

我國應密切關注東協與中國啟動《南海行為準則》磋商過程 與後續可能發展

宋燕輝

中研院歐美所 研究員



15年前(2002年)的11月4日,在金邊舉行的中國與東協領導人會議期間,中國與東協各國外長及外長代表簽署了《南海各方行為宣言》(以下簡稱《宣言》)。依據《宣言》第10點的共識,「有關各方重申制定南海行為準則將進一步促進本地區和平與穩定,並同意在各方協商一致的基礎上,朝最終達成該目標而努力。」

大約11年後,也就是在2013年9月,中國與東協在蘇州召開的第6次落實《宣言》高官會議才啟動了《南海行為準則》(以下簡稱《準則》)磋商過程。之後,再過三年,2016年7月在寮國萬象舉行的中國-東協外長會議,中國外長王毅就南海爭端提出「四點願景」,其中之一是:在不受外界干擾的前提下,中國願意在2017年上半年前完成《準則》框架的磋商。此外長會議召開後,雙方發佈關於全面有效落實《宣言》的聯合聲明。聲明第六點重申2002年《宣言》第10點有關制定《準則》的共識。

2016年8月中旬,中國與東協國家在內蒙古滿洲里市舉行了落實《宣言》第13次高官會和第18次聯合工作組會。雙方就全面有效落實《宣言》以及《準則》的磋商等議題進行了深入探討。2017年2月,落實《宣言》第19次聯合工作組會在印尼巴里島召開。中國與東協在此會上同意了《準則》草案的初步框架。3月,在高棉暹粒召開的落實《宣言》第20次聯合工作組會上,雙方與會代表討論篇幅只有一頁的《準則》框架草案。5月18日,中國與東協在貴陽召開第14次落實《宣言》高官會議和第21次聯合工作組會,雙方就《準則》框架草案達成共識,最終敲定框架文本。2017年8月5日,第50屆東協外長會議召開期間,東協外長表示歡迎、並認可此框架文件,認為有助依照東協與中國相互同意的時間表去協商通過一份有效的《準則》。東協外長重申「已做好開始進行《準則》實質協商之準備,並訓令東協各國高級別官員與中國啟動《準則》協商。」

2017年8月6日,東協與中國召開外長會議,雙方採納已通過的《準則》框架文件,同意以此文件作為未來磋商南海《準則》的遵循依據。同時,中國對推進《準則》磋商提出了「三步走」的設想。第一步,中國與東協外長共同確認《準則》框架,並宣佈在完成必要準備工作後,於2017年內適時啟動下一步實

質磋商。第二步，在8月底落實《宣言》聯合工作組會上探討《準則》磋商的思路、原則和推進計畫。第三步，準備工作基本完成後，在沒有外界重大干擾和南海形勢基本穩定前提下，由中國和東協國家領導人在11月中國-東協領導人會議上正式宣佈啟動《準則》下一步案文磋商。

中國所提出「三步走」設想的第一步與第二步大體上已完成。《準則》框架已獲確認採納。2017年8月30日，中國與東協在菲律賓馬尼拉舉行了落實《宣言》第22次聯合工作組會議，會中就落實《宣言》、《準則》磋商和海上務實合作等議題交換意見。觀察此進展，如果沒有重大意外事件的發生，中國和東協將於11月宣佈啟動《準則》下一步案文的磋商。

《準則》框架之通過與《準則》磋商的啟動對未來南海情勢發展具有重要意涵與影響，但進一步將台灣隔離外於區域安全對話與海洋合作機制之外。此不利台灣捍衛南海權益與南海政策的執行，也負面影響蔡英文政府推動新南向政策的成效。

早在東協與中國於5月中旬通過《準則》框架文件草案之前的兩個月，行政院大陸委員會副主委林正義就呼籲台灣應被納入海洋及國際事務的多邊協商，其中包括南海《準則》之磋商過程與未來南海的各種海洋合作計畫。針對台灣政府官員的表態與訴求，菲律賓外交部發言人傅查理(Charles Jose)曾告訴媒體說：「東協國家全都遵循一個中國政策，因此台灣對南海的聲索，東協視之為由中國做代表(參與談判)。」至於台灣無法參與協商，那麼一旦南海《準則》出爐，對台灣是否也有效力？傅查理表示：「在一個中國政策之下，我們會視行為準則對所有聲索國都有約束力。」

