

## 淺析南海行為準則之進展與前景

The South China Sea Code of Conduct:  
Current Development and Prospect

李毓峰

### 壹、前言

2017年11月13日，東協（ASEAN）和中國領導人在第31屆馬尼拉東盟峰會上，宣布啟動《南海行為準則》（COC，以下簡稱《準則》）之文本內容磋商，預計翌年開始實質談判。中國總理李克強出席同樣於馬尼拉舉行的第12屆東亞峰會時也表示「此發展出充分展現南海地區國家有信心、有智慧、有能力妥善處理好南海爭端，使南海發展成為真正的和平之海、友誼之海、合作之海」。

如我們所知，《準則》談判過程是漫長而艱辛的，其概念最早在1990年代中期提出，但是否應具有法律約束力的分歧，不久後就陷入爭議。特別是中國強烈反對任何具法律約束力形式的協議，因為這將限制其在南海的活動。但東協與中國終於在2002年達成某種的妥協，就不具約束力的《南海各方行為宣言》（DOC，以下簡稱《宣言》）暫時協議，目標是最終實現《南海行為準則》。<sup>1</sup>但直到2013

---

<sup>1</sup> 根據《南海各方行為宣言》第10點共識，各方同意以制定《南海行為準則》為最終目標：「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。」

年 9 月，雙方才在蘇州召開的第 6 次落實《宣言》的高官會議開啟了《準則》磋商過程。

由於南海緊張局勢不斷加劇，東協部分成員自 2014 年初開始多次呼籲加快談判。然而在 2016 年 7 月 12 日海牙仲裁庭發佈歷史性裁決後，中國才同意加速談判。自南海仲裁結果公佈至今，中國積極與東協就有效落實《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。

2016 年 7 月在寮國萬象舉行的中國 - 東協外長會議中，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 年上半年完成《準則》框架磋商。其後於 2017 年 2 月落實《宣言》第 19 次聯合工作組會議中，中國與東協同意了《準則》草案的初步框架。5 月 18 日，中國與東協召開第 14 次高官會議和第 21 次聯合工作組會，就《準則》框架草案達成共識，最終敲定框架文本，接著在 8 月 6 日，雙方外長會議通過了《準則》框架（The framework on COC），同意以此文件作為未來最終《準則》實質文本的遵循依據。中國同時宣示，在沒有外界重大干擾和南海形勢基本穩定前提下，由中國和東協領導人在 11 月雙邊領導人會議上正式宣佈啟動《準則》實質文本磋商。如今，雙方確實依時程達成了談判計畫，並將展開下一個階段的進程。

許多人認為，《準則》協商最近取得的進展可視為一個重要里程碑。例如新加坡總理李顯龍表示，東協國家歡迎此一正面發展，未來應努力通過一個實質有效的《準則》。美國的立場則在川普出席 2017 年 APEC 會議期間，藉由「美越聯合聲明」強調，東協與中國應

早日通過一個有效、具法律約束力的《準則》。日本、澳洲、歐盟等也採取同樣立場。<sup>2</sup>但中國對《準則》適用範圍、內容與東協部分國家有不盡相同的立場。因此，不禁要問，中國與東協磋商《南海行為準則》的進展與前景如何？其實質文本的內容與《宣言》又會有何不同？

## 貳、檢視南海行為準則框架文件

在回答上述問題前，我們必須先檢視在 2017 年 8 月通過的《準則》框架文件；其內容只有區區簡略一頁，分為 3 個部分：前言條款、一般規定、以及最終條款。在前言條款部分只列出 3 個簡短項目：(a)《準則》的基礎；(b)《宣言》與《準則》之間的連結與互動關係；(c) 重要性和期望。雖然 (b) 部分並沒有詳細解釋《宣言》與《準則》之間的關係，但中國強調《宣言》是制訂《準則》的重要組成部分，在 2002 年所簽署《宣言》所達成的共識，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。

其次，「一般規定」由 3 部分組成：目標、原則、基本承諾。其中，第一個目標是「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」，第二個目標是「增進相互信任，合作信心，防止事件發生，處理事件，為和平解決爭端創造良好環境」，至於第三個目標則是「確保海洋安全，以及航行和飛越自由」。

接著，「原則」一節則分為 4 個部分。第一個原則是《準則》「不

---

<sup>2</sup> 宋燕輝，〈南海行為準則 還有得喬〉，《中時電子報》，2017 年 11 月 22 日；  
<http://opinion.chinatimes.com/20171122006190-262105>

