

後仲裁時期中、美南海互動之地位構建

航行自由 vs. 準則架構

Status Construction after the South China Sea Arbitration between China and the US: Freedom of Navigation vs. COC Framework

陳偉華、蔡季廷

壹、序言

在一場涉及海洋權利的國際爭端中，國家如何向潛在對手國及周邊國家傳遞「地位信號」(status signaling)，展現其國家意圖並進而構建一種預設之地位形象？¹在 2016 年「南海仲裁案」判斷正式公布後，南海衝突對峙似乎轉趨相對平和，為何爭執各方願意走向緩和？「中」、美兩大國在南海區域將維繫持久性和平嗎？

關於後仲裁時期南海情勢走向，本文嘗試回答上述問題，並提出以下兩項思考問題：(1) 何種因素讓當前南海局勢得以表面上緩和？(2) 中美兩國究竟希望在南海傳遞何種「地位信號」？雙方透過何種方式構建各自所屬的「南海戰略地位」。本文以兩項主張作為

¹ 此處「地位信號」指涉一國透過各類官方行動、信號釋放，向預設目標對象投射一種地位形象，據以轉變接收國家的認知行為，請參閱 T. V. Paul, Deborah Larson and William Wohlforth, eds., *Status in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014)。

分析前提：(1) 美國欲建構一種「維繫盟邦」的地位信號，向區域盟邦傳遞履行其安全承諾的決心，在國際法允許範圍下，持續執行航行自由行動 (Freedom of Navigation Operations)，展現美方制約中國在南海過度聲索的能力；² (2) 中國則欲建構一種「合法存在」的地位信號，透過「南海行為準則」的談判與雙邊途徑，建立低度法律拘束力的衝突管理機制，做為日後法律戰主要原則。

貳、南海情勢走向和緩？

在 2016 年 7 月 12 日仲裁案判斷正式公佈前，美國呼籲爭端雙方應遵守仲裁最終結果。仲裁判斷公布後，仲裁庭認為九段線內不能主張歷史性權利，中國仍聲明堅持其在南海享有歷史性權利，儘管美國在仲裁後立即表示中國應遵守仲裁，惟美國對陸方的政策立場並未如仲裁前展現強硬姿態，這也讓南海在仲裁後的情勢，表面上看起來是平和的。究竟是什麼因素讓南海情勢得以在表面上趨向緩和？本文歸結幾項因素：

(一) 美國政策位序調整

2016 年 3 月 31 日，中、美兩國元首於華府第四屆核子安全高峰會 (NSS) 舉行雙邊會晤，達致在仲裁案後保持相互克制的共識，為維持南海平衡結構建立基礎。此外，儘管習近平並未承諾停止島嶼軍事化，惟陸方在經過大規模的改造地物後，並未觸及美國劃定的

² 此點在美國於 2017 年 12 月 18 日公布《國家安全戰略》中獲得印證。該項報告提及，「中國刻正建設和軍事化其在南海的前哨島嶼，此將危害自由貿易流動，威脅其他國家的主權，破壞地區穩定。」Donald Trump, *National Security Strategy 2017*, December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

紅線—「不得改變黃岩島地貌」。在仲裁案判斷公布後數月間經歷美國大選，南海遂成為政權交接前後美國亞太政策中的擱置環節。

川普執政後，提名提勒森（Rex W. Tillerson）擔任國務卿，渠在2017年1月參院提名聽證會上呼籲，美方應阻止中國登陸相關人工島嶼。然而，提勒森上任後執行人事裁減政策，試圖效率化國務院組織架構，並未積極提名完整的亞太外交團隊，尚難對於南海政策有整體規劃。在執行「自由航行計畫」方面，不同於歐巴馬時期由白宮主導，國防部主動公布各次巡航事件，川普政府則較少介入主導巡航決策，亦不主動公布南海巡航，減緩雙方摩擦事件。再則由於仲裁判斷對海洋法上島礁地位予以相當嚴格的解釋，對於美國金門礁（Kingman Reef）與日本沖之鳥（okinotorishima reef）等島礁法律地位造成潛存衝擊，此亦迫使美、日在要求中國應遵守仲裁時的力道相對有所顧忌。

