程度的克制。

關於未來中國可能採取的下一步,學者普遍認為中國不會退出國際海洋法公約,那將使中國在國際社會上孤立,並不符合中國大國崛起、想在國際上提高話語權的戰略目的。比較有可能的是,中國將持續進行填海造陸以及完善工程,中國會針對仲裁庭判斷的標準,開始強化已填海造陸的赤瓜礁、華陽礁、永暑礁等之民事化設施及人員。此三礁目前均由中國實際佔領,具有吹填成容量可觀的人工島嶼潛力;此三礁居於南海核心構成的「鐵三角」,恰好控扼着南海的主要航道,一旦在人工島嶼上建成軍事基地,將對周邊國家帶來近在眼前的威懾。至於黃岩島,可能留待美軍在菲律賓的蘇比克灣、克拉克空軍基地等有積極作為後,以填海造陸方式來應對美軍的作為。

值得要關注的是,中國是否運用非低潮高地的島礁,作為基點後,將低潮高地的島礁畫入領海基線內,其內部水域部分可包括低潮高地,又可進一步維持其領土主權的主張,而此又與中國劃設南沙海域的防空識別區有關。

不過就短期內中國要劃設南沙防空識別區,仍有些技術上之困難,中國目前在南海足供定翼機起降的機場數目仍不夠多,若要劃設一個完全涵蓋九段線範圍的防空識別區,目前執行可能力有未逮。不過,在中方未來完備領海基線、對九段線確定法律定位及完成軍事防空整備後,且一旦美國開始積極動作,那將大大提高劃設防空識別區的可能性。

總體而言,中國繼續強化填海造陸工程並強化有效管轄,將是未來較有可能的走向,在爭議海域內中國將不會停止干擾菲律賓漁船,並在爭議海域擴大其軍事實力,甚至是將航母遼寧號開到南海海域,航母的出現將使南海周邊國家及美日等國緊張,由於美國航空母艦已經常在南海巡弋,中國航母的出現將讓情勢更加複雜。

南海仲裁案後,中國將會採取多重的作為以證明享有南海相關權利,這些作為可能使區域局勢擦槍走火,但目前中、美軍事部門已建構熱線與相遇準則,除非有任何一方想故意製造事端,破壞和平穩定狀態,否則兩國發生軍事武力衝突的機會微乎其微。

三、菲律賓立場及未來預判

菲律賓當局針對此次仲裁案結果大獲全勝,表示對國際法庭的尊重,並希望各國也能跟進,然而 菲國總統也在第一時間表達希望穩定區域的立場,其指出「戰爭不是選項,和平談判」才是菲國 未來的優先考量,因此希望派出菲國前總統羅慕斯擔任談判特使。菲國外交部也承諾,將會採取 和平的方式來處理與中國的領土爭端,但也指出希望在東協峰會的議程下,就南海議題進行討論 。顯見菲國希望在下次的東協峰會拉攏其他東協國家的聲援。

菲國外長上周在烏蘭巴托亞歐峰會期間與中國外長王毅會面後,表示現階段菲國不會與北京就南海爭端展開談判,因為中方拒絕承認海牙常設仲裁法庭的裁決。這一立場的表述可能又將使未來 菲、中談判出現變化,菲國能否順利派出羅慕斯擔任雙方的橋樑,仍待觀察。

針對美國方面,菲國長年以來為美方的軍事安全盟友,其不會在南海議題上得罪美國,菲國總統 也指出美國是菲國的盟邦,「不能忘記自身的利益與盟邦的利益。」,在此表達對美國的高度尊 重,並以利益相結合的一致性立場,菲國的國防部長也在第一時間表達需要美國的安全保障,並 希望多學習美方的軍事技術,顯示出菲國軍方期望擴大與美國軍事交流的立場

