中國大陸南海政策研析 — 從維權措施到南海各方行為宣言框架談判策略

Analysis of Mainland China's South China Sea Policy: Perspective of Practical Measures and the Negotiation Strategy under the DOC Framework

戴宗翰 (Tsung-Han Tai) ○、高世明 (Shih-Ming Kao) ②*

摘要

上海作為中國大陸「核心利益」,在政策上,南海議題已提升到與西藏、臺灣和新疆同等重要的國家利益層面。近年來中國大陸南海實存力量展現所採用之「軍事力量展現」、「國家管轄權落實」、「島礁建設工作」措施已收到一定程度之政策效果。惟美國推行「重返亞洲」政策以及東亞國家聯盟,讓中國大陸承受高外交成本之同時,也讓中國大陸在外交政策上透過倡議「雙軌思路」來給予微調回應。而觀察中國大陸近期之談判策略,截至目前似乎亦收到一定政策效果。

關鍵字: 南海、一九八二年聯合國海洋法公約、南海各方行為宣言、南海行為準則、雙軌思路

Abstract

As a core interest of the mainland China, the South China Sea issues have been upgraded into the same level of national interests like Tibet, Taiwan and Xinjiang issues from policy prospective. Recently, existing powers demonstrated by China in the areas of military force, national jurisdiction and the building of islands

中國山東大學法學院海洋海事法研究所副教授;E-mail: raydai0428@sdu.edu.cn。本文為山東大學基本科研業務費專項資金資助;中國法學會二○一五年度自選課題,《極地治理機制對南海問題的借鑒研究》,項目號:CLS (2015) D148,階段性研究成果。

^{●*}通訊作者,國立中山大學海洋事務研究所助理教授; E-mail: kaosm@mail.nsysu.edu.tw。

have achieved a certain level of policy effects. However, due to the US "Pivot to Asia" policy and the reunion of the Southeast Asia States, China has faced higher diplomatic pressure and costs. To this end, China has adjusted its diplomatic policy and initiated a so-called "dual-track approach." By observing China's strategies today, these seem to achieve certain policy efforts.

Keywords: South China Sea, 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, Code of Conduct in the South China Sea, Dual-Track Approach

壹、前言

南海 (South China Sea) 位居於太平洋通印度洋間之交通要道,過去數十年間,南海一直就是一個「爭議之海」(Tønnesson, 2012) 。在地理位置上,南海是個由陸地與島嶼所圍成的盆區,自臺灣起逆時針方向依序為海南島、中南半島 (Indochina)、蘇門答臘 (Sumatera)、婆羅州 (Borneo) 及菲律賓群島 (Philippines) 等。整個南海盆區東西距離約 900 公里,南北距離約1,800 公里,涵蓋海域面積達3,685,000 平方公里,平均海深為1,212 公尺,最深處達到5,567 公尺 (LaFond, 2016)。此外,整片海域延伸走向約為東北-西南的形勢,由位於東北的臺灣拉出西南方向的軸線長

由於南海地區一直被認為存在豐富 油氣儲存(Wijarso, 1995)[●],以及豐富的 漁業資源,復以對區域內及區域外國家來 說,亦是一個控制著西太平洋至印度洋 之重要海上交通線。因此,區域外之美 國自 2015 年以來已多次表達無法接受有

[●] 南海是世界上最具法律、政治爭端之水域,其涉及區域內多個國家的島礁主權、海域劃界爭端,也包括區域外強權之積極介入。

[◆]中沙群島其實並不是島,而是淺灘與礁,只有黃岩島符合《一九八二年聯合國海洋法公約》第121條之島 嶼或岩礁(rock)。過去黃岩島由菲律賓長期占有,但近期已由中國大陸奪回控制權。

[●]據估計,整個南海海域內分布了一些油氣開發潛力甚大的沉積盆地,沉積厚度達數千公尺甚至上萬公尺。 現今有八個盆地被證實具有較大的油氣潛力,總面積達 41 萬平方公里,油氣儲量估計為 600 億噸。有些學者甚至表示南海的石油蘊藏量相當驚人,可能超過中東的蘊藏量。

損其於南海過境通行權的海域主張,甚 至美國白宮國安會亞太事務資深主任康 達 (Daniel Kritenbrink) 更於 2015年 10月 表示,對於派遣美國機艦進入中國大陸南 海人造島礁 12 浬內之閉門決策會議已經 做成 (Webster, 2015)。換言之,美國明確 表達反對中國大陸在南海「過度的海域主 張」(excessive maritime claims)(Roach and Smith, 1996) , 並藉此維護其航行自由 (Freedom of Navigation) 與海洋事務上的基 本國家利益,同時亦闡明其海洋政策上維 護海洋自由的歷史原則。日本方面,更將 南海航線視作其-生命線,除著重與南海 周邊國家貿易、投資等經濟市場因素外, 更有地緣政治圍堵中國大陸向外擴散之 防線,區域權力結構改變之考量(Dialal. 2000)[●],故美、日兩國因航道利益與國際 政治等因素,對南海情勢一直賦予極高之 關注。

綜合上述航道利益、漁獲資源、石

油天然氣等所能帶來之經濟利益,週邊國家無不爭相占有其中的島礁,再透過「一九八二年聯合國海洋法公約」(United Nations Convention on Law of the Sea, 以下簡稱「公約」)所賦予沿海國之主權權利與管轄權來強化其國家利益。這些因素均導致南海周邊國家紛紛進行海域立法,以確保各該國家可以依據「公約」及國內法規定,將上述利益發揮至最大 ^⑤。

以現況觀之,目前南海地區主要存在 的爭議點大致有二,一為南海海域中所有 島礁主權之歸屬;另一個則是對南海海域 管轄權之主張爭議。在南海島礁主權爭端 上,目前直接涉入的各方計有中華民國、 中華人民共和國、越南、馬來西亞、汶萊 及菲律賓。對於南海四沙群島歸屬,中華 民國與中華人民共和國皆宣稱各自擁有南 海四沙群島全部且完整之主權 ^⑤,另外越 南、馬來西亞、印尼、汶萊及菲律賓宣稱 擁有部分主權。

⑥「越權之海域主張」包括不被承認之歷史性水域主張;領海基線劃法不當、領海不允許軍用船舶或商船享有「無害通過權」(the right of innocent passage);專屬經濟區、大陸礁層以及群島國或群島水域主張與《一九八二年海洋法公約》不符;要求軍艦通過領海或專屬經濟區時宜先通知或獲得沿海國同意、對於國際航行之海峽禁止過境通行權 (the right of transit passage)、以及不允許群島海道通過權 (the right of archipelagic sea lanes passage)等。

[●] 麻六甲海峽 (Malacca Strait) 與新加坡海峽 (Singapore Strait) 是日本重要經濟與戰略航道,超過80%的石油進口都由波斯灣行經此處,因此被視作日本的「生命線」。對美國而言,南海是連結太平洋與印度洋最短之航道,南海海域的和平可以提供美國海軍軍艦航行及東南亞戰略佈局,因此美、日希望南海衝突能透過東協國家 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 或東南亞國家間區域合作機制維持和平,以確保其原先利益。