8月7日，針對東協與中國外長會議採納《準則》框架一事，台灣外交部發佈新聞稿，除重申南海諸島屬於中華民國領土，中華民國對南海諸島及其相關海域享有國際法及海洋法上的權利外，再度呼籲區域相關多邊對話與爭端解決機制不應排除臺灣的參與。外交部的新聞稿引蔡英文總統在去年7月中旬於國家安全會議上所指示處理南海議題之「四點原則」及「五項做法」，強調「中華民國願在平等協商基礎上，和相關國家共同促進南海區域之和平與穩定，並共同保護及開發南海資源。」這是一廂情願的說法，很難實現。

2017年8月8日蔡英文在出席於台北召開之「2017亞太安全對話」國際會議的演說中表示：「雖然我們被南海區域對話排除在外，但臺灣絕對不會停止捍衛區域航行和飛航的自由。」顯然，蔡總統心裡有數，台灣的確沒有機會參與東協與中國未來就通過《準則》的磋商過程。

台灣雖然被排除在外，但對《準則》框架的內容，以及中國與東協可能在今年11月啟動的《準則》磋商過程、挑戰、困難、以即可能發展應投以高度關注，

畢竟中華民國是南海島嶼主權與海洋權益的聲索國之一。作為瀕臨南海半閉海之一方，台灣有權利參與相關海洋合作計劃，也有義務保護南海的海洋環境與航行飛越自由。

東協與中國簽署《宣言》後 11 年，北京才點頭同意與東協就通過《準則》展開磋商。並自 2016 年 7 月後開始加速推動。主要原因為何？筆者認為此發展與以下四個因素相關：(一) 南海仲裁案之提出與最終裁決之公佈；(二) 菲律賓新政府的外交政策與就南海仲裁結果所採立場；(三) 美國和其它域外國家介入南海問題之處理出現增多、增強趨勢；以及 (四) 中國與東協關係持續朝實質正面合作方向發展。

2013 年元月，菲律賓阿奎諾三世政府私底下在美國的大力支持下，依據 1982 年《聯合國海洋法公約》與此公約附件七相關規定，向中國提出以仲裁解決南海爭端要求。美、日、歐盟、以及 G-7 成員國相繼表態支持馬尼拉所提以仲裁解決南海爭端作法，認為符合《聯合國憲章》與《聯合國海洋法公約》有關爭端解決規定。但中國自始至終決定採取不接受、不參與南海仲裁，也不承認仲裁庭所做出任何不利中國判斷的立場，因此飽受西方國家的強烈批判。尤其在美國的主導操盤下，中國陷入南海維權法律保衛戰，以及國際聲譽遭汙名化的宣傳戰。

2016 年 7 月，審理南海仲裁案之法庭公佈幾乎全面倒向支持菲律賓仲裁訴求的最終裁決。中國有關南海九段線內歷史性權利、海域與島嶼地位、以及相關海洋權益主張全被仲裁庭推翻。此迫使中國外交部發佈聲明，認定仲裁庭對南海仲裁案欠缺管轄權，仲裁庭之裁決無效，中國不接受，更不會去執行仲裁裁決。

為了因應南海法律戰不利的結果，減輕國際社會有關中國不遵守國際法，不接受仲裁結果的批判，同時防止東協部分國家引用仲裁結果大做文章，或提出類似仲裁做法，中國在政策上決定啟動磋商《準則》過程。此決定也呼應中國一再強調之主張，亦即南海聲索國應依據《宣言》共識，採取友好磋商方式解決爭議，以及中國外長王毅所提出解決南海爭端的「雙軌思路」，也就是：南海有關爭議由直接當事國透過協商談判妥善解決，而南海地區的和平與穩定由中國和東協攜手共同維護。中國與東協存有共識，認為制定《準則》將進一步促進南海地區和平與穩定，因此，同意在各方協商一致的基礎上，朝最終達成此目標而努力。

南海仲裁結果公佈後，有論者認為仲裁庭之判斷 (Award) 可能是改變南海情勢與處理南海爭端遊戲規則的一個重要新變數 (game changer)。但南海地區大約在同時出現另外一個新的變數，也就是菲律賓新總統杜特蒂改採「親中離美」外交政策，決定擱置有利菲律賓之南海仲裁結果，表態願意與中國進行雙邊協商，推動共同開發事宜，此導致前述南海仲裁法律新變數被政治與外交新變數所取代，大大改變了南海情勢發展。

