發佈：2016-07-18, 週一 10:39
點擊數：5993

聯合國海牙常設仲裁法庭在今 (2016)年7月12日公佈南海爭端仲裁結果，主要內容包括：中國「9段線」(U型線)的歷史權力主張無效；南沙群島所有海上地物，包括台灣擁有的太平島及中國擴建的人工島礁均為礁岩，無法主張200海里專屬經濟區；中國干擾菲律賓在黃岩島周邊水域的漁業活動屬於不合法行為；中國在南海進行大規模填海造陸活動，已嚴重破壞當地自然環境，在爭議期間應停止造島活動。

仲裁結果跟台灣直接相關的有兩方面：一是太平島被判定為「礁岩」，不是「島」，只能主張12海里領海，不能主張200海里專屬經濟區；二是台灣跟中國一樣，一直對南海主張固有疆域論、歷史權利論、歷史水域論以及「11段線」論(中國改為「9段線」)，都在這次國際仲裁中遭到否定。

主權問題涉及國家定位，台灣社會最大公約數既然是中華民國，自然需承接中華民國的法統和歷史，這也註定台灣必須面對1947年「11段線」不符1982年聯合國海洋法公約法理原則的尷尬處境。南海國際仲裁公佈後，蔡政府的處理原則是「維護主權、不刺激北京、維持台美關係」。基本上，這是個四平八穩的作法，台灣內部雖對蔡政府作法有不同的聲音，但並未掀起嚴重對立，整起事件的新聞性也在4、5天後逐漸降溫。

然而，南海問題的後續效應還在持續發酵中，尤其南海局勢隨時可能因為其他國家的動作而出現新的變化。台灣在「維護主權、不刺激北京、維持台美關係」的戰略原則下，仍須思考後續的戰術作為，避免被南海突發狀況帶著走，讓台灣的南海政策迷失在被動的危機處理過程當中。

清理法律戰戰場

針對南海問題，台灣如果在國際法理辯論上持續糾纏，將很難得分，原因在於：

第一、國際法本來就存在各自解讀的空間，在無政府狀態的國際社會中，國際法並無強制拘束力。各國只有在符合自身利益的前提下，才會把國際法當成合理化自己外交行為的藉口。

第二、長期以來台灣對南海主權的論述，和1982年聯合國海洋法公約明顯不符。中華民國政府在1947年公佈「南海諸島位置圖」，提出「11段線」主張，不論要將「11段線」定位為島嶼歸屬線、歷史水域界線或是國界線，都跟1982年聯合國海洋法公約揭櫫的「陸地決定海洋權益」及「實效控制」原則脫節。

第三、在國際政治現實上，台灣不具備國際法人地位，無法簽署聯合國海洋法公約，在這次南海仲裁過程中並未被徵詢意

Phoca PDF

見。更重要的是，南海仲裁結果還將台灣視為「中國的台灣當局」
，不僅讓我國無法在仲裁過程正常地陳述自身觀點，還讓台灣在國際仲裁文件中被視為中國的一部分。

南海國際仲裁公佈後，蔡政府隨即表
示台灣不接受仲裁結果
。台灣既非聯合國海洋法公約體系的一員，也未獲邀參與仲裁過程，自然不必接受仲裁結果的拘束。蔡政府已嚴正表達不接受仲裁結果的立場，算是為台灣在這場法律戰的失分劃下句點。未來就算政府極力針對國際法理進行論辯及抗議，也無法改變這次國際仲裁的結果。有鑑於此，台灣應儘速清理法律戰的戰場，將注意力轉移到緊接著上演的外交戰，儘可能地在外交戰場上爭取得分、避免失分。

爭取外交發聲機會

國際仲裁結果不會改變南海區域的現狀，但會提供各國進行外交角力或合縱連橫的政治籌碼。台灣必須及早因應後續的外交戰，包括處理幾個問題：

第一個問題是兩
岸是否在南海問題合作。國際仲
裁公佈後，北京隨即呼籲兩岸應「聯手維護祖產」。事實上，南海案仲裁結果顯示U型線已
不符合聯合國海洋法公約的概念，蔡政府決定不談U型線，但也沒有放棄U型線，
這已是對北京釋出的最大善意。