[●] 各國海域立法的結果,南海周邊國家則可依照《一九八二年海洋法公約》第三條規定,主張 12 浬領海外,更可依領海基線向外劃出 24 浬鄰接區、200 浬專屬經濟區與大陸礁層,如此各國在爭取南海水域資源時,因多占領一個島嶼,潛在性的就可依法擁有 200 浬專屬經濟海域之可能性主張,也就等於存在主張擁有一大片蘊藏石油及能源的海域,還有增加海洋資源開發等主權權利之可能性。

南海四沙群島中目前東沙群島已由臺灣長期且有效的控制,事實上並不存在爭議。西沙群島自 1974 年中國大陸由越南手中奪取並完全控制後,迄今已超過 40 年,除越南仍對中國大陸持續提出抗議外,可說並不存在實質的爭議。

在海域管轄權爭端上,「公約」宗旨之一即在於解決海域劃界問題,然有關專屬經濟海域及大陸礁層之規定卻使南海爭端更趨複雜,各爭端方紛紛透過海域劃界宣稱主權,也因專屬經濟海域及大陸礁層之相互重疊再度挑起此片海域的爭端衝突。雖然「公約」第十五部分規範爭議性海域的處理方法,可透過談判、調解與國際法庭等途徑獲致解決,但南海各爭端方仍然依「公約」之規範逕行宣布所屬專屬經濟海域及大陸礁層,因而當面臨海域寬度小於400浬時便會造成海域主張之重疊,若是南海各爭端方間不進行談判也不尋求法律途徑解決,爭端便會持續存在。

有鑑於中國大陸在南海擁有「海洋資源」與「海上交通線」等重大國家利益(Dalchoong, 1988),故在政策上 2010 年以來即將南海利益定調為「核心利益」。而在維護核心利益之前提下,中國大陸於南海實存力量之展現,似乎已成為南海既定維權模式之一,如近年來「軍事力量展現」、「管轄權之規範與落實」、「島礁建設工作」等維權措施,是讓周邊國家感受到壓力亦是最成功之策略(Quismundo, 2012)。

本文之目的即在針對中國大陸目前的南海政策進行研析。在做法上,本文先闡述中國大陸近期在南海地區相關維權措施,以瞭解其南海實存力量展現之政策內涵。其次,在中國大陸實存力量之壓力下,「南海各方行為宣言」(Declaration on the Conduct of Parties in the South China

Sea,以下簡稱「宣言」)已然成為各國與中國大陸在南海爭端事務上唯一相互承認之外交協商途徑,因此中國大陸在外交政策上,如何運用每年之「宣言」高層會議及其衍生性聯合工作組平臺以應處「南海行為準則」(Code of Conduct in the South China Sea,以下簡稱「準則」)磋商,則成為各國對中國大陸南海外交談判政策關注焦點,而成為本文研究目的之所在。

貳、中國大陸於南海地區實 存力量展現措施

中國大陸自改革開放以經濟發展為中心以來,已成為亞太區域大國,在經濟穩定與國家安全思維下,南海即同時具備經濟發展命脈與進出印度洋之戰略安全重要地位。因此1980年代鄧小平面對南海問題所提出「擱置爭議,共同開發」之政策,隨著中國大陸綜合國力提升而有所調整。

最明確的政策轉變即,2010年以來,中國大陸已將南海主權利益定調為其「核心利益」。2010年3月中國大陸首次對來訪美國官員表示,南海為其主權「核心利益」這是北京政府首度將南海列為「核心」國家利益,顯示其在相關問題上採取強硬的態度,不會做任何妥協與讓步(王婷,2010)。2010年5月第二輪「中美戰略與經濟對話」在北京舉行,國務委員

戴秉國再次向美國國務卿希拉蕊 (Hillary Rodham Clinton) 表達此一立場,隨即希拉蕊回應「美國無法苟同」(Yoshihara and Holmes, 2011)。2011年8月「新華網」重申此一立場,2011年9月6日國務院又發布「中國的和平發展」白皮書,內容陳述:「中國堅決維護國家核心利益。中國的核心利益包括:國家主權、國家安全、領土完整、國家統一……」(新華網,2011),白皮書內容雖未明確指出南海議題,但此處南海主權問題,屬其聲稱要「堅決維護」之核心利益。

自 2010 年以來中國大陸釋放此一訊息,在政策宣示與戰略意涵,即是將南海議題提升至與西藏、臺灣和新疆同等重要的國家利益層面,除表明北京政府在相關問題不會做任何妥協外,亦不排除以武力維護國家主權完整之立場。因此吾人不難理解,中國大陸在應處南海爭端時,其維權措施有越來越活躍之趨勢。整體而言,目前中國大陸在南海地區之維權措施可以分為三個主要面向,包括「軍事力量展現」、「管轄權規範與落實」與「島礁建設」,茲分述如下。

2.1 軍事力量展現

隨著中共解放軍實力日漸強大,軍事行動層出不窮,如 1974 年中越西沙海戰、1988 年 中 越 赤 瓜 礁 (Johnson Reef)海戰、1995 年中國大陸進駐美濟礁事件(Mischief Reef)、及至 2004 年 12 月時任

中共國家主席胡錦濤提出中國大陸海軍 「新歷史使命」(New Historic Missions) 後,2005年以來,中國大陸即開始逐步展 開其海上擴展策略,除針對南海部分區域 執行以海監(現稱海警)為主的例行性、 常態性巡航外,甚至增加執法力度,透過 海軍進行維權驅逐外國船舶行動。爾後 2013年5月中國大陸重新占領原先由菲律 賓監控的仁愛礁 (Ayungin Shoal)(Jamandre, 2015)。更甚者,2013年中共總參謀部頒 發「2013年全軍軍事訓練指示」,要求全 軍與武警部隊加強實戰化訓練,做好打仗 準備,提高打仗能力,更凸顯展現硬實 力以因應周邊海域情勢之隱憂(亓樂義, 2013)。前揭一連串中國大陸透過軍事實存 力量展現維權量能,其在政策意涵上即透 過此向周邊國家傳達忽視中國大陸主張所 將付出高額代價的訊息 (Cronin, 2012)。

惟根據美國國防部 2011 年中共解放 軍軍力評估報告顯示,雖然中共海軍現代 化及實力逐年增強,且逐步將海軍整建 工作重心從北海艦隊移向南海艦隊,然 截至 2020 為止,中共海軍尚未具備有效 管轄整個南海「海上交通線」(sea lines of communication, SLOCs) 及進入印度洋之軍 事實力 (U.S. Department of Defense, 2011)。

2.2 管轄權之規範與落實

在 國 家「立 法 管 轄 權」(legislative jurisdiction)層面,海南省人大常委會早於 1999年11月26日制定「海南省沿海邊防

治安管理條例」(以下簡稱「管理條例」)。 後海南省第 4 屆「人大」常委會第 35 次會 議於 2012 年 11 月 27 日審議通過新修訂 「管理條例」,此一「管理條例」亦於 2013 年 1 月 1 日生效實施,賦予海南省公安 邊防機關針對三沙市所屬島礁及其海域的 治安巡邏,以及外國船舶及其人員於違反 「管理條例」時,得登臨、檢查、扣押、 驅逐、令其停航、改航、返航等執法上之 法源(新浪新聞,2013)。