兩岸國際

發佈: 2016-10-26, 週三 11:07

點擊數:7015

國際媒體及學者指出,菲律賓新總統杜特蒂上台,很有可能改變原先中菲兩國在南海上對抗之局勢,菲方當局可能會利用此次仲裁結果,與中國在經濟及海域開發合作上達成妥協。但是菲方仍須面對美國的壓力,倘若菲律賓讓步,中國很可能將與菲律賓重啟談判,此舉將削弱美國在南海的影響力,中國外交部也表示願意通過談判協商,解決南海有關爭議,顯示出中國並非表面上之強硬。中國媒體也提出多個潛在合作領域,包括共同開發石油和天然氣資源,劃定共同漁區,以及合作研究如何恢復地區珊瑚礁。

總體而言,雖然菲律賓總統在南海議題上目前讓步之可能性不高,但針對與中國的鐵路合作、其他經貿合作表示歡迎,顯示出菲國總統可能會在美中之間謀取平衡,即南海稍微強硬並配合美方,但在其餘內政經濟上擴大與中國合作,就目前的局勢觀之,有點難以明確判斷菲國新總統未來之真正態度

四、美國立場及未來預判

美國在南海仲裁上的態度至仲裁前到結果出來後,皆站在菲國的立場,其表示美方將「支持用和平的方式解決南海的各項爭端,支持仲裁法庭對本案的裁決,對菲律賓和中國都具有法律約束力。」,美方最重視的利益是南海的航行自由化,美國總統的亞洲政策顧問也在公開場合,首次以「最高國家利益」表示對南海的立場。

美國在南海的軍事能力的四個方向,包括定期展示軍事能力、維持穩定的軍事行動、促進整合區域安全網路、直接與中方互動,以降低雙方軍事上的風險。美國最要防止的是,中國在黃岩島等其他實質控制島嶼的軍事化行為,參議員馬侃指出,美國「應該通過空中和海洋軍事巡邏,定期挑戰中國過渡的海洋申索要求,防止中國把南海各島等重要戰略位置軍事化。」,副總統拜登也在澳大利亞表示,美國將繼續「確保南中國海地區海空暢通無阻,美國不會離開太平洋地區,因為美國在該地區的存在對維護和平與安全至關重要。」,拜登的談話被認為針對中國而來。

美國近年來不斷加強對南海的軍事巡防活動,並積極爭取越南、菲律賓等國,美國此次雖未對仲裁內容表態,但其支持仲裁判決的立場,變相地也形同一種支持菲國的態度,針對中國的軍事化舉措,美國也不斷發出警告,並以相關軍事作為反制,預期未來美方將強化與菲律賓、越南等東協各國的軍事合作。

美國並不希望中國在南海地區擴增軍事實力,倘若美、中未來要在南海達成協議,中國必須放棄目前的人工造島及相關軍事活動,美國也必須提供某種安全保證,承諾永遠不威脅中國在該地區的海上通道。但目前局勢看來並不樂觀,中國不會在短期內放棄對南海主權的聲討,畢竟其國內民族主義因此議題而日漸高漲,過度讓步將不利於內部政權之穩定。

而美國希望的是南海航行自由,並使美軍有足夠的能力在南海進行相關軍事布局,因此短期內也不可能同中國讓步,未來美國的新總統態度為關鍵,共和黨日前在全代會發表的競選黨綱中,批 判中國對南海升高地區緊張的動作,共和黨此次黨綱的立場對中更為強硬,但是否對川普有拘束力,仍待觀察。至於希拉蕊則長年擔任國務卿,也是美國重返亞洲戰略的重要推手,倘若希拉蕊當選,預計其亞洲政策將延續歐巴馬的作法,持續圍堵中國。

綜合來看,美國兩黨的立場對中國在南海的動作皆表達反對,因此未來不論是哪一黨候選人當選,美方都將視南海為其亞洲政策的核心利益。

五、東協及其他各國立場與未來預判

點擊數:7015

就目前東協各國的立場觀之,越南是最積極站在菲國這方,越南邊界委員會前主任陳功軸不斷在國際媒體上表述,其指出「歡迎及稱讚仲裁庭正義、透明、令人尊敬的裁決結果。」,越南會繼續利用外交途徑嘗試解決問題,不過假如外交途徑無效,或談判過程拖延,越南「可能考慮法律途徑」。