是解決領土爭端或海洋劃界問題的手段」，闡明了《準則》不會成為解決領土爭端或海洋劃界問題的文書。換言之，《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，也不會成為解決爭議的規範，各方只能通過法律仲裁或雙邊或多邊協商談判來處理。至於第二項原則是「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」。這個原則的內涵是東協與中國關係的基礎。第三條原則是「承諾充分有效執行《南海各方行為宣言》」，這是指有效落實《宣言》的規則。東協和中國官員自2005年以來一直在討論《宣言》如何得到充分有效實施的問題，但進展甚微。由此可見，中國似乎是將《準則》視為實施《宣言》的過程的一部分。第四個原則是「依據國際法，以及不干涉其他國家內部事務之原則，尊重彼此之獨立、主權及領土完整。」

基本承諾由6個部分組成：(I) 合作的義務；(II) 促進實際的海事合作；(III) 自我克制/增進信任和信心；(IV) 意外之防止，包括信心建立措施與設立熱線等兩個要點；(V) 意外之管理；(VI) 其他依國際法以實現此準則目標與宗旨之承諾。所謂「合作的義務」是指《聯合國海洋法公約》下的義務。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，除柬埔寨之外，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。<sup>3</sup>促進實際

<sup>3</sup> 根據《聯合國海洋法公約》第123條：「閉海或半閉海沿岸國在行使和履行本公約所規定的權利和義務時，應互相合作。為此目的，這些國家應盡力直接或通過適當區域組織：(a) 協調海洋生物資源的管理、養護、勘探和開發；(b) 協調行使和履行其在保護和保全海洋環境方面的權利和義務；(c) 協調其科學研究政策，並在適當情形下在該地區進行聯合的科學研究方案；(d) 在適當情形下，邀請其他有關國家或國際組織與其合作以推行本條的規定。」此條款規範閉海或半閉海之海洋合作義務與事項，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。

的海事合作，包括合作搜救，海事科學研究，環境保護和海上打擊跨國犯罪等活動。

至於「自我克制」一詞並沒有定義，這是《宣言》主要缺陷之一。自 2002 年以來，聲索國各方就互相指責對方違反了自我約束條款，但各方也從事明顯違反此一條款的活動。與「自我約束」條款相聯繫的是「預防意外」，並加上建立信任措施和設立熱線，這是一個新的和正向的發展。實際上，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 日在寮國舉行的 19 次中國－東協領導人會議上審議通過《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熱線平臺的運作。<sup>4</sup>

框架第三部分也是最後一部分是最終條款，共有 5 點：(a) 鼓勵其他國家尊重本準則所列原則；(b) 監督執行準則之必要機制；(c) 準則之檢視；(d) 準則之性質；(e) 準則之生效。據 (a) 部分，由於中國不願意域外國家介入、干預南海問題，因此鼓勵其他國家尊重《準則》所列原則。北京的意圖是把南海僅僅作為中國與東南亞聲索國之間的問題，而其他域外國家，特別是美國和日本，不應該干涉這個爭端。(c) 部分和 (d) 部分非常重要，因為它們可能使《準則》具有法律約束力。若此，那麼《準則》將不得不根據各國的國內程序來批准。但如前所述，中國堅決反對《準則》有法律約束力的規定。

---

<sup>4</sup> 宋燕輝，〈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〉，《台北論壇》，2017 年 9 月 27 日；[http://140.119.184.164/view\\_pdf/405.pdf](http://140.119.184.164/view_pdf/405.pdf).

由以上對《準則》框架文件的檢視可以了解，除了不具法律約束力外，還有幾個重要問題沒有包括在文件中：首先，《準則》框架沒有界定其地理範圍，包括是否適用於有爭議西沙和南沙群島，或僅適用於某些地區。在談判過程中，越南曾經主張要把以上兩個群島涵蓋在內，但中國傾向堅持不適用南海西沙群島，因為北京不認為此群島領土主權存在爭議。越南對此與中國發生嚴重爭論，沒有達成共識。其次，雖然文件中提到「監督執行機制」，但並沒有明文規定當一方指控他方違反準則行為的執行措施和仲裁機制。一般而言，東協總是避免在他們的協議中設定強制執行條款。不過，缺乏執法措施和仲裁機制將會削弱最終《準則》的有效性。<sup>5</sup>

### 參、準則協商進程之情勢分析

在 2002 年東協與中國雙方妥協，達成不具約束力之《南海各方行為宣言》(DOC) 的暫時協議後，一直到 2013 年中國才願意與東協就《準則》進行談判。2014 年初，由於南海緊張局勢不斷加劇，東協部分成員多次呼籲加快談判。然而，海牙仲裁法庭於 2016 年 7 月發佈歷史性裁決之後，由於幾乎全面倒向支持菲律賓仲裁訴求，中國有關南海九段線內歷史性權利、海域與島嶼地位及相關海洋權益主張全被仲裁庭推翻，中國才改變態度，轉而積極推動《準則》談判。北京希望擺脫對法庭裁決的不利結果，轉而加速與東協進行《準則》談判。

其次，雖然該裁決絕對有利於菲律賓，但菲律賓新任總統杜特爾特 (Rodrigo Duterte) 決定將南海仲裁結果擱置一邊，優先考慮加

---

<sup>5</sup> Ian Storey, "Assessing the ASEAN-China Framework for the Code of Conduct for the South China Sea," *Perspective*, No.62, 8 August, 2017; [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2017\\_62.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2017_62.pdf).