而在漁業資源管理立法管轄上,中國 大陸農業部海南區漁政局自 1999 年起即 每年實施「南海伏季休漁制度」,每年休 漁期間大約都落在5月至8月;休漁範圍 是北緯 12 度以北至閩粤海域交界線的南 海海域,這個海域也包括黃岩島及周邊海 域。根據中國大陸「農業部辦公廳關於做 好 2015 年海洋伏季休漁工作的通知」, 2015年5月16日展開休漁至7月底。惟 值得注意的是,中國大陸為防止外國漁船 進入「違法」捕魚,也同時派遣「中國漁政 46033」赴南海執法,並使用北斗衛星監控 以禁止未經許可的船隻在休漁海域作業, 2015年主要重點執法海域落在三亞灣、 亞龍灣及海棠灣,據統計 2015 年查處 7 艘非法捕魚漁船(三亞市海洋與漁業局, 2015)。雖然中國大陸已經開展南海漁業資 源立法管轄工作多年,惟地方政府在執行 落實上仍面臨職權劃分不清,相關管理工 作仍不確實等問題。

在國家「執行管轄權」(enforcement

jurisdiction)層面,2012年4月8日,菲 律賓海軍軍艦「皮勒號」(Gregorio del Pilar) 企圖拘捕及扣押進入南海黃岩島捕魚的 12 艘中國大陸漁船與漁民,中國大陸國家海 洋局南海總隊第七支隊「海監 75」與第八 支隊「海監 84」兩艘艦艇於接獲求救訊號 後,隨即趕赴現場,爾後並不斷加派公務 船、漁政船壯大聲勢;菲、「中」雙方皆宣 稱對方侵犯主權,形成兩國海上對峙局面 長達一個多月 (BBC 中文網,2012)。截至 目前為止,中國大陸藉由「黃岩島事件」 除展現其國家管轄權外, 更實際控制該 水域,並驅逐菲國船舶進入該水域(Sen. 2013)。另一案例為 2011年5月及 2012 年 12 月,中國大陸船舶兩次於南海爭端 水域切斷越南籍船舶探測船的纜線,藉此 警告越南籍船舶入侵中國大陸水域之行 為 (Fox News, 2012)。此外,中國大陸國 家海洋局也對外宣布,中國大陸海監船自 2013年起將開展南海定期維權巡航,2013 年 1 月 14 日,中國海監 84、74 船 自 廣 州啟航,開始執行2013年南海定期維權 巡航執法第一航次任務,同日,中國海監 262、263 船自海南省三亞啟航,執行今年 南海定期維權巡航執法第二航次任務(中 國評論新聞網,2013a)。截至目前為止, 相關南海維權巡行工作仍由中國大陸國家 海洋局指派進行中。

伴隨中國大陸整體國力全方面之富 強,中國大陸刻正落實其在國際法上對於 南海水域管轄權之實踐。而管轄權之規範 與落實在政策意涵上,即是透過國內立法 管轄,賦予南海地區執法的法源,再透過 執行管轄來具體落實國家南海維權政策, 因此上述每年由農業部南海區漁政局發布 休漁禁令,或是海警船、海監船定期巡行 執法,都是一再向世界展現中國大陸除南 海軍事力量實質存在外,更有能力於南海 彰顯其國家管轄權。

2.3 島礁建設工作

截至2014年3月,美方估計中國大 陸於南海填海造陸已達 2,000 英畝 (8 平 方公里),透過美國衛星觀察,這些增建 人工島礁可供中國大陸漁業、科學調查、 海警執法與軍事功能,尤其增建深水港 口可提供中國大陸海軍與潛艦使用,以 提升中國大陸解放軍在南海之區域反制能 力 (anti-access/area-denial capabilities) (Kazianis, 2014)。除西沙永興島機場外, 中國大陸也在南沙永暑礁跟渚碧礁增建機 場,其中永暑礁第二機場跑道預計 2015 年底完工。永暑礁上的大型雷達站原先就 是監控菲國占領之中業島及其軍機起降。 因此永暑礁上機場跑道之完工,劍指菲國 意涵明顯。更重要的是,永署礁機場跑道 完工等同中國大陸軍力投射由西沙永興島 更往南移,未來物資可透過南海艦隊,大 批運送並集中在永署礁上,透過軍用直升

機運送至南沙群島周邊島礁,縮短物資補 給時間。

最後,隨著永署礁機場跑道完工,以 及中國大陸掌握南海制空權之同時,即可 證明中國大陸空軍作戰能力已有能力且有 意願在「南海防空識別區」(the South China Sea Air Defense Identification Zone, ADIZ) 中的西沙群島與南沙群島執行其空中預警 任務。而「南海防空識別區」之劃設,對 中國大陸內部而言,等同賦予中國國防 部,保護南海空域免受他國飛航器入侵之 合法化理由 (Dolven, et al., 2015)。

至於中共是否劃設「南海防空識別區」,筆者研判將取決於未來諸多因素的綜合考量,例如菲國、越南是否進一步挑釁;「菲訴中案」未來判決結果倘不利中國大陸(Snyder, 2013)[®];以及日本是否以航行自由加入南海巡航等因素。不過確定的是,中共會採外交、國防兩面手法,外交系統將扮演「白臉」,否認將公布「南海防空識別區」,以作為與美國及東協談判籌碼(如「南海行為準則」談判籌碼);另一方面透過國防部鷹派系統扮演「黑臉」,公布中共將劃設「南海防空識別區」,以達震嚇南海周邊國家的同時,提供外交系統對外談判空間與籌碼。

最後,島礁建設工作之政策意涵可 從軍事戰略與區域秩序重整方面觀察。由

²⁰¹³年1月22日,菲律賓外交部向中國大陸遞交通知,表示要依據《一九八二年海洋法公約》第287條 暨《一九八二年海洋法公約》附件7規定,將中國大陸依據九段線劃定南海的主張,以解決有關《一九八二年海洋法公約》的解釋或適用的爭端為由,提交仲裁法庭強制仲裁。

於中國大陸若要成為世界軍事強權,向南 必須要跨出南海衝出印度洋,向東必須突 破西太平洋第二島鏈,在這過程中,島嶼 就具有舉足輕重的地位,基於島嶼具有 延長海上交通線及戰略上之功能 [●],而西 沙、南沙群島各島礁又位於南海「海上交 通線 L 上。因此島嶼建設工作對中國大陸 而言,具有安全之大戰略目標也就不言而 喻。惟在國際反制措施上,美國亞太助理 國務卿富克斯 (Michael Fuchs) 於 2014 年 7月11日在北京參與「中美戰略與經濟對 話」即首次提出「凍結論」(freeze the status quo in the South China Sea)(Fuchs, 2014) • 2014年8月8號到10號在緬甸首都奈比 多舉行年東協外長會議,美國務卿凱瑞則 再次引進「預防外交」概念,防止南海爭 端持續擴大而重申「凍結論」。值得注意 是,該次東協外長會議,菲國外長羅薩里 奧 (Albert del Rosario) 於會議前拋出「三 步走」(3-step plan)提案係呼應美國「凍結 論」(Wong, 2014)[®], 及至 2015 年 10 月美 國白宮國安會亞太事務資深主任康達表 示,對於派遣美國機艦進入中國大陸南海 人造島礁 12 浬內之閉門決策會議已經做成,這些都是美國及周邊國家對於中國大陸島礁建設工作之外交反制作為,由此吾人可以明顯觀察到,美方及南海周邊國家極度擔憂中國大陸島礁建設工作將造成區域秩序力量重整之後果。

