

熱點聚焦

後仲裁時期日本的南海政策

Japan's Policy to South China Sea in Post-Arbitration Period

楊名豪

臺灣海洋大學海洋法政學士學位學程

壹、前言

2016年7月，仲裁庭公布「仲裁判斷」(arbitral award)，裁定中國在南海主張的「九段線」(nine-dash line)無效，在該海域的「高潮地物」(high-tide features)，不被視為「島嶼」(island)，而僅為「岩礁」(rock)，不應有專屬經濟海域或大陸礁層。中國政府旋即強烈反彈，表示該仲裁判斷無效，且無拘束力，因此不接受亦不承認。對此，日本政府發表聲明呼籲有關當事國服從該裁決，以實現今後南海爭端的和平解決。近來，日本倡議「自由開放的印度太平洋」(Free and Open Indo-Pacific)之概念，與美國、印度、澳洲加強在南海區域的軍事合作，提供海上執法能力支援予菲律賓、越南等南海聲索國，更相繼與多國在各種場合共同表明反對任何片面變更南海現況的作為。日本在地理上非南海周邊國家，亦非領土爭端聲索國，為何涉入南海議題？其因應南海局勢變化之途徑為何？受制約因素為何？本文將就以上各點呈現後仲裁時期日本南海政策之概貌。

貳、日本為何涉入南海議題？

正如前述，日本在地理與領土爭端上與南海並無直接關聯。日本關注該海域的航行自由及相關爭端的和平解決，最主要的原因在於南海正位處於其海上生命線（sea lane）上。對於高度依賴對外貿易及外部資源的日本而言，海上運輸路線的安定與否左右了國家生存發展，中國若持續將在南海進行軍事建設，部署潛水艦艇，將會威脅到日本的海上生命線。當然，可以龍目海峽（Lombok Strait）作為海運替代通道，但將耗費較多運輸成本。

其次，美日盟邦關係亦為日本涉入南海議題的重要因素。對美國而言，中國在南海劃設的九段線、領海無害通過及專屬經濟海域內外國軍艦的活動規範等，皆與美國對海洋法之詮釋及其強調的航行自由難以相容。日本為美國盟邦，戰後外交、安全等政策皆受美國所左右，在南海議題上亦不可免。即使日本並未參與美國在南海的「航行自由作戰」（freedom of navigation operations, FONOP），過去明言支持其行動，且多次配合美國舉行聯合軍事演訓。美國在國際法及其延伸政策的立場亦影響了日本的南海政策。

第三，近年來中國海警船升高在釣魚臺周邊海域活動頻度，對日本海上保安廳於東海海域的執法形成壓力。中國不論在東海與南海，皆意圖以「力」改變現況，建立國際法上領土歸屬「有效控制」的新常態；另一方面，若由中國主導海域優勢，不僅威脅海運通道安全，更可能使日本在處理東海議題陷入孤立。因此，日本有必要將東海議題與南海議題連動，以避免日本在東海獨自面對來自中國之壓力。

除此之外，亦有論者指出，日本可藉由南海議題之參與突破自

衛隊海外執行任務的限制，實現國家正常化。日本於 2016 年 3 月施行的《安全保障關聯法案》透過對十項法律的修正及《國際和平支援法》的立法為其安全政策帶來重大轉變。允許與日本「關係緊密的盟國」受他國家武裝攻擊時，日本有權使用武力，進行干預。國內因素亦對日本南海政策的發展有所影響。

參、日本因應南海局勢變化之途徑為何？

一、從美日同盟架構到「自由開放的印度太平洋」

美日共同推動的「自由開放的印度太平洋」戰略為美日同盟架構之擴大，其中包括了對中國在南海力量抬頭之牽制。例如，美日印澳四國於 2019 年 9 月首次外長級「四方安全對話」，即強調維護爭議性海域航線之安全；2020 年 10 月的第二次「四方安全對話」邀請東協參與合作，共同實現區域安全之願景；11 月，日澳就雙方戰略夥伴關係發表共同聲明並簽署《互惠准入協定》(Reciprocal Access Agreement, RAA)，為印太國家之間首項深度防務的協定，兩國形成準同盟關係，未來「自由開放的印度太平洋」戰略在南海議題上將會持續發酵。此外，根據日本《周邊事態法》，於南海發生之事態是否與日本有關仍有議論空間，但《安全保障關聯法案》的施行實際上已撤除地理上之適用限制，在南海有事之際，派遣自衛隊支援盟邦已經成為日本的政策選項之一。