台灣如果要在南海問題上和北京進一步合作，可能面臨的風險包括：(一)北京打壓台灣主權向來不遺餘力，兩岸在南海問題上合作，只怕還沒捍衛到台灣在南海的主權，台灣整體主權已被綁在「一中原則」的框架之上。(二)北京在
國際仲裁公佈後表示願和「直接相關的當事國」進行外交協商
解決爭議，所謂「直接相關
」，意指必須排除美國的參與；所謂「當事國」，則指台灣
不是一個國家，不能參與相關外交協商。(三)
美國在7月底召開的東協區域論壇、9月舉行的東亞高峰會及第4
屆東協美國高峰會上
，可能會就南海問題對北京進行施壓，台灣若和北京綁在一起，恐怕會連帶地承受國際上各種壓力。

第二則是關於台灣參與多邊外交協商的問題。國際仲裁公佈後，美國呼籲聲索各方共同解決南海爭議，並將台灣視為聲索的一方，和中國區隔處理。未來區域內若要舉行有關南海問題的多邊協商，不論一軌、一軌半或二軌，台灣都應要求美方支持台灣參加相關對話，避免台灣的聲音被邊緣化。

Phoca PDF

第三則是台灣對南海問題的外交倡議。目前蔡政府處理南海問題的外交立場是「擱置爭議，共同開發」。這和馬政府沒有太大不同，尤其「共同開發」是指和誰「共同開發」？如果北京找台灣「共同開發」，台灣要不要接受？另外，那些水域是可以做為「共同開發」的區域？在這些問題都不清楚的情況下，「共同開發」很難成為一種可供操作的政策。未來台灣或許可在「擱置爭議」、「多重管道對話」、「自由航行」等概念上，提出外交倡議，一來宣示我國對海洋基本規範的尊重，二來建立起和區域主要國家包括美國的政策連結，爭取相關國家對台灣參與多邊外交對話提供支持。

提升對太平島的實效控制

太平島是我國在南沙群島的主要據點，
國際仲裁將其視為「礁岩」
的理由，在於島上並未形成自為、常住型的人口社群。這樣的仲裁雖有可議之處，台灣未來還是可以思考如何發展島上常住居民的問題，即便無法改變國際仲裁結果，至少可展現台灣對經營太平島的重視。

有關是否加強島上駐軍問題，主要關鍵在於太平島面臨的外部威脅有無升高。在國際仲裁將太平島判定成「礁岩」後，太平島是南沙唯一天然「島」
的戰略價值以及遭受外力侵略的可能性已經降低。未來台灣在維持太平島必要的防衛能力之餘，最重要的還是加強台美合作。美國不是南海主權聲索國、和台灣沒有主權紛爭，且在南海維持龐大的軍事及情報能量，又是台灣長期的安全夥伴，自然是台灣防範他國以武力改變南海現狀的合作對象。另外，台灣也可考慮
將太平島發展成南海地區的
緊急醫療及救難服務中心，發揮太平島在「高階政治」角力下「和平之島」的特殊角色。

再者，由於南海水
域高度敏感，相關國家包括台灣均未在爭議
水域劃設200海里專屬經濟區。
目前台灣僅在東沙島及黃岩島劃設領海基線，有關台灣是否在太平島劃設領海基線一事，是個可以討論的問題。劃設
領海基線不像公佈專屬經濟區那
樣敏感，可展現我國對太平島的「實效控制」。即便
美國想勸阻台灣劃設太平島領海基線，也能讓台灣藉此擁有和美方進行外交議價的籌碼。

比較值得注意的是，中國學者例如南海研究學院院長吳士存，已經公開建議北京當局儘速劃設南海領海基線。一旦中國率先採取這
樣的動作，屆時台灣在考量「劃」或「不劃」時
，將在兩岸關係、國內政治及外交關係上，面臨不易拿捏的處境。

Phoca PDF

發佈：2016-07-18, 週一 10:39
點擊數：5993

作者蔡明彥 為 中興大學國際政治研究所教授

Phoca PDF