參、「宣言」及其框架下之 「準則」磋商

一直以來,中國大陸在政策上反對 將南海議題多邊化、區域化、國際化(中國評論新聞網,2013b)[©]。因此,中國大 陸反對將南海議題置於像「東亞高峰會」 (East Asia Summit) 或「東協區域論壇」 (Association of Southeast Asia Nations, ASEAN) 之議程中討論,故長期以來南海爭端缺乏一個有效的爭端解決外交平臺。例如,2012年4月召開的第「20屆東協高峰會」(20th ASEAN Summit),在會議尚未召開之前,菲國總統艾奎諾三世(Benigno Aquino III) 以及外長羅薩里奧

戰略上,如二次大戰,美國選擇太平洋中的中途島、塞班島、夏威夷作為海軍基地;冷戰時期,美國將太平洋大小島嶼建構成三條島鏈,用以圍堵共產主義向東擴張,形成美國本土最可靠的安全保障。

⁽B)「凍結論」主要內容是:倡議南海爭端方自願凍結三種行動的具體建議:一是各方承諾不設置新的前哨站,不奪取2002年簽署宣言前已由另一方占領的島礁;二是最低限度維持島礁上的建物與填海工程,不改變南海的地形地貌;三是不針對他方在爭議海域行之久遠的經濟活動採取單邊措施。

^{●「}三步走」主要內容是:第一步停止增加南海緊張情勢的行動;(呼應美國凍結論)第二步:加快《南海行為準則》訂定;第三步:敦促通過南海問題最終透過國際法仲裁解決爭議。

^{☞「}菲訴中案」將南海問題交付國際仲裁屬於南海問題國際化之範疇,所以菲律賓針對「中國大陸九段線主張」、「低潮高地之非法占領」以及「礁石是否享有200浬專屬經濟區權利」,三個主要項目所提之訴訟,中國大陸回應仍是重申其對「南沙群島及其附近海域擁有無可爭議之主權」,並表達爭議應透過雙邊協商解決的主張。同時也明確拒絕菲律賓的仲裁訴訟要求,並退回其外交照會和所附通知。

即多次公開對外表示,東協高峰會應推動 有關南海議題的討論,然卻遭中國大陸反 對,因此,「20屆東協高峰會」雖有南海 議題的討論,然大會最後僅呼籲中國大陸 依「一九八二年海洋法公約」規定行事, 但並未做出任何決議 (Stearns, 2012b)。 2013年汶萊擔任「東協區域論壇」輪值主 席,其缺乏南海主張倡議及強硬立場,且 在東協會員國間缺乏政治影響力;2014年 緬甸與2015年馬來西亞各為輪值主席國 又長期與中國大陸交好,是以並未見其積 極或刻意將南海議題置於議程中作為正式 外交平臺解決機制 (Barta, 2012)。

雖然 2014 年東協外長系列會議上,美國務卿凱瑞再次重申「凍結論」,菲國在外長會議前也拋出「三步走」呼應之,復以中國大陸外長王毅於 2014 年 8 月 9 日在外長會議後記者會,首次正式公開倡導用「雙軌思路」(dual-track approach)處理南海問題予以回擊 (China Daily, 2015)⁶。但從東協會後聯合聲明觀察,既未提美方「凍結論」,也未提中國大陸倡議之「雙軌思路」,僅提「東協對南海問題嚴重關切」之內容,顯見東協立場不再一味傾美,反而展現對「中」、美採取不選邊站立場(蔡

明彥,2014)。也因此觀察未來發展,在 中國大陸持續政策性反對下,南海議題置 於「東協區域論壇」或其他多邊外交平臺 議程中,仍具高度困難性,是以南海爭端 解決目前仍不具備一套完整的爭端解決機 制。

3.1 「宣言」之內涵與重要性

2002年11月4日,在柬埔寨金邊舉行的中國大陸與東協領導人會議期間,中國大陸與東協簽署了「宣言」。「宣言」是中國大陸與東協國家共同簽署的一份重要的政治文件,展現各相關方致力於維護南海穩定、增進互信和推進合作的政治意願,在目前南海爭端解決仍缺乏一套完整爭端解決機制之前提下,落實「宣言」高官會議及2005年開始展開每年至少兩次之「聯合工作組會議」(ASEAN-China Joint Working Group on the Implementation of DOC, JWG on DOC),就成了目前中國大陸與周邊國家在南海爭端事務中,唯一簽署且承認之官方協商途徑 (Miyoshi, 2012)⁶。

在「宣言」中,各國承諾將遵守國際 法之相關規範,尋求在南海地區展現自制 力,特別是在那些存在主權主張衝突之海

¹⁶「雙軌思路」主要意義即表示:「爭議直接由當事國通過友好協商談判尋求和平解決,而南海的和平與穩定則由中國與東協國家共同維護。」(direct negotiations between disputing parties and joint efforts to maintain peace and stability, is built on consensus between China and the Association of Southeast Asian Nations)。

域。同時,各國同意尋求建立彼此間建立 互信之可行機制,並承諾要維持南海地區 之航行與飛越自由。其中,最重要的是「宣言」第四點表示,各國同意不以威脅或使用武力之方式,而以和平手段解決目前已經存在之島礁領土與海域管轄權之爭議。此外「宣言」第五點表示,各國亦同意採取自制手段,不進行使目前爭議更為 惡化之行為,包括持續在無人島礁上進行建設使人類能夠居住等。

吾人若回顧「宣言」之所以可以達 成,應取決於「宣言」之本質屬於不具國 際法拘束力之「軟法」(soft law) 性質。鑑 於軟法協議具彈性,各國在沒有法律拘束 力之前提下,可以充分且自主性決定合作 與否,在增加各國自主性決策空間的同 時,軟法協定的達成更為容易,尤其在 「價值觀不同、力量對比不均衡」的國家 之間,軟法措施更便於國家之間的有效協 調 (Kao et al., 2012)。也因「宣言」並不具 法律拘束力,內容多為廣泛式的政治意向 表達,在通過後各國對於訴諸高道德和平 又欠缺具體落實項目的「宣言」自然無從 遵守,這也使得南海各爭端方依舊爭端不 斷,因此,多數的學者均認為「宣言」之 內容最終只是淪為一種「政治口號」而已。

3.2 「準則」協商之現況與進展

為此,菲律賓於 2007 年 1 月 14 日在 宿霧召開之「第 10 屆東協一中國高峰會」中,倡議爭端國根據「宣言」第十點「希望 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」[®] 之內容,進而通過具有法律拘束力之「南海行為準則」,為各國在南海地區之各種行為提供一個指導方針,亦對各國在南海之各項合作予以法理化及制度化。

隨後,在美國主導以及東協為落實「宣言」框架內合作措施的外交壓力下,2011年7月20日,在印尼峇厘島舉行的落實「宣言」高官會,就落實「宣言」指標一事達成「落實『南海各方行為宣言』指導方針」(Guidelines for the Implementation of the DOC)。而根據該指導方針第六點之內容,應在有關各方共識的基礎上決定實施「宣言」的具體措施或活動,並邁向最終制定「準則」之目標®。

迄今,東協各國與中國大陸在「宣 言」框架下所進行之「準則」協商於海上合 作部分已有部分進展,茲分述如下:

1. 海上搜救平臺機制: 2014年4月於泰

[®]《南海各方行為宣言》第十點內容為: The Parties concerned reaffirm that the adoption of a code of conduct in the South China Sea would further promote peace and stability in the region and agree to work, on the basis of consensus, towards the eventual attainment of this objective.

