發佈：2016-10-26, 週三 11:07
點擊數：13451

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

Phoca PDF

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

Phoca PDF

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

Phoca PDF

發佈：2016-10-26, 週三 11:07
點擊數：13451

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

Phoca PDF

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，

Phoca PDF

發佈：2016-10-26, 週三 11:07
點擊數：13451

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

Phoca PDF