（二）主要聲索國立場轉向

仲裁後南海衝突和緩的關鍵因素係菲、越、馬三聲索國的立場轉變，給予中國以雙邊途徑管控南海的運作空間。菲律賓新任總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）轉向親「中」立場，就職後採取「擱置仲裁、重啟對話」的交往模式，作為爭端當事國兩造走向和解時，區域外國家自然喪失正當理由介入紛爭。杜特蒂調整艾奎諾三世的政策目標，渠認為獲取中國經濟援助以及讓漁民重返黃岩島捕魚，遠比利用仲裁判斷對抗中國，顯然更為實際與重要。³

³ 在菲律賓方面，原本2017年3月初杜特蒂與外長公開辯論，是否應該與中國進一步深化經濟合作。不過，在經過激辯後，顯然杜特蒂的政策立場仍舊佔上風，且中國更承諾要在杜特蒂故鄉民答那峨島投入基礎設施建設。更重要者，10月底時杜特蒂對外表示，中國向他保證不會改變黃岩島地貌。

繼杜特蒂總統於 2016 年 10 月訪問北京並發表聯合聲明；越共中央總書記阮富仲於 2017 年 1 月 12 日及越南國家主席陳大光於 5 月 12 日赴陸訪問，雙方簽署聯合公報；11 月 12 日，習近平赴越南國事訪問，訪程「按照兩黨兩國領導人達成的重要共識，妥善處理海上問題」，達成共同開發、海上合作等共識；在此之前，10 月 31 日馬來西亞總理納吉布（Najib Razak）率經貿團訪問北京，訪程中簽署軍購協議。在仲裁案公布後的 3 個月內，3 個主要南海聲索國家領袖均先後訪問中國，顯見，中國在後仲裁時期從雙邊途徑啟動南海問題控管，獲致初步成果。

（三）南海行為準則協商啟動

在仲裁案判斷公布後，中國與東協在 2016 年底已接近完成「南海行為準則架構」協商進程，2017 年 8 月 2 日第 50 屆東協外交部長會議（AMM）中「東協暨中國外長會議」，11 國外長同意並採納「南海行為準則架構」，中國宣示「將在今（2017）年以內，就南海行為準則的文字展開諮商」，並於 11 月宣布啟動「南海行為準則」（COC）協商進程。雖然目前大部分評論對「南海行為準則架構」抱持批判立場，但對東協國家而言，此仍象徵中國願意維持某種法制基礎的外交互動關係，也促使南海情勢在仲裁後趨向平和。

中國在美國無暇顧及南海戰略的真空狀態下，2017 年強化了在南海的控制進程；例如 8 月初曾經對越南施壓，要求後者撤出在其專屬經濟海域內核發給越南國有石油公司、西班牙與杜拜石油公司之開發執照。越南內部經過辯論後，決定「遵照」中國的意思，要求杜拜撤出開採區域。此似乎表示中國在實踐歷史性權利的主張上又往前推進了一步。再則，2017 年東協外長會議時，在越南強烈要

求下，會後聯合聲明加入非軍事化與禁止改變地貌的內容，惟菲律賓外長 Alan Peter Cayetano 卻對外界說，贊同中國對該聯合聲明的批評，觀察菲、越兩國外長對中立場，對於日後東協共同與中國協商具拘束力的南海行為準則，尚難以樂觀視之。

參、美國釋放南海地位訊號：航行自由

自珍珠港事件後，美國兩黨及行政、立法部門一致認為，美國國家安全的防禦線應設置於西太平洋區域，以第一島鏈做為前進部署陣線。在此思維下，鞏固美日、美非、美澳紐之間的安保體系得有效解釋美國援助盟邦行為；對應中國南海威脅真實存在，執行南海軍艦航行與飛越自由，均可解釋為美國島鏈戰略下非常合理的行動。然而，美國對亞太盟邦安全承諾的維繫，仍將取決如何對潛在威脅—中國維持和平的制衡，兩者權衡之間構築了美國的南海地位。從 2017 年 12 月 18 日公布《國家安全戰略》報告，整個「印度洋—太平洋」(Indo-Pacific) 地區的國家均呼籲美國持續保持領導地位，以維護地區秩序及各國主權和獨立，美國的南海政策即回應此集體需求。