[®]「落實《南海各方行為宣言》指導方針」第六點內容為:The decision to implement concrete measures or activities of the DOC should be based on consensus among parties concerned, and lead to the eventual realization of a Code of Conduct.

國舉行的第七次落實「宣言」高官會上,中國大陸與東協國家就「準則」具體方向達成建立聯合海上搜救平臺意向。另外,2014年11月中共總理李克強在東協會上的發言中表示,中國大陸與東協國家已達成2項早期收穫,包括中國大陸同意在各國海事部門間建立海上聯合搜救熱線平臺,以及中國大陸同意在外交部門間建立應對海上緊急事態高官熱線(環球網,2014)。有關海上搜救平臺機制建立雖尚未達簽署階段,但卻是目前「準則」磋商最具體的工作成果。

2. 延伸性海上合作項目展開意向協商: 2015年7月份天津第九次落實「宣言」 高官會即初步討論並形成了「重要和複 雜問題清單」與「『準則』框架草案要素 清單」兩份文件,並授權聯合工作組繼 續就此進行商討。很快地,相關商討具 體方向即在2015年10月19日至20 日在成都舉行落實「宣言」第十次高官 會及第十五次聯合工作組會議上具體達 成初步共識。有關海上合作項目除繼續 推進設立航行安全與搜救平臺外,更 延伸性的增加了「海洋科研與環保」與 「打擊海上跨國犯罪」兩項工作,各締 約方亦達成盡快建立相關機制之共同意 向 (Ministry of Foreign Affairs of PROC, 2015) •

綜上,中國大陸與東協國家間在「宣 言」框架下之「準則」磋商,集中於海上合 作項目,其中尤以海上航行安全與聯合搜 教平臺建立最具工作成效,至於其他延伸 性海上合作項目,以及其他領域的各種交 流合作機制,則持續磋商。而簽署國為落 實「宣言」框架內合作措施所展開之各項 工作會議,以及依據落實「宣言」高官會 議所制定之「落實『南海各方行為宣言』指 導方針」,都再次證明「宣言」成為現階段 南海爭端事項中唯一的官方協商途徑。

肆、南海各方行為宣言框架 下談判策略之研析

由上述研究可知,當中國大陸面對南海爭端,在外交言詞上皆堅持「南海 U 形線主張」、「堅持雙邊協商」、「反對南海爭端多邊化、區域化、國際化」之立場,在具體國家維權措施上,「軍事力量展現」、「管轄權之規範與落實」、「島礁建設工作」都讓南海周邊國家以及區域外國家感受到中國大陸南海實存力量展現之壓力,也因此導致區域外及周邊國家反制行為亦相對增加。

4.1 南海爭端外交成本上升

很明顯地,美國歐巴馬政府的「重返亞洲」(Pivot to Asia) 政策,係針對「中國崛起」之區域權力平衡政策,美國積極與東亞、東南亞國家友好聯盟政策,強化亞洲經貿整合的同時,也鞏固其在亞太地

區領導地位(Dawnay, 2011)。同樣的,越 南、菲律賓等小國,也樂意企圖運用權力 平衡引進區域外勢力制衡。以越南而言, 透過軍事、經濟連結區域外國家 —— 俄 羅斯、美國、日本、印度及澳大利亞等國 家,凸顯其在南海立場上有許多「盟友」, 藉此強化其南海安全主張,並藉以對抗中 國大陸 (Stearns, 2012b)。菲律賓方面,自 2013年1月22日開始的「菲訴中案」, 以及美國於 2014 年 12 月 5 日藉由國務院 「海洋及國際環境暨科學事務局」(Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs)下轄之「海洋與極 地事務辦公室」(Office of Ocean and Polar Affairs) 發表名為<海洋界限——中國 在南海海洋主張 > (Limits in the seas, No. 143, China Maritime Claims in the South China Sea) 報告(U.S. Department of State, 2014)。此報告可視作美國對南海 U 形線 挑戰,最具系統性之正式法律文件與官方 立場,美方也藉此呼應表達支持「菲訴中 案」。

這些國際間之反制作為一方面反映出「宣言」之軟法性質與政治性宣示內容,並未能達到維護南海區域穩定之目的;另一方面也隱含了中國大陸面對的外交壓力與成本亦逐漸增加。無怪乎英國金融時報於 2015 年 2 月 19 日曾報導分析,北京已調整其在南海政策的強硬姿態,並將精力改置於宣稱主權行動方面,以避免付出過

高的外交代價,造成美國向亞洲傾斜,增加衝突風險(Tai, 2015)。

4.2 「雙軌思路」之出現與內涵

另一方面,前已提及 2014 年 8 月 9 日中共外長王毅於東協區域論壇系列外長會議之記者會上,首次正式公開倡導「雙軌思路」,雖然東協會後聯合聲明並未提中國大陸倡議之「雙軌思路」,但從相關內容解讀,筆者研判中國大陸在面對南海議題多邊外交成本逐漸升高之前提下,「雙軌思路」已體現中國大陸南海外交政策微調之趨勢。所謂雙軌的意義即表示:「爭議直接由當事國通過友好協商談判尋求和平解決,而南海的和平與穩定則由中國與東協國家共同維護。」換言之,第一軌即中國大陸原先主張的雙邊協商解決爭端,第二軌則是中國大陸與東協合作途徑。

在意義上,第一軌途徑即是指「雙邊協商」,其政策內涵就是中國大陸原先一貫堅持的,南海爭端是中國大陸與南海周邊國家的問題,須透過雙邊協商解決的不變立場 (Miyoshi, 2012)。而在第二軌途徑部分,將南海整體性的和平與穩定納入東協因素就是所謂的第二軌途徑。過去中國大陸外交上主張反對南海爭端多邊化、區域化、國際化,因此反對東協會議上討論南海問題,其理由在於東協十國不是每一國皆有南海爭端 (Lee and Wang, 2014) ^⑤,

[●] 中國大陸這樣反對的理由,首見於 2005 年 8 月於菲律賓馬尼拉舉行的第一次落實《宣言》聯合工作組會議。

因此未曾有過「南海的和平與穩定由中國 與東協國家共同維護」之概念產生。但近 年來在美國主導下,導致東協會議始終圍 繞南海議題;復以菲律賓、越南在 2014 年第 24 屆東協會議上外交合作,聯合向 東協施壓,要求東協發表對南海「目前的 局勢表示嚴重關切」的聯合聲明,筆者研 判這些外交上之壓力也促使中國大陸對原 先反對南海爭端多邊化、區域化、國際化 立場上之微調。

而中國大陸在政策上,似乎願意「有條件」之接受南海整體性穩定納入多邊談判之東協因素,其政策微調之轉變思維研判關鍵在於,倘若站在中國大陸思維角度觀察,南海和平破壞者不代表就是中國大陸,因為南海周邊國家才是南海島礁主權侵略者,藉由東協機制來加入維護南海和平,某種程度也可透過東協來反牽制越南與菲律賓作為,這就是為何中國大陸願意表示由「中國與東協國家共同維護南海和平」之關鍵性思維。