此處的法律途徑,外界普遍解讀為越南未來很可能會仿效菲律賓,將與中國在西沙群島的領土爭 議提交至國際仲裁法庭,越南有可能要求國際仲裁庭依此慣例,裁定西沙群島沒有資格成為享有 經濟專屬區的島嶼。其亦有可能要求仲

裁庭,裁定中國於1996

年在黃沙群島公布的領海基點基線違反《聯合國海洋法公約》。但中國與西沙群島的距離遠比南沙群島更近,對越方來說最後裁決不一定有利。越南國內輿論目前普遍支持本次判決,不少越南人認為裁決結果對越南也算勝利。

印尼及馬來西亞當局也指出尊重國際法之判決,並要求中國接受仲裁結果,印尼與中國在納土納 群島也有爭議,印尼政府正打算移居數百名漁民至該島。馬西亞外交部也表示,大馬全力支持南 海仲裁案,並呼籲各方遵守《南海共同行為準則宣言》,以及中國與東協國家達成的南海行為守 則。

緬甸、柬埔寨及寮國則是偏向中方,緬甸有關仲裁的報導僅限於部分國營媒體,顯示出對經濟關係密切的中國的顧及。寮國針對此事則未發表立場,柬埔寨是最挺中國的一方,其表示不會支持裁決結果,且某些地區外部勢力試圖集結力量反對中國,這將為東協和地區和平帶來負面影響,柬埔寨敦促這些國家停止干預南海問題。

綜合來看,東協內部各國對南海及中國態度就有所差異,但基本上都會遵守《南海共同行為準則宣言》,畢竟此宣言是東協的內部共識。但早在6

月份南海仲裁案宣判之前,東協與中國的外長會議中就有不同的意見,原先東協本要發出宣言表示對南海局勢的嚴重關切,但隨後東協外長收回此宣言,顯見其內部對中國也有不同的態度。根據國際媒體報導,原先預計發布的宣言中強調在南海「和平、安全、穩定和航行、飛行自由的重要性」,並呼籲各國「尊重包括1982

年聯合國海洋公約在內的國際法」。聲明還表示爭端各方應該「全面尊重法律和外交程序」,從字面上理解,東協的立場完全配合美國,也要求中國服從即南海仲裁結果。但因內部分歧而導致宣言破裂,儘管東協正在南海爭端中逐漸形成共同支持菲國的立場,但目前仍未有明確且團結的態度。

綜觀目前東協各國態度,大部分國家皆表示尊重並支持判決,但在表態都非常謹慎、克制,最終態度都回到呼籲

當事國通過談判協商和平解決問

題的主軸上。菲律賓及越南早在2012

年東盟外長會議,就反對柬埔寨在南海問題上親中的立場,中美在南海日益加大的撕扯下,東協的分裂似乎在所難免。菲律賓、越南和從中國獲得巨額援助的柬埔寨、寮國的分歧日益加深,形成兩個反中國及兩個親中國之間的爭執。

至於馬來西亞、印尼、新加坡、泰國和汶萊,以及民主政體剛剛上路的緬甸,雖然知道中國對東協在南海問

題上不斷運用兩手策略

, 但是也無力解決日漸分裂的局面。外界研判

今年9月6日至8

點擊數:7015

日由寮國主持的東協峰會,最終應該也無法產生共同宣言,且今年度由寮國擔任輪值主席,預料 將對中國採取較為寬容之態度,但明年的輪值主席是菲律賓,情況將再度出現變化。

中國當局不斷在東協進行多邊協議,試圖拉攏較為中立的國家,也希望柬埔寨、寮國、汶萊支持中國與其他國家進行談判,但不要通過東協這個平台。在中國拉攏與穿梭之下,未來東協盟國之間的裂痕將會擴大,新興東協國家與東協創始國的分歧也會日益嚴重。菲律賓目前傾向與中國進行雙邊談判,未來東協內部很可能發生在此議題上產生爭議,外界普遍不認為東協能就南海議題發出新的共同宣言。