二、與各聲索國的雙邊安全合作與能力建構

在菲律賓提起南海仲裁案後，日本便積極展開與菲律賓、越南、

馬來西亞、印尼等南海聲索國之間的安全合作。例如舉行雙邊安全會談、進行聯合演訓、寄港訪問等，並協助強化偵查與蒐集情報能力以維持海域安全。在各聲索國之中，越南(1974年)與菲律賓(2012年)曾與中國發生武裝衝突或海上對峙事件，與中國的關係較為緊張，且由於距離中國較近，中國漁民侵擾其管轄水域之情況甚為嚴重。日本透過「國際協力機構」(JICA)提供援助，藉以提升其海上執法能力，分別於2016年10月提供菲律賓162億規模的貸款及10艘海上巡邏船艦；2020年7月提供越南360億元規模的貸款及6艘海上巡邏船艦。去年10月底日本首相菅義偉出訪東協時提及，正在向越、菲等國提供巡邏艇和海上安全相關設備，透過培訓和派遣專家到海路沿線國家，並承諾繼續進行此種合作。這些作為在實質上對中國在南海之戰略優勢形成制衡，增加中國行動之成本，有助於弱化中國片面變更現況之動機與企圖，符合日本在此區域之安全利益。

三、東協架構下之互動

南海仲裁案的結果有損中國的國際聲望，讓中國不得不上談判桌，與聲索國協商《南海行為準則》。2017年8月的「東協暨中國外長會議」中，11國外長同意並通過《南海行為準則框架》，並於11月宣布啟動《南海行為準則》(COC)實質文本磋商。中國釋出願意發展區域制度之訊息，也促使南海情勢在仲裁後趨向平和。2018年8月的外長會議上通過草案，宣布第一階段準備工作已完成，2019年7月完成一讀，現正處於二讀程序。然而，其內容可能限制域外國家及企業的參與，藉以排除美日等國的影響，且缺乏爭端解決機

制及執行條款，對東協國家缺乏保障。2020年11月，日本首相菅義偉參加東亞峰會（EAS）時，批評導彈發射及島礁的軍事化導致區域緊張，《南海行為準則》應與《聯合國海洋法公約》一致，尊重所有利害關係國的權益；12月第八屆ASEAN海洋論壇擴大會議（EAMF）中，日本表示對南海秩序的擔憂，強調法治的重要性與日本致力於實現自由開放印度太平洋區域的努力。對日本而言，在東協架構下持續發聲，避免《南海行為準則》通過後被拒於賽局之外，是後仲裁時期南海政策的重點之一。

四、海上自衛隊的獨自演訓及對抗措施

過去一般認為日本涉入南海議題的方式較為被動，或較缺乏具體行動，多為配合盟邦軍事演訓或在外交上口頭呼籲相關國家自制，並未採取直接行動，但隨著南海緊張升高，日本除配合盟邦行動、與菲越等聲索國的雙邊軍事合作外，亦有獨自軍事行動；例如2020年9月派遣海上自衛隊至越南金蘭港訪問途中，於南海周邊海域獨自進行反潛訓練。此外，日媒曾於2020年11月報導，為對抗中國近來頻繁進出日本領海及鄰接區，日本政府曾計劃讓海上自衛隊艦船，駛過中國在南海所主張的「領海」海域。由於當時安倍政府內部慮安排中國國家主席習近平訪日，為免雙方關係惡化，計劃最終擱置。未來日本仍有採取類似對抗措施之空間。

肆、後仲裁時期日本南海政策所受制約為何？

一、東海議題尖銳化與對中關係之顧慮

日本為了減少獨自面對釣魚臺問題之壓力，故將東海議題與南海議題連動。然而，連動之結果亦可能造成對日本不利之結果。例如日本若在南海參與美軍的自由航行作戰，導致中國在釣魚臺周邊升級行動，形成緊張局勢，導致事態惡化。日本相關評論推測，這或許是日本一方面肯定美軍自由航行作戰，卻不願實際參與的原因之一。另一方面，在中美對抗的背景下，中國希冀拉攏日本，日本也希望適度與中美兩強維持關係，加上疫情下的經貿復甦與奧運籌備，有必要互相拉抬，甚至促成元首互訪。日本不可能完全不顧及對中關係的維繫，這一點亦將制約日本因應南海議題之力道。