雖是如此,所謂雙軌思路的拋出, 不代表中國大陸反對南海爭端多邊化、區域化、國際化立場之政策有結構性改變。 換言之,「雙軌思路」主要用意僅止於在外交上整合東協國家,特別是拉攏東協其 他非南海爭端國,一來得以紓解美方與東協外交壓力,二來獲得東協整合最大公約數的認同,與贏得東協對中國大陸的支持。為此,中國大陸提出第二軌途徑有兩個具體努力方向:第一個方向即中國大陸 希望與東協共同維護南海整體性的和平與 穩定(並非專指南海U形線,而是整個南海);第二個方向即持續針對「宣言」框架 下之「準則」進行協商,紓解東協制定「準 則」的外交壓力。值得特別注意的是,透 過中國大陸所提出的兩個具體努力方向, 吾人即可明確觀察到,中國大陸是「有條 件」之接受南海穩定納入東協多邊談判, 其條件就是第二軌途徑中的第二個具體努力方向所闡述的,即「中國大陸與東協共 同維護南海整體性的和平與穩定之前提, 必須回歸其唯一承認之外交協商途徑, 『宣言』框架下之『準則』進行協商。」

4.3 中國大陸對於「準則」之 談判策略

很明顯地,中國大陸一直堅持需在「宣言」框架下之談判。南海各爭端方對於「準則」之達成所帶來之影響,因各方立場不同之情況下也各有利弊。首先,美國以及菲國、越南、馬來西亞及汶萊等國普遍樂見透過「準則」降低衝突的可能性,尤其當「準則」之內容在約束各國南海維權措施之同時,等同讓島礁實占情況持續,也維持現階段以美國為主導之南海秩序,因此美國為主的國家對於「準則」之達成持積極性態度,甚至考量當中國大陸推延「準則」磋商進程時,則鼓勵東協國家排除中國大陸,自行在「宣言」框架外另簽署一套具法律拘束力之行為準則。

例如,美國華府智庫「戰略暨國際

關係研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS) 亞洲事務資深 顧問葛來儀 (Bonnie S. Glaser) 於 2015 年 5月15日,在美國眾議院之「美『中』 經濟與安全審查小組會議」(U.S-China Economic and Security Review Commission) 所舉行的一場「中國大陸與東南亞關係」 聽證會上,即明確建議美國政府應透過 外交途徑,鼓勵東協國家於「宣言」框架 外排除中國大陸,並自行建構另一套具 有法律拘束力之準則 (Encourage ASEAN to develop its own Code of Conduct),以此 施壓中國大陸在「準則」上之談判進度 (Glaser, 2015)。換言之,美國希望促成東 協國家排除中國大陸,自行在「宣言」框 架外另行簽署一套準則,藉此在外交上回 頭施壓「宣言」框架下之「準則」磋商。

對此,中國大陸常呼籲南海周邊國先 遵守「宣言」,再來談「準則」,並以回歸 「宣言」作為批評菲、越等國之行為並不 符合「宣言」的外交詞令,藉此抵擋東協國 家與美國在「準則」制定時程上的壓力。 而研判中國大陸反對所謂「撇開「宣言」 另搞一套」的主張(中華人民共和國外交 部,2013),係由於「宣言」是中國大陸針 對南海爭端與周邊爭端方唯一簽署之政治 性文件,基於「宣言」不具法律拘束力之 軟法性質,對中國大陸來說自然有更多 外交談判上之迴旋空間。因此,中國大 陸依據「宣言」第十點所展開之「準則」 磋商,不論在具體內容以及進程安排上, 中國大陸都有較多之掌控及自主權。也因 此中國大陸對於「準則」之談判策略,即 堅持在「宣言」框架下進行,任何「宣言」 框架外之談判中國大陸概不接受。這可從 2015年10月19日至20日在成都舉行落 實「宣言」第十次高官會及第十五次聯合 工作組會議上,所具體達成有關「進一步 推進在『宣言』框架下務實合作的項目」 (Ministry of Foreign Affairs of PROC, 2015) [©] 之共識中再次證明,中國大陸堅持回歸 「宣言」框架下之談判策略。

此外,中國大陸主導「準則」磋商內容之態度亦清楚可見。「準則」雖然不等於中國大陸放棄南海U形線主張,但其法律拘束力將導致中國大陸維權力度相形減弱,甚至未來潛在性可能發展成「共同開發」(joint development)模式 (Linebaugh, 2014) ,惟中國大陸國內鷹派恐持反對意見。再者,當「準則」之內容在約束各

²⁰¹⁵年10月19日至20日在成都舉行落實《宣言》)第十次高官會及第十五次聯合工作組會議所達成之三項具體共識為:一是繼續支持全面有效落實《宣言》,增進各國互信,加強務實合作;二是進一步推進在《宣言》框架下務實合作的項目;三是繼續推進對設立航行安全與搜救、海洋科研與環保、打擊海上跨國犯罪的基礎原則進行討論,爭取盡快建立相關機制。

型 共同開發之機制主要仍是參照有關國家的實踐,截至目前為止,尚無統一的條約與協定。《一九八二年海 洋法公約》則是提供共同合作的法律基礎,而南海是所謂的「半閉海」(semi-enclosed sea),依據《一九八二 年海洋法公約》第 123 條規定,有關國家在此區域應相互進行合作,例如海洋生物資源、非生物資源、海 洋科學研究與海洋環境等。

國南海維權措施之同時,等同讓島礁實占情況持續,甚至形成國際法上「漠視」(acquiescence)、「容忍」(tolerance)甚至「不言」(silence)法律效果時,這對中國大陸而言,南海島礁被外國占領的越久,菲、越、馬來西亞及汶萊更能以國際法上的「時效性」(prescription)原則來主張其對南海島礁之領有權 (Miyoshi, 2012)。因此長遠來看,南海爭端倘受到「準則」過多之規範,中國大陸布局南海,衝向印度洋的海洋大國藍圖,恐怕要放慢腳步,重新延長戰略布局之步伐。

為避免上述情況發生,在磋商「準則 內容」方面可以很明顯地看出中國大陸欲 主導整個磋商之進行。基於「準則」內容 與範疇涉及中國大陸維權及簽署意願,因 此中國大陸將「準則」視作一種「遊戲規 則」。但現在問題是,誰制定規則?也就 是誰主導南海秩序?一個由美國主導的南 海遊戲規則,中國大陸自然不會接受,除 非中國大陸已經成為遊戲規則制定者之角 色,制定出一個在內容上有利於中國大陸 的「準則」,如此方有可能簽署。

4.4 討論

雖然如此,不論是「宣言」或是「宣言」框架下之「準則」磋商,中國大陸普遍給外界一種拖延式的策略觀感,例如東協與中國大陸原先協商好每年至少舉辦兩次之「落實『宣言』聯合工作組會議」,第二次聯合工作組會議雖如期於 2006 年 2 月