中菲關係的改善營造中國與東協處理南海問題的良好氣氛。2017 年 5 月，中菲南海問題雙邊磋商機制第一次會議在貴陽舉行。之後，雙方展開促進海上合作和海上安全作的商討。中國同意啟動磋商《準則》過程主要目的也是在防止未來菲律賓新政府炒作南海仲裁結果，並利用大幅改善的中菲關係，透過在南海爭議區簽訂共同開發合作協議，並擴展至中國與越南、中國與馬來西亞、中國與汶萊、中國與印尼，以雙邊友好協商談判方式解決南海爭議，並主導南海情勢朝向合作方向前進。

第三個因素與美國前歐巴馬政府與現任川普總統之南海和亞太外交政策相關。美國由過去歷屆政府所採取的中立政策立場，逐步演變到採取一個介入、高調介入、積極高調介入南海問題立場。911 恐攻事件的發生降低了中美在南海的競爭對抗關係。美國在推動國際反恐戰爭期間，拉攏中國協同合作，無心處理南海問題，消極被動參與東協所主導系列區域安全對話會議。美國漸失東協各國信心，導至中國增大對東協之影響力。

歐巴馬總統上台後推出「重返亞洲」與之後的「亞太再平衡」政策，積極拉攏東協，協助菲越對抗中國在南海的強勢維權作為。儘管美國官方否認慫恿支持菲律賓提出南海仲裁案，但北京認定華府在幕後扮演重要角色。仲裁判斷公佈後，歐巴馬總統呼籲中國尊重遵守仲裁結果。此外，歐巴馬政府對中國在南海的吹沙填海造島和進行軍事化活動大肆批判，高分貝要求中國停止。透過「航行自由行動」，美國試圖制約中國在南海的行動，但成效不彰。美國也不斷拉攏東協國家，尤其是菲律賓與越南，並要求日本與澳洲等盟國，以及印度和歐盟國家，加入南海聯合巡邏，插手南海問題。美國的介入是中國妥善處理南海問題最大的障礙，因此一再呼籲美國不要干預。

川普總統上台初期，就南海問題所採取政策立場並不明朗。新政府聚焦敘利亞與北韓問題，有意拉攏中國協助美國，加上 2017 年 4 月習川會在美國佛州海湖莊園舉行，川普政府的南海政策尚未成型，因此也沒有在南海採取挑釁行動。但自 5 月下旬開始至 8 月上旬這段時間，川普總統不但延續歐巴馬的高調介入政策，三度在南海西沙中建島和南沙美濟礁 12 海里內執行「航行自由行動」，計劃在未來交由五角大廈執行南海定期巡航，每月約為兩到三次，也開始在南海調整前沿部署，加強此地區的常態化軍事存在。川普政府的南海政策日益呈現軍事化的趨勢，此意味著中美南海博弈持續，美國介入南海問題的政策立場不但不變，力度也可能增大。川普政府也公開表態南海仲裁結果是最終裁決，對中國與菲律賓具有約束力。美國也串連日澳兩國發表聲明，要中國遵守仲裁判斷。

以上乃中國一再表示啟動《準則》磋商過程的先決條件之一是有域外大國干預的主因。此外，中國透過啟動《準則》磋商過程一來是要證明中國與東協有

智慧、有能力妥善處理南海爭端；二來，呼籲以美國為首之域外國家不要介入。

最後一個因素應該是中國與東協關係的大幅提昇。自 2016 年 7 月南海仲裁結果公佈至今，由東協主導召開之年度東協外長會議、東協峰會、東協區域論壇、以及東亞峰會等區域安全論壇或會議都顧及中國立場，沒有將南海仲裁列入會後聯合公報或主席聲明。東協積極與中國就有效落實《宣言》持續對話，並於 2016 年 7 月發佈《關於全面有效落實南海各方行為宣言聯合聲明》。雙方透過召開落實《宣言》高官會議與工作組會議，討論各方所關切議題、可能合作計劃、以及《準則》磋商相關事宜。在通過《準則》框架之前，中國與東協已通過「重要和複雜問題清單」與「準則磋商框架草案要素清單」兩份共識文件。此外，雙方於 2016 年 9 月 7 日在寮國萬象舉行的第 19 次中國－東協領導人會議上審議通過了《中國與東協國家應對海上緊急事態外交高官熱線平臺指導方針》，並發佈關於在南海適用《海上意外相遇規則》的聯合聲明。中國與東協已成功測試海上緊急事態外交高官熱線平臺的運作。中國與東協良好關係之發展有利《準則》磋商過程的啟動與未來發展。