除了東協之外,澳洲也針對此事發表意見,其敦促南海爭議各方和平解決爭端,並且說澳大利亞會繼續實行其國際權利,即進行維護航行和飛行自由的巡航,美國副總統拜登訪澳時支持澳洲的說法,澳洲的態度自然也引來中方外交部的批評,雖然澳洲並未在此事中扮演重要角色,但澳洲身為美國在太平洋重要的盟邦,其地緣政治也與東南亞密切相關,預期澳洲未來將配合美國在亞洲的軍事布局。

至於日本的態度也站在菲國這一方,其論述與美方高度一致,外長岸田文雄表示「仲裁法院裁決對爭端當事國具有法律約束力。當事國有必要遵從這一裁決。強烈期待這能有助於和平解決南海爭端。」。外界關注的是此次判決對未來中、日雙方在沖之島礁爭議的走向,官房長官菅義偉表示,沖之鳥礁之符合《聯合國海洋法公約》關於島嶼的相關條件,日政府認為沖之鳥礁沒有喪失作為「島」的條件,今後打算通過記者會、國際會議等場合認真闡述這一見解。未來中國當局是否會利用此次判決結果,對日本提出仲裁,也為外界關注的重點之一,一旦中日雙方加劇領土主之權爭議,勢必會影響東亞區域局勢的穩定。日本防衛省也表態將擴大與東南亞各國的支援合作,顯見日本也不想在南海議題中缺席。

六、綜合分析

綜觀此次南海仲裁案,第一時間國人皆表示出受辱的激憤情緒,近日來也有漁船駛往太平島海域 附近宣示主權,藍營立委

也登上太平島高調宣示,並積極要求政府劃定200

海浬經濟海域、總統應盡速登島等輿論,試圖激化並影響區域局勢穩定,但細看此次仲裁案的結果,其實對台灣並未有實際上之損失,甚至在未來多了不少操作之空間。

在國際政治以現實硬實力為主的環境下,國際法庭的判決無疑是軟實力的勝利,南沙群島在近年來因各國積極佈署,使區域局勢不斷升高,仲裁庭此次的判決等於否定各國在各島駐軍、移居人口等舉動。仲裁庭表示,這類「島礁」人口並非自然或自願形成,純屬主權或海權爭端背景下官方操縱之結果,仲裁法庭的判決背後有清晰的理路,即力保「完全資格島嶼」及其所屬的「專屬經濟區」概念,同時促進海洋資源的有序開發和利用,而非使南海淪為國與國之間爭鬥操弄的工具,甚至加劇對海洋環境與生態的破壞。

台灣必須正視法庭的正面論述,並在其中找到可以著力的空間,我國作為中小型國家,對於國際法理應尊重,以國際法解決國際爭端,原本就是防止弱國被強國欺凌的重要方式。關於經濟海域之部分,我國對於太平島原本也沒有以其為基礎劃定經濟海域,即使劃定之後,也要面臨外國是否承認的問題,因為台灣的國家地位長期以來在國際間,至少在此一區域內是有所爭議,「非國家的政治實體」原則上可能無法有劃定經濟海域的權力。

再者,談到其他各國究竟有無利用各島劃定經濟海域一事,其實各國只要以領土基線向外延伸,

兩岸國際

發佈: 2016-10-26, 週三 11:07

點擊數:7015

就會劃出高度重疊的經濟海域,也將面臨必須協商的問題。判決中指出各國所占的島礁均無劃設經濟海域的資格,對台灣而言並非壞事,因為這將更加凸顯「維護南海航行自由」的意義。台灣未來將可利用此點,積極在太平島周遭經營、開發和執法,並在國際法體系下與各國進行多邊協商。(如何在不被承認為國家的情況下突破,也是未來必須思考的重點,如積極培養國際海洋法人才)

簡言之,此次裁決對台灣並未有實質上之損失,尤其是仲裁法庭判決九段線的歷史說法無效,也是台灣可以與中國論述切割的機會,我國必須喚醒各方當局對南海議題的重視,未來對太平島展開更多研究與和平用途之投入,太平島仍是美、中、東南亞博弈下台灣可以運用的活棋,台灣須改從海洋國家的身份,重新思考太平島的戰略價值。

作者 邱亦睿 為民進黨政策會副研究員