8~9日舉行,然之後第三次延至 2008 年 3月,第四次延至2010年4月才舉行, 這樣的情況到了美國歐巴馬政府執行「重 返亞洲」政策時,在給予中國大陸外交施 壓的情況下,才促成第五次聯合工作組會 議於2010年12月舉行。隨後在美國主 導下,2011年7月20日,在印尼峇厘島 舉行的落實「宣言」高官會,就落實「宣 言」指標一事達成「落實「南海各方行為宣 言」指導方針」並透過該指導方針第六點 之內容,直接推進「準則」之談判目標。 2012年7月11日第19屆東協外長會議 上,中國大陸時任外長楊潔篪對於「準 則」談判進程則強調,在簽署時程上,中 國大陸主張現階段應落實「宣言」,加強 海上務實合作,不急於尚未落實「宣言」 前就磋商「準則」(COC Discussions may be based on the full compliance of the DOC by all parties)(Lee and Wang, 2014)。 中國大 陸這樣的立場亦被解讀為策略性拖延「準 則」進程。

此外,中國大陸一直以來均反對「準則」作為拘束中國大陸在南海實踐的法律文件,但為何第 19 屆東協外長會議上,中國大陸立場似乎開始有些轉變?首先,在 2012 年第 19 屆東協外長會議上,中國時任外長楊潔篪與美國國務卿希拉蕊對話時表達,中國大陸最快將可能於 2012 年 9 月展開「準則」磋商對話 (Stearns, 2012a),隨後 2012 年 7 月 10 日東協秘書長蘇林(Surin Pitsuwan) 於該次外長會上證實中國

與東協有關「準則」磋商之正式高官會將於 2012 年 9 月在柬埔寨金邊舉行 (Thayer, 2012) ¹⁰,最後,時任外長楊潔篪於第 19屆東協外長會議上表示:「中國對啟動『南海行為準則』的討論持開放態度,前提是『南海各方行為宣言』得到切實遵守」(Radio Australia, 2013)。此處中國大陸的「開放態度」似乎又表達中國大陸願意與東協國家討論「準則」也引發諸多臆測。

事實上,中國大陸這樣的作為,可解 讀為只是跟東協各國「談談」(talk)而已, 不代表「準則」磋商會議會有具體結果。 因此,在外交用詞上中國大陸在提及「準 則」時刻意不用「談判」(negotiate)此一 名詞,因為中國大陸主張「談判」需在雙 邊的條件下始得為之。至於使用「磋商」 (dialogue) 或是「協商」(talk) 等用詞,一來 可以釋放出中國大陸與東協各國政治合作 的氛圍,也符合二軌談判精神;二來「準 則」不必一定得「談」出個結果,更不是 要「談」出菲律賓、越南或甚至美國所要 的成果。所以中國大陸在拖延談判之策略 上,基本上也是抱持「磋商不等於談判」 之策略。換言之,中國大陸在實質上只是 希望透過與東協各國進行「準則」之「討

論」意象來拖延「準則」的實質簽署。這也 是為何遲至今日,相關「準則」成果仍不 彰顯之主要原因 (Thayer, 2012)。

中國大陸採取上述之作為,最主要 之目的就是藉由主導與拖延「準則」之磋 商,然後採取與東協國家間之經貿合作, 慢慢地瓦解利益分歧之東協國家,使東協 在南海議題之合作現況不復存在 6。東協 十國中,僅有四個國家與中國大陸在南海 島礁主權議題上存在爭議。因此,中國大 陸可以目前強大的經貿實力,透過「經貿 利誘 」與「分化策略」, 防止東協向美國傾 斜,並藉此瓦解本身就存在利益衝突的東 協各國 (蔡明彥,2014)。如中國大陸透過 香港在東協累計投資超過2,000 億港元。 香港-東協自貿區談判也正穩步推進, 2014年10月起更推出「滬港通」政策希望 透過擴大了香港作為全球最大人民幣離岸 中心的優勢,讓香港與東協國家合作更加 深化(中華人民共和國外交部,2014b)。 又如 2014年11月12日至14日,中國 大陸李克強總理出席第九屆東亞峰會時表 示,將向東協國家提供100億美元優惠性 質貸款,啟動中國-東協投資合作基金二 期 30 億美元的募集,中國國家開發銀行

According to Surwin, "They [the senior officials] have to decide in the next day or two whether this process is going to be formalized with certain specific schedule. Is this going to be needed in the future when we discuss whenever we come together, or are we going to have a regular schedule of meetings between both sides?"

[●]例如 2014 年東協外長會議,越南未與菲律賓進行外交合作,也未配合美國相關倡議,越南僅在原先聯合聲明草案版本有關「東協對南海問題關切」之內容,主張加上「嚴重」兩字作為最後版本。此次越南行為,顯見中國對越南仍有一定掌控能力。尤其 2014 年 5 月越南排華事件後,越南雖採取「戰略模糊作為」(即一面論即恐訴諸國際仲裁,另一面仍與中國大陸交好之兩面手法),但 2014 年 6 月 18 日中國國務委員楊潔篪與越南外長范平明舉行有關「海上局勢控管」會晤,兩國宣稱有建設性成果,而該成果延續到此次東協外長會議上,似乎也見中國對越南外交制衡效果。

將設立 100 億美元的中國 – 東協基礎設施專項貸款等 (中華人民共和國外交部, 2014a)。

因此,在「準則」之協商對象方面, 中國大陸在策略上係採取「各個擊破」之 方式,不將東協視作整體協商之對象,而 是先尋求與非南海主權聲索國進行討論, 並試圖先協調出一個中國大陸可以接受的 版本或內容,再據此作為與其他主張南海 主權之東協國家之基本文件,利用其他東 協國家已經同意之理由「迫使」其接受此 一對中國大陸有利之文件。為此,吾人可 以根據2014年11月12日至14日,中 國大陸李克強總理出席第九屆東亞峰會時 表示,中國大陸建議未來與東協就下列六 大重點領域:即「推動東亞貿易投資便利 化;加快東亞互聯互通;擴大東亞金融 合作;加強東亞減貧合作;推進東亞海上 合作;密切東亞人文交流」予以合理預測 (中華人民共和國外交部,2014a),中國大 陸將持續強化與東協各國之合作關係,相 關合作標的除 2015 年 10 月 20 日剛結束 之落實「宣言」第十次高官會及第十五次 聯合工作組會議上所達成有關「設立航行 安全與搜救平臺」、「海洋科研與環保」與 「打擊海上跨國犯罪」三項共識外,未來 將不排除持續推動下列共識之達成:

- (1) 強化政府及民間交流;
- (2) 強化中國大陸與東協之自由貿易 區;
- (3) 推動區域經濟夥伴關係;

- (4) 建立亞洲互聯互通融資平臺;
- (5) 率先與東協各國中非南海島礁聲索 國進行海上合作(如漁業養護等)。

伍、結論

2010年3月中國大陸首次對來訪美 國官員表示,南海為其主權「核心利益」, 在政策上,南海議題提升到與西藏、臺灣 和新疆同等重要的國家利益層面。是以近 年來,當中國大陸面對南海爭端時,南海 實存力量展現似乎已成為南海既定維權模 式之一。在政策意涵上「軍事力量展現」 在於向周邊國家傳達忽視中國大陸主張所 將付出高額代價的訊息;「立法管轄權」 與「執行管轄權」之落實則在於彰顯中國 大陸其於南海之國家管轄權;至於「島礁 建設工作」除在完備「南海防空識別區」劃 設前之準備工作,並賦予中國國防部,保 護南海空域免受他國飛航器入侵之合法化 理由外,更隱含了國家發展層級之大戰略 目標。因此中國大陸南海實存力量展現, 在政策效果上已成功讓周邊國家感受到壓 力。