此外，面對中國的崛起，美日之間似有政策落差。由安倍拋出的「自由與繁榮之弧」、「鑽石安全保障」及「自由開放的印度太平洋」等概念，確以意識到中國崛起為前提。2017 年上台的美國總統川普接受了此一概念，視中國為美國的戰略競爭者，提出「印度太平洋戰略」(Indo-Pacific Strategy)，希望加強與印太主要夥伴國的雙邊合作，抑制中國軍社經各層面的發展，確保美國的影響力。但日本近來不強調「戰略」一詞，主要是因中國對此戰略的敵視色彩所產生的疑慮。對日本而言，推動「自由開放的印度太平洋」有助於扮演積極角色，提升其在區域內的地位，同時可加強安全關係，維護海上經貿通道之利益，但過度強調「戰略」層面，令日本在南海議題上向美國進一步靠攏，並不完全有利於日本的國家利益。

二、島嶼法律地位之立場

南海仲裁庭所公布的仲裁判斷中，最為爭議的部分在於島礁的法律地位。仲裁庭對《聯合國海洋法公約》第 121 條之解釋採「結

合說」，除了必須符合第 121 條第 1 項對島的定義外，尚須符合同條第 3 項之要件，簡言之必須要具備維持人類居住或經濟生活的客觀承載力，否則不得主張專屬經濟海域與大陸礁層。仲裁庭認為太平島無法滿足第 3 項之要件，因此認定該地為岩礁。從長期以來大多數國家的實踐來看，「分離說」的觀點廣為接受，將第 3 項僅視為岩礁之定義，而滿足第 1 項對島的定義即可主張專屬經濟海域與大陸礁層。日本基於此立場主張僅有數平方公尺大小，且受到嚴重海水侵蝕的沖之鳥為島，也據此主張專屬經濟海域與大陸礁層。2008 年日本向大陸礁層劃界委員會提出延長沖之鳥大陸礁層的申請，中韓對此曾提出抗議，關鍵即在於沖之鳥能否滿足第 121 條第 3 項之要件，也導致後來該案得不到多數委員的贊同，未對部分基於沖之鳥的大陸礁層範圍作出建議。日本一直以來對於南海議題強調「法治」，否定南海仲裁案的權威性並非上策；據仲裁判斷結果對中國窮追猛打亦可能延燒到自身個案。因此，仲裁結果公布後，日本外相岸田文雄強調仲裁僅拘束當事國，不涉沖之鳥的法律地位。由於影響日本海洋權益甚鉅，論者指出即便該地的島嶼地位不會立刻受到挑戰，日本仍需對今後採取同樣解釋基準的判決謹慎以對，對於南海海洋地物法律地位之評價，採取較自制之作為。

三、爭端當事國自身政策上的矛盾

在安倍晉三主政之下，日本南海政策具高度一貫性，在不同場合皆表達對航行自由及海上生命線安全的重視，並籲請各方遵守法治 (rule of law)。去年夏天成立的菅義偉政權延續前任在南海政策上的立場。反觀 2016 年菲律賓總統杜特蒂上台後，淡化對馬尼拉有利

的仲裁結果，企圖扭轉前任總統艾奎諾三世因南海爭議與中國交惡的關係，以尋求北京經濟支持。2020年9月杜特蒂在聯合國大會的發言提及南海仲裁案時表示，堅決反對削弱該仲裁結果之企圖。一般認為其南海議題立場出現轉變，與民間不滿親中政策未見效果的情緒有關。杜特蒂曾稱菲日兩國關係進入戰略夥伴黃金年代，基本上兩國關係良好，但是杜特蒂善變的政治風格和大膽的外交政策或許可能影響南海局勢，間接影響日本的南海政策的推動。

伍、代結語：後仲裁時期日本南海政策的關注焦點

海上運輸通道之確保、盟邦美國政策之牽引、中國海洋崛起之壓迫及國家正常化之渴求構成了日本涉入南海議題的動機。後仲裁時期日本的南海政策將持續透過以美日同盟架構為基礎發展的「自由開放的印度太平洋」概念，擴大安全合作對象，支援各聲索國的海上執法能力，敦促通過符合所有利害相關國家利益的《南海行為準則》，且可能進行相對獨立的演訓活動及對抗措施，以持續扮演重要域外行為者之角色。

在政策制約因素上，日本在南海政策上主要可能因顧慮日中關係及避免東海議題尖銳化而受到制約。其次，受仲裁判斷本身內容之影響，日本必須謹慎處理島嶼法律地位之立場及沖之鳥議題。此外，日本作為域外國家，必須藉由與主要聲索國的合作參與南海議題，可以預見日本提供相關國家更多安全層面的支援與協助，但菲律賓總統杜特蒂立場多變，是否會間接影響後仲裁時期日本南海政策具體措施的推動，有待觀察。