

美國介入南海法律戰，臺灣如何因應？

宋燕輝

中央研究院歐美所研究員



近二、三個月來、美國高官頻頻放話，高調介入自去年元月二十二日被菲律賓點燃戰火的南海法律戰。首先，美國公開表態，力挺菲國所提南海國際仲裁案；其次，華府持續加壓，要求兩岸釐清南海九段線或U形線的法律性質和地位，以及回答此主張是否與國際法，尤其是《聯合國海洋法公約》相抵觸；第三，國務院強化其所持通過《南海行為準則》的立場，表示不容再拖延下去；第四，要求大陸尊重國際法相關規定，不得以威嚇、脅迫、或使用武力的方式去改變南海現狀。

菲律賓所提仲裁案主要目的在挑戰中國大陸對南海海域之主張。菲國引用地理鄰近性，指出有爭議南海海域離中國大陸沿岸 870 海里之遠，因此，依據《聯合國海洋法公約》北京無權 (no entitlement) 主張屬菲國專屬經濟海域和大陸礁層的權利。菲國挑戰中國大陸所主張九段線內廣大海域之主權、主權權利、以及管轄權，認為中國大陸對南海九段線海域主張延伸至菲國呂宋和巴拉望島嶼向海延伸 50 海里內之沿岸海域，因此侵犯菲國依據《聯合國海洋法公約》所享有之權利。

菲國在仲裁聲明中也指出，中國大陸對南海九段線海域內所主張沈在水下之灘 (banks)、礁 (reefs)、以及低潮高地 (low tide elevations)，並不符合《聯合國海洋法公約》有關島嶼地位之規定。因此，中國大陸將此些海域劃定為安全區 (security zones) 與執法行動已侵犯到菲國有關這些地物 (land features) 和其附近海域的權利。

菲國在仲裁聲明中寫到，中國大陸對所佔據南海一些小而無人居住的珊瑚隆起 (coral projections)，在高潮時才露出水面，因此，依據《聯合國海洋法公約》第 121 條 3 款規定係屬岩塊，此包括黃岩島、赤瓜礁、華陽礁、以及永暑礁。但中國大陸主張這些應被視為岩塊之地物可擁有大於 12 海里之海域，因此排除了菲國在此些海域所享有之專屬經濟海域或公海之權利，此與《聯合國海洋法公約》相抵觸。

菲律賓提出 2012 年 6 月中國大陸所修訂、並於 2013 年 1 月 1 日生效的《海南省邊防治安管理條例》，以及依此條例其執法機關採取檢查、驅離或扣捕外國「非法」進入中國大陸所主張三沙海域作為侵犯菲律賓權利的實例。菲律賓即將提出的訴狀也將加入今年元月中國大陸海南省所公布之《海南省實施中華人民共和國漁業法辦法》，認為侵犯其權利。

菲律賓最主要的訴求是要求仲裁庭裁定中國大陸在南海所提九段線的海域主張與《聯合國海洋法公約》規定相抵觸，因此係屬非法且無效。而近期美國的官方聲明一再要求北京澄清此線之法律地位與性質實質上等同聲援菲律賓的主張，也試圖塑造國際輿論，影響法庭的訴訟過程。

今年二月初，美國國務院負責東亞與太平洋事務的助理國務卿羅素 (Daniel Russel) 在國會眾院外交委員會亞太次委員會所召開題為「東亞的海洋爭端」聽證會上指出中國大陸未能提出任何有關九段線之解釋，以及支撐此主張之國際法依據。由於中國大陸沒有釐清此線之法律性質與地位，因此造成南海地區的不確定性、不安全性、以及不穩定性。羅素強調，依據國際法，南海之海域主張必須來

自陸地，中國大陸以九段線而非依據所主張的地物 (land features) 所提出的海域主張與國際法相抵觸。羅素指出，國際社會歡迎中國大陸釐清或調整對九段線的主張，使這個主張與國際海洋法規定相一致。

前美國白宮國家安全委員會主管亞洲事務的高級顧問貝德在今年二月七日也撰文呼應卿羅梭所提出要求中國大陸澄清南海九段線的主張，同時建議美國政府應與臺灣討論是否台北可以澄清九段線所持立場，並清楚說明此主張與《聯合國海洋法公約》規定不相抵觸。

隨者南海國際仲裁案仲裁法庭在去年八月底所下達第一號程序令所規定菲律賓必須在本月三十日前提提交訴狀截止日的迫近，以及美國總統歐巴馬下月即將訪問馬來西亞與菲律賓，美國加入南海法律戰的作法格外引人關切。而原本對南海 U 形線主張採取模糊策略的馬英九政府現在被迫必須有所表態。

過去一直有南海周邊國要求臺灣就 U 形線的法律地位與性質予以釐清，但由於台北一向被排除在區域南海安全對話或一軌協商機制之外，加上中華民國政府採取模糊、拖延政策，把球踢給北京，因此十幾年來，台灣維持自 1993 年行政院所核定《南海政策綱領》所主張南海 U 形線歷史性水域立場。到了 2005 年 12 月，陳水扁政府決定停止《南海政策綱領》之適用。自 2008 年馬政府上台後至今，台灣雖沒有再提南海 U 形線內係屬中華民國歷史性水域的主張，但一再聲明「無論就歷史、地理及國際法而言，南沙群島、西沙群島、中沙群島、東沙群島及其周遭水域係屬中華民國固有領土及水域，其主權屬於中華民國，不容質疑。中華民國對該四群島及其水域享有一切權益。」