伴隨著中國大陸維權力度之強化,美國歐巴馬政府的「重返亞洲」政策,以及東亞、東南亞國家外交聯盟政策成形,導致中國大陸面對的外交壓力與成本亦逐漸增加。復以中國大陸在政策上反對將南海議題多邊化、區域化、國際化,因此也反

對將南海議題置於像「東亞高峰會」或「東協區域論壇」之議程中討論,故長期以來南海爭端缺乏一套有效的爭端解決機制。值此,落實「宣言」高官會議及近來每年至少兩次之「聯合工作組會議」,就成了目前中國大陸與周邊國家在南海爭端事務中,唯一簽署且承認之官方協商途徑。

2014年中共外長王毅於東協區域論 壇系列外長會議首次正式公開倡導「雙軌 思路」似乎體現在高外交成本影響下,中 國大陸南海外交政策微調之趨勢。而透過 「雙軌思路」兩個具體努力方向,吾人也 可明確觀察到,中國大陸是以「回歸『宣 言』框架下之『準則』進行協商」作為接 受南海穩定納入東協多邊談判之先決條 件。基於「宣言」不具法律拘束力之軟法 性質,對中國大陸來說自然有更多外交 談判上之迴旋空間,也因此對於美國為主 國家所施加促成儘速簽署「準則」之外交 壓力,在「準則」談判策略上,中國大陸 即以「堅持『宣言』框架下之談判」、「主 導『準則』磋商內容」、「拖延『準則』」 進程」與「瓦解東協國家在南海議題之合 作」作為磋商策略之因應,藉此平衡中國 大陸因簽署「準則」所可能帶來之內部與 外部壓力。

即至 2015 年 10 月 20 日剛結束之落 實「宣言」第十次高官會及第十五次聯合 工作組會議,有關「準則」之推進成果仍 局限在「設立航行安全與搜救平臺」、「海 洋科研與環保」與「打擊海上跨國犯罪」三 項共識的凝聚,距離正式落實與簽署「準則」似乎仍有一段距離,這樣的結果也證實了中國大陸在外交維權措施與應處「準則」談判策略上之奏效。

參考文獻

三亞市海洋與漁業局,2015,2015 年休 漁 總 結,http://dof.sanya.gov.cn/yzyj/2905. html,2016 年 1 月 29 日。

亓樂義,2013,共軍總參謀部:做好打仗 準備,中國時報,A13版。

中國評論新聞網,2013a,中國海監開展南海定期維權巡航,http://www.chinareviewnews.com/doc/1024/0/8/5/102408522.html?coluid=7&kindid=0&docid=102408522,2016年1月29日。

中國評論新聞網,2013b,中國駐日 使館:菲侵占中國島礁是南海爭端根源,http://www.chinareviewnews.com/doc/1024/2/5/0/102425035.html?coluid=151&kindid=0&docid=102425035&mdate=0131114056,2016年1月29日。

中華人民共和國外交部,2013,王毅談 南海行為準則進程,http://calgary.chinaconsulate.org/chn/lgxw/t1064448.htm,2016 年1月29日。

中華人民共和國外交部,2014a,促進東 亞共同發展 提升中緬戰略合作,http:// www.fmprc.gov.cn/mfa_chn//dszlsjt_602260/ t1214691.shtml,2016年1月30日。 中華人民共和國外交部,2014b,駐東盟 大使楊秀萍出席首屆東盟發展論壇,http:// www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/ t1219258.shtml,2016年1月30日。

王婷,2010,港媒:宣示南海核心利益 中國不會做任何妥協,http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2010-07/08/content_13827782.htm,2016 年 1 月 29 日。

陳鴻瑜,1997,南海諸島之發現、開發與 國際衝突,國立編譯館,臺北市。

新華網,2011,中國的和平發展白皮書, http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/ news.xinhuanet.com/politics/2011-09/06/ c 121982103.htm,2016年1月29日。

新浪新聞,2013,海南省沿海邊防治安管理條例實施,http://news.sina.com.tw/article/20130101/8680807.html,2016年1月29日。

蔡明彥,2014,美中在東協系列外長會議的外交角力,中國暨兩岸情勢週報,1-2。

環球網,2014,駐東盟大使楊秀萍在印尼 《雅加達郵報》發表署名文章《中國一東 盟關係的變與不變》,http://china.huanqiu. com/News/fmprc/2014-12/5247012.html, 2016年1月29日。

Barta, P., 2012. Sea disputes upends Asian summit. Available at: http://online.wsj.com/article/SB100014240527023039195045775 24133983292716.html (accessed 29 January, 2016)

BBC 中文網,2012,中菲磋商同意避免

黄岩島對峙惡化,http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2012/04/120413_china_philippines.shtml,2016年1月29日。

China Daily, 2015. Dual track right course in the South China Sea. Available at: http://usa.chinadaily.com.cn/opinion/2015-08/05/content_21502817.htm (accessed 29 January, 2016)

Cronin, P.M., 2012. Cooperation from strength: the United States, China and the South China Sea, Center for a New American Security, Washington, DC.

Dalchoong, K., 1988. Resources, Maritime Transport and SLOCS Security in the Asia-Pacific Region, Institute of East and West Studies, Yonsei University: Seoul.

Dawnay, K., 2011. Washington's return to Asian: a new balance of power? Current intelligence. Available at: http://www.currentintelligence.net/chinadispatch/2011/11/21/washingtons-return-to-asia-a-new-balance-of-power.html (accessed 29 January, 2016)

Djalal, H., 2000. South China Sea island disputes. *The Raffles Bulletin of Zoology*, 8, 9-21.

Dolven, B., Elsea, J.K., Lawrence, S.V., O'Rourke, R. and Rinehart, I. E., 2015. Chinese land reclamation in the South China Sea: implications and policy options in U.S. Congressional Research Service Report, US Congress, Washington, DC.

Fox News, 2012. Vietnam state oil company says Chinese boats cut cables being laid by seismic survey vessel. Available at: http://www.foxnews.com/world/2012/12/03/vietnam-state-oil-company-says-chinese-boats-cut-cables-being-laid-by-seismic/(accessed 29 January, 2016)

Fuchs, M., 2014. Remarks at the fourth annual South China Sea conference. Available at: http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/07/229129.htm (accessed 29 January, 2016)

Glaser, B.S., 2015. Testimony before the U.S.-China economic and security review commission-hearing on China's relations with Southeast Asia. Available at: http://www.uscc.gov/sites/default/files/Glaser_Written%20 Testimony_5.13.2015%20Hearing.pdf (accessed 29 January, 2016)

Jamandre, T., 2015. China's latest expansion to deny Philippines' access to Ayungin. Available at: http://www.philstar.com/headlines/2015/03/12/1432807/chinas-latest-expansion-deny-philippines-access-ayungin (accessed 29 January, 2016)

Kao, S.M., Pearre, N.S. and Firestone, J., 2012. Regional cooperation in the South China Sea: analysis of existing practices and prospects. *Ocean Development and International Law*, 43(3), 283-295.

Kazianis, H.J., 2014. America's air-sea battle concept: an attempt to weaken China's A2/