強與中國的經濟聯繫，同時在雙邊基礎上協商處理兩國海上領土和司法管轄權的重疊問題以及推動共同開發事宜。杜特爾特的做法導致了中菲在南海緊張局勢的顯著下降，北京宣佈結束對有爭議的黃岩島的封鎖，准予菲律賓漁民進入該區域捕魚。於是，中國與東協關係上的氣氛大為改善，也改變了南海情勢發展。

自從仲裁裁決以來，北京一直積極向東協國家伸出橄欖枝，並且取得了很大的成功。特別是菲律賓擱置仲裁裁決，以換取與中國更強有力的經濟合作。而杜特爾特在 2016 年 10 月訪華期間，獲得了巨大的收益，獲得了 135 億美元的貿易簽單。杜特爾特的訪問引發了整個東南亞的多米諾骨牌效應。馬來西亞也顯示出向中國靠攏的跡象，雙方在連接巴生港和關丹港的旗艦東海岸鐵路（ECRL）專案達成一致。

中國投資馬來西亞 ECRL 項目是一個戰略考慮，因為連接馬來西亞半島東部和西部海岸的鐵路將縮減本來通過新加坡港貨運的時間達 30 個小時。ECRL 項目加上中國在馬來西亞深水港口的投資，對新加坡這個高度依賴海上貿易實現經濟繁榮，卻是唯一公開呼籲中國尊重仲裁法庭裁決的東協國家，造成了巨大牽制壓力。習近平在參加 APEC 會議訪問越南期間，除之前簽署的價值 19.4 億美元的交易外，還向越南提供了 12 個合作協定。兩國並就和平解決南海海事爭端達成了共識。儘管美國總統川普表示願意做為越南與中國的南海衝突的調人，但任何東協國家都不太可能讓華盛頓介入《準則》談判而破壞與北京目前的良好關係。總而言之，中國的經濟實力是每個國家必須接受的事實，至於「一帶一路」帶來巨大的經濟效益則是每個東協國家都不會輕忽的。

2017 年《準則》協商取得明顯進展，可以視為北京努力平息南

海地區其他國家的不滿和質疑。然而，許多觀察家也認為，儘管中國積極進行《準則》談判，但中國並不會停止其島嶼建設和軍事化活動。

#### 肆、結語

儘管目前《準則》協商取得了不可否認的進展，事實上要達成有效和全面協定之可能性依舊充滿不確定性。客觀而言，制訂一份最終的《準則》，確實有助於維持南海的和平與穩定。但就執行《準則》所必須建立之監督機制、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，中國與東協國家則有分歧意見。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？未來顯然還存在一連串留待檢視的議題。

少數東協國家，主要是越南、新加坡，傾向支持在《準則》中納入爭端解決機制，但中國採取反對立場。至於是否應交由中國與東協國家立法部門批准，雙方也有歧見，中國同樣持反對立場。除此之外，中國對通過《準則》也附加兩個先決條件。第一，域外國家（尤其美國）不能介入磋商過程。其次，《準則》的最終通過必須與各方有效實施 2002 年的《宣言》為基礎。由此可知，中國與東協國家達成最終《準則》的過程不會平順，下一階段談判還存在許多難點。

展望未來，筆者以為最終的《準則》很可能建立在一個最低的共同標準上，這也意味著將排除任何執法機制的規定。據此，《準則》似乎將很大程度上延續當前《宣言》中的規定。其實，制定《準則》從來就不是要以解決南海的領土主權爭端為目的，也不太可能



因此凍結中國的島嶼建設。話雖如此，《準則》作為一個建立信任機制仍然有其作用，有助於增進信任和相互理解，以促進合作，同時也還可以作為該地區的危機管理和預防機制。另外，由於中國向來反對《準則》具有法律約束力（或限制其在南海的行動自由），且東協國家在這個問題上也未達成共識，所以「法律約束力」這個詞語不在《準則》框架文件中出現。未來果若達成最終的《準則》，則可能會是 2002 年《宣言》的升級版，而不會是一份具有法律約束力的文件。