在探討了上述四個觸發中國願意啟動與東協就制定《準則》展開磋商的因素後，以下就中國與東協所採納之《準則》框架內容，以及雙方可能遭遇的困難和挑戰做討論。

中國與東協就磋商《準則》已達致重要進展，但至今，雙方仍未公開《準則》框架文件。中國與東協以「非公共文件」為由，對外沒有公開框架文件。也有一說，不公開的目的之一是便於下一步磋商有一個寬鬆的政治環境。儘管如此，本文作者透過菲律賓、澳洲、以及新加坡學者所提供的網路訊息，將此文件英文版本附上，供讀者參閱。框架中文版本係作者非正式的翻譯。

FRAMEWORK OF A COC¹

1. Preambular provisions

a. Bases of the COC

b. Inter-connection and interaction between DOC and COC

c. Importance and aspirations

2. General provisions

a. Objectives:

- i. To establish a rules-based framework containing a set of norms to guide the conduct of parties and promote maritime cooperation in**

¹ Adopted at the 14th ASEAN-China Senior Officials' Meeting on the Implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (SOM-DOC) Guiyang, China May 18, 2017.

the South China Sea;

- ii. To promote mutual trust, cooperation and confidence, prevent incidents, manage incidents should they occur, and create a favourable environment for the peaceful settlement of the disputes;**
- iii. To ensure maritime security and safety and freedom of navigation and overflight.**

b. Principles

- i. Not an instrument to settle territorial disputes or maritime delimitation issues.**
- ii. Commitment to the purposes and principles of the Charter of the United Nations, the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC), the Five Principles of Peaceful Coexistence, and other universally recognized principles of international law.**
- iii. Commitment to full and effective implementation of the DOC**
- iv. Respect for each other's independence, sovereignty and territorial integrity in accordance with international law, and the principle of non-interference in the internal affairs of other states**

c. Basic undertakings

- i. Duty to cooperate**
- ii. Promotion of practical maritime cooperation**
- iii. Self - restraint / Promotion of trust and confidence**
- iv. Prevention of incidents**
 - 1. Confidence building measures**
 - 2. Hotlines**
- v. Management of incidents**
- vi. Other undertakings in accordance with international law, to fulfill the objectives and purposes of the COC.**

3. Final Clauses

- a. Encourage other countries to respect the principles contained in the COC**
- b. Necessary mechanisms for monitoring of implementation**
- c. Review of the COC**
- d. Nature**
- e. Entry into force.**

《南海行為準則》框架*

1. 前言條款

a. 行為準則之基礎

b. 《南海各方行為宣言》與《南海行為準則》兩者間連結與互動關係

c. 重要性與期望

2. 一般規定

a. 目的

- i. 建立一個以規則為基礎的框架，其中納入一套指引各方在南海行動與促進海洋合作的規範；
- ii. 促進互信、合作及信心，防止意外，管理一旦發生之意外，以及創造一個和平解決爭端的有利環境；
- iii. 確保海洋與海事安全，以及航行與飛越自由。

b. 原則

- i. [此準則] 並非解決領土爭端或海洋劃界問題之文件；
- ii. [此準則] 承諾信守《聯合國憲章》、1982年《聯合國海洋法公約》、《東南亞友好與合作條約》之宗旨與原則、《五點和平共存原則》、以及普遍承認之國際法原則；
- iii. 承諾充分有效執行《南海各方行為宣言》；
- iv. 依據國際法，以及不干涉其他國家內部事務之原則，尊重每一他方之獨立、主權及領土完整。