由於南海的海洋權利關涉中美兩國核心利益，中方關切由島礁主權所延伸的海洋主張與權利，並以 1992 年通過之國內法《中華人民共和國領海及毗連區法》，要求外國軍艦需獲得中國政府批准方能進入中國領海；美國則關切其航艦軍機在爭議海域內得主張行使的公海航行自由權。兩種立場相互扞格肇生法律爭執，在仲裁判斷公布後，海牙常設仲裁法院 (PCA) 全面否定了「九段線」內南海海域和島礁的歷史權利，南海島礁地位降格，賦予美方巡航中方所屬島

礁 12 海里內的合法空間，挑戰中國南海主張。⁴

相隔長達 214 日，2017 年 5 月 25 日，美軍杜威號（USS Dewey）執行川普任內首次「航行自由」巡航任務，接近具主權爭議的美濟礁（Mischief Reef）12 海浬範圍，中國外交部對此表達「強烈不滿和堅決反對」；7 月 2 日，駐守日本的史塔森號驅逐艦（USS Stethem）駛入西沙群島中建島（Triton Island）12 海里範圍；8 月 10 日，馬侃號驅逐艦（USS John S. McCain）再次接近美濟礁 12 海浬內，執行川普政府第三次自由巡航任務；9 月間，盛傳美國太平洋司令部制定南海海域定期巡航計畫與時間表，將持續執行「航行自由」行動。10 月間，美國海軍的查菲號驅逐艦（USS Chafee）、迪凱特號驅逐艦（USS Decatur）分別前往西沙群島巡航，於中建島和永興島附近巡航，引起中國國防部抗議。至此，川普政府似乎向中國與亞太盟邦傳遞一種地位信號，形塑出願意挑戰中國過度聲索南海主權及援助盟邦抵抗中國威脅的南海地位，以緩解盟國對美國退出南海的擔憂。

然而，相較於歐巴馬時代的南海政策，總統本人將決定是否要執行自由航行計畫，具有中美雙邊互動的政治考量；然而，川普上任以來，美國所執行的自由航行計畫似乎隱含兩項特徵：其一，均由美軍太平洋司令部（Pacific Command）提交國防部批准，代表川普授權軍方更多決策空間，南海自由巡航將成為一種常態現象；其二，為尋求北京在遏制北韓核島危機，川普政府將南海事務，視為一種可以交易的談判籌碼，美國南海干預或將受到東北亞的局勢牽動。基於前述，美國目前的南海政策似有轉向「局外人角色」的跡象，此有別於歐巴馬時期傾向於區域外的局內人思維。2017 年 11

⁴ 荷蘭海牙常設仲裁法院（PCA）就菲律賓提出的仲裁作出裁決，法院還評定美濟礁為低潮高地（low tide elevations），不具備聲稱為領土繼而聲稱領海主權之條件。

月川普訪問越南時曾提及，在南海爭端問題上，美國可以負責「調解」，似乎釋放出和歐巴馬時代不同政策立場的訊息。川普未來可能採取的南海政策方向，將是檢驗美國亞太政策的一項重要指標。

肆、中國釋放南海地位訊號：行為準則架構

中國釋放南海地位訊號的對象分別涵蓋國內及美國、南海聲索國、東協國家等國際聽眾。在國內聽眾上，國家主席習近平在 19 大的政治報告中，明確提及南海島礁建設持續穩定的推進，此為中共歷年政治報告中，首次明確提及南海問題，並將島礁建設納入過去五年的政績。

自 2014 年以來，中國啟動南海填海造島計畫，引起南海周邊聲索國的抗議與關切，至 2016 年初已完成對南沙群島內 7 個島礁的填海工作，並在 2017 年年中竣工西沙群島的軍事化工程。根據美國「亞洲海事透明倡議」的南海衛星計畫，截至 2017 年底，儘管中國試圖修復與其他聲索國的關係，軍事化建島工程並未停止。⁵據此，中共透過大規模改變地貌，構建一種軍事存在的事實，面對實力懸殊的周邊國家，其釋放出一種「合法存在、保持克制」的地位信號，透過「南海行為準則」的談判與雙邊途徑，建立低度法律拘束力的南海衝突管理機制。2017 年 8 月 6 日，中國敦促東協外長會議採納「南海行為準則架構」即為操縱此地位信號的例證，東協與中國於 11 月正式宣布，依據「準則架構」協商「南海行為準則」(COC)。⁶倘 COC 竣工，將是東協與中國間自 2005 年以來，協商落實「南海各方行為