面臨國際社會 -- 尤其是美國 -- 所提出台灣應澄清政府對九段線所持立場的要求或壓力，馬政府已開始著手研議如何依據國家利益與國際法去說明南海 U 線主張之適法性。大陸方面也同樣積極尋求國內共識中，但似乎主流見解是將此線解釋為歷史性權利線或島嶼歸屬線。採歷史性水域線者較少，官方似乎也不擬採此一立場。

美國依據維護其國家利益之政策考量，如果要在東亞與太平洋地區，尤其是南海，維持其軍事存在的優勢和政治外交影響力，非常不願見到中國大陸在南海 U 形線內海域採取強勢維權作為，而打擊、制約北京最好的策略就是透過國際法，特別是《聯合國海洋法公約》（即使美國並非此公約之締約國），以及選邊站，大力支持、聲援菲律賓所提之南海國際仲裁，同時向台灣施壓要台北表態。

面臨菲律賓提交南海仲裁訴狀的截止日僅剩一週的時間，以及近期美國針對南海法律戰頻頻放話，究竟馬政府應如何接招？台灣應有那些因應作為？

筆者認為以下幾個工作應迅速展開：

第一、台灣內部應盡快尋求達成有關 U 形線論述主張之共識，究竟此線是國界線、歷史性水域線、歷史性權利線、島嶼歸屬線、還是傳統海疆線？此主張之定調要有足夠國際法論述之支撐。如何凝聚共識？筆者認為有必要儘速邀集對此有深入研究的國、內外學者專家召開會議，提出報告。之後，將此報告分送政府相關部會提出意見，再送交國安會和總統做決策之用。

第二、台灣內部在凝聚共識同時，也有必要透過二軌

或特別管道與中國大陸溝通，陳述各自主張與法理依據，交換雙方研究成果與所蒐集檔案資料，避免出現兩個不同或差異過大的說法，尋求最大化中華民族在南海權益之立場和論述；

第三、雖然台灣不是菲律賓所提南海仲裁之一方，但此仲裁之過程與結果勢必涉及中華民國在南海之重要國家海洋權益，台灣必須密切關注此仲裁案之發展，尤其是菲律賓在三月三十日前所提交之訴狀內容、訴求、法律依據、仲裁庭之管轄權與可訴性問題，以及中國大陸對菲國提出訴狀後所做的回應；

第四、由於大陸採不接受菲國所提出仲裁，提出所謂「三不政策」，亦即；不接受菲國仲裁要求、不參與仲裁、以及不執行仲裁庭作出任何不利的裁定結果，北京政府可能比較應不會主動去舉辦南海仲裁國際會議。但兩岸民間團體是可以、也應該積極籌備召開此會議，舉如，中華民國國際法學會主動召開與仲裁相關會議，其中討論包括南海 U 形線主張與法理依據，以及國際法學會用「法庭之友」(amicus curiae) 身份主動向仲裁庭提供有利我主張論述之報告可能；台灣也可就菲律賓所提仲裁一事指出此作法違反國際法之誠信原則，違反 2002 年所簽署《南海各方行為宣言》此政治協議有關以協商方式，並在最終通過《南海行為準則》以處理南海爭端的承諾。

第五、台灣國際法學界應積極進行研究究竟國際社會有其他那些國家提出之海域主張與《聯合國海洋法公約》相抵觸，此包括 (一) 對雖屬岩塊的地物卻視為島嶼，並主張享有劃定兩百海里專屬經濟海域和大陸礁層的主權權利，以及驅離或扣捕在此非法主張海域內作業之外國籍漁船 (例如，西太平洋上日本的沖之鳥礁和美國的貝克島)；

(二) 要求其他南海島嶼主權國家也釐清在我國南海 U 形線內劃設兩百多個油氣資源開發礦區或所進行油氣資源開發活動違反《聯合國海洋法公約》規定，侵犯到我國海洋權益的作為；(三) 菲律賓或馬來西亞主張依據《聯合國海洋法公約》第 121 條 3 款規定，所有南海有爭議島礁不能享有劃設兩百海里專屬經濟海域和大陸礁層的權利。但此片面解釋與《聯合國海洋法公約》規定是相抵觸，因為西沙永興島與南沙太平島依據《聯合國海洋法公約》第 121 條 3 款規定的確是可以主張兩百海里專屬經濟海域和大陸礁層。台灣有必要要其他聲索國釐清其主張；

最後，台灣應掌握近期有關南海 U 形線與菲國所提仲裁案之發展與機會，積極向國際社會，尤其是美國、菲律賓、以及東協會員國，說明我國參與有關南海安全一軌對話與合作機制的機會。畢竟是中華民國在 1947 年劃定、次年公布南海諸島位置圖和主張南海 U 形線的主張。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)