c. 基本承諾

- i. 合作義務
- ii. 推展實質海洋合作
- iii. 自我克制/促進信任與信心
- iv. 意外之防止
 1. 信心建立措施
 2. 熱線

* 2017年5月18日，於中國貴陽所召開東協與中國第14次執行《南海各方行為宣言》高官會議通過

v. 意外之管理

vi. 其他依據國際法達致此準則目標與宗旨之承諾。

3. 最終條款

- a. 鼓勵其他國家尊重本準則所列原則
- b. 監督執行此準則之必要機制
- c. 此準則之檢視
- d. 此準則之性質
- e. 此準則之生效

此框架文本相當簡略，約只有一頁，其中包括三大部分：前言條款、一般規定、以及最終條款。就前言條款所稱的《宣言》與《準則》關係而言，鑒於中國一再強調有效落實《宣言》是制訂《準則》的要件之一，中國與東協於 2002 年簽署《宣言》所達成的共識，其中包括法律依據、原則、信心建立措施、合作領域、以及制定《準則》的過程和方式等，都將影響未來《準則》的磋商與最終文本內容。就重要性而言，一旦中國與東協果真制訂一份《準則》，將有助維持南海的和平與穩定，南海有望由一個衝突之海轉變為一個「和平、合作、友誼」之海。南海風平浪靜，也就不會被域外國家利用，作為分化東協、插手南海事務、以及制約中國的工具。這也是中國與東協國家的期望。

由前言條款與一般規定觀察，未來通過的《準則》可能比較像是《宣言》的升級版，不會是一份具有法律約束力的文件。《準則》不影響各聲索方有關南海島嶼領土主權與海域的主張。《準則》之制訂主要目的在管控分歧、防止與管理意外事件、維護南海和平穩定、增進互信、推動合作。就框架之原則與基本承諾而言，主要重申《宣言》第 1 至第 4 點共識的內容，但加入合作之義務與防止海上意外設立熱線規定。事實上，作為《聯合國海洋法公約》締約國的中國與所有東協國家，除高棉外，依據公約相關條款有合作的義務，尤其是公約第 123 條的合作規定，因為此條款規範閉海或半閉海的海洋合作義務與事項，而南海正是公約第 122 條所定義的半封閉海，且中國與大部分東協國家都是瀕臨南海的沿海國。

就最終條款而言，鑒於中國一再呼籲域外國家不要介入、干預南海問題，也主張中國與東協遵循「雙軌思路」妥善處理解決南海爭議，因此，鼓勵其他國家尊重《準則》所列原則。但就執行《準則》所必須建立之監督必要機制、檢視方式或程序、《準則》之性質與約束力、以及《準則》簽署與生效等問題，中國與東協國家有分歧意見，因此，此有待 11 月雙方正式啟動磋商過程後再進行討論。

在未來，中國與東協就制訂《準則》的過程不會是一帆風順，肯定存在幾個

困難點與挑戰，而域外國家試圖介入也無法排除。第一個困難點是《準則》的適用範圍。由於中國堅持西沙群島無主權爭議，但越南主張擁有西沙群島，未來如何界定適用範圍，勢必引發爭議與討論。其次，《準則》是否具約束力問題？由於東協部分國家一再詬病《宣言》之效力，認為是一份自願遵守的政治文件，因此持續呼籲制定一份具有約束力的《準則》。在討論《準則》框架通過期間，越南表態最為強烈，主張應制訂具有約束力的文件。但中國傾向通過一份《宣言》的升級版，而非具有法律約束力的文件。此歧見衍生三個困難點：如何建構一個有效執行《準則》的機制？是否納入一個包括仲裁在內之爭端解決機制？以及《準則》通過與生效的方式？少數東協國家，主要是越南、新加坡、可能包括印尼，傾向支持《準則》中納入爭端解決機制。但中國應該是採取反對立場。至於是否應交由中國與東協國家立法部門批准，並送交聯合國秘書處存放？中國與東協國家也存在歧見。中國同樣採取反對立場。

APEC 峰會、第 31 屆東協峰會、中國與東協領導人峰會、美國與東協領導人峰會、以及第 12 屆東亞峰會將於今年 11 月中、上旬分別召開。由於美國川普總統將出席 APEC 峰會、美國與東協領導人峰會、以及第 12 屆東亞峰會，中國國家主席習近平肯定會把握與美國領導人互動機會。就南海問題之處理，中國與東協宣布正式啟動《準則》磋商過程將會是焦點議題。被排除在外的台灣更應關注此發展，研擬可能因應之道。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)