⁵ 〈美智庫：陸建設南海島礁 過去一年從未停〉，《中國電子報》，2017 年 12 月 15 日，<http://www.chinatimes.com/print/realtimenews/20171215002857-260408>。

⁶ 「準則架構」的內容與一般國際條約的架構相似，包含了：前言、主要條款、最終條款等三大架構。

宣言」(DOC) 工作會議一種更為明確的法典化或文件化過程。以下僅就「準則架構」的主要條款：目標、原則與承諾等內容，探究中國所欲尋求的南海地位。

(一) 三項目標

首先，準則架構首要目標係建立一個以規則為基礎 (rules-based framework) 之架構，以涵蓋一系列指引各方在南海進行合作的規範。由於東協與中國就「COC 是否應具法律拘束力」立場分歧，目前沒有任何共識，所以「準則架構」的首要目標中，亦罕能置入「建立一個法律拘束力的文件」等訴求。同時，該目標中亦僅提及意義比較廣泛的指引「規範」，而不是合作「法律」，也是保留了未來最終 COC 不具有拘束力的空間。第二項目標針對「預防與管理海上事件發生」建立和平解決爭端機制，但並未提及建立正式法律爭端解決機制，此點或可作為觀察中國主張 COC 不具法律拘束力的一種指標。最後，第三項目標提及「航行與飛越自由」，相對 DOC 使用「尊重」(respect) 和「承諾」(commit)，這次「準則架構」中使用較強的「確保」(ensure) 一字。⁷由此觀察，中國釋放訊號同時，以「準則架構」緩解周邊國家對其劃設「南海防空識別區」的擔憂。

(二) 四項原則

準則架構建置的首要協商原則，即此架構和 COC 並非以多邊協

⁷ 值得注意的是，菲律賓原擬於提案中置入「確保國際商業行為與其他和平用途」(international commerce and other peaceful uses)，但中國沒有同意這種開放式的原則。中國拒絕國際商業，應是指涉石油開採問題；其他和平用途則可能指涉捕魚問題。這兩大問題與中國在仲裁後所主張繼續堅持南海歷史性權利的立場，構成根本的衝突而會被排除。

商方式解決領土與海域劃界爭端的機制，此為中國堅持的協商前提。從東協國家的雙邊衝突傳統，雖然在過去的國家實踐上傾向透過法律爭端解決機制解決劃界或領土爭端，惟並非事先透過多邊方式授權第三方解決爭端。「準則架構」第二項原則承諾各方應遵守國際海洋法的目標與原則；第三原則重申 COC 是 DOC 的一種執行協議；第四原則納入「尊重領土完整與不干涉原則」，反映出東協國家對中國威脅的憂慮。⁸

（三）六項承諾

六項承諾圍繞著兩大議題：「合作義務」與「自我克制」。合作義務原係海洋法公約的規範，問題在於，哪些議題領域是東協與中國同意的合作領域？務實的海洋合作事務可能是上述合作義務可落實的方向，至於各方合作是否有助於預防和管理爭端，將是未來評估 COC 有效性的重點。⁹值得關注，越南曾經提案此項海洋合作必須建立在「各方都同意的基礎上」，但被中國所否決，其原因可能涉及中國所善用的雙邊協商。畢竟，在落實個別海洋合作事務時，並不一定要全部的締約方都被納入。如此，保留給中國可以利用雙邊模式，與個別東協會員國進行雙邊海上合作協商的空間。

在「自我克制」(self-restraint) 原則中，DOC 前已提及「自我克制」，但未明確定義自我克制的事項範疇。例如，中國大規模的改變地貌、軍事化現已佔領的海洋地物、強化既有的碼頭、飛機跑道或

⁸ 另值得一提，越南原擬在本原則中加入尊重「主權權利與管轄權」，但被中國代表所否決。主權權利是指專屬經濟海域與大陸礁層的資源專屬權利。在中國與多國專屬經濟海域或大陸礁層範圍重疊的狀況下，越南的提案被否決也就不令人意外。

⁹ 一般來說，諸多 DOC 業已提及的非傳統安全事務，都可算是務實的海洋合作方向，例如海洋環境保護、海洋科學研究、共同打擊海上犯罪、聯合搜救與救援等。

其他有助於維持人類居住的基礎設施等，是否算是違反自我克制原則？因此，未來 COC 是否會進一步定義自我克制原則，值得進一步觀察。另一方面，信心建立措施與熱線等兩項預防機制尚未被納入 DOC 中，未來，COC 可能會把 2016 年東協與中國已經同意在南海適用的「海上意外相遇規則」，與同意建立海上危機的外交熱線納入未來的 COC 中。

本文評估，現階段中國僅規劃在南海建立初級的信心建立措施，作為回應周邊聲索國的期待，惟此僅是形塑其南海地位的一種手段，中國基於兩項考量，對信心建立措施未持積極立場：（1）鑒於信心建立措施的本質：「如果你對於雙方發生武力衝突或對方先進行軍事攻擊，其結果是否對你有利，抱持高度的不確定感，而希望盡量避免武力衝突或避免對方先動手，且我也有同樣的高度不確定感而希望盡量避免，那麼你我才都有誘因建立該措施」。換言之，軍事意義上的深層的信心建立措施，在國力或武力約略相當的行為者間才有可能貫徹落實。東協和中國在軍力差異懸殊的狀況下，中國並未訴求建立如中日之間在東海的海空聯絡機制；（2）由於中國經常在南海利用海軍以外的海警或漁船做為騷擾他國船舶的手段，所以菲、越等國期盼建立「系統化的通知措施」之本意，是想要透過 COC 約束中國的海警與漁船騷擾措施。因此，中國否定此項提案也毋需感到意外。

準則架構共建立 5 項最終條款：比較重要者，是約定未來 COC 談判時會討論必要的實施監督機制，這意味著未來 COC 應會建立聯合工作小組與高階官員定期會議。除上述「準則架構」所提到未來 COC 可能的談判議題外，該架構缺乏明確界定適用的地理範圍。中國的立場是認為 COC 只適用在有爭議的區域；換言之，對中國來說黃岩

島與西沙群島並不在適用範圍內，可能還是以南沙群島為主。但東協的立場應該比較傾向於適用於整個南海。即便只有南沙群島，東協國家也可以依據南海仲裁意旨，主張海洋地物沒有專屬經濟海域，而出現中國與東協對於爭議區域的範圍定義不同。此種歧異日後可能會在危機發生時，陷入各自解釋的狀況。

伍、小結

南海仲裁公布後一年多以來，南海情勢由於涉入國家眾多，使情勢變遷快速，但也維持著相對權力結構的穩定。綜上所述，此一相對穩定局面或可歸因於美國在南海缺乏整體戰略目標、菲律賓的轉向、北韓危機，以及中國持續以雙邊途徑管控南海問題。

在地位信號分析，中、美均須對應多重的「政治聽眾」(political audience)；中國在南海軍事與外交上，在仲裁後掌握相當明顯的優勢，此單邊優勢也展現在「準則架構」協商上。得以觀察，中國在保持克制與提供經貿誘因的前提下，其釋放出一種「合法」存在南海的地位信號，為建構此種「合法」形象，其將透過「南海行為準則」的談判與雙邊外交，建立低度法律拘束力的衝突管理機制。

本文推判，南海相對穩定的幾項因子短期內尚不會改變，中國在此區域將持續維持其單邊作為，包括掌握 COC 談判的進度，並試圖在南海建立「中國式和平」(pax sinica) 架構。當前階段，中國將不會積極推動制定具有高度法律拘束力的 COC，短期內是否會完成最終的 COC 談判，仍須取決於美國在 2018 至 2020 年大選前的亞太政策演變加以判斷。

最後，本文主張，南海仲裁後情勢相對穩定，取決於「中」、美之間彼此尊重各自釋放的地位訊號，其地位形象轉變部分聲索國的

認知與立場，此為維持穩定的主要因素。「中」當前以守勢信號敦促南海各方走向和緩；而美國則釋放兼具守勢（任第三方調解者）與攻勢（持續執行「自由航行行動」）的地位信號，保持一種彈性操縱空間。可預見的未來，倘北韓核導問題獲得緩解，美方保守陣營外交團隊的人員任命逐步到位，可能爆發某種程度的中美貿易戰及對峙。在國內層次，美國民主黨與部分共和黨人的壓力，均讓美國在提出印太戰略後，有機會重新將注意力放在「中國威脅論」上，並要求川普建立更為一致的國家安全和國防戰略。如果中國預期到上述不確定性因子成形，雙方在南海的競爭態勢或將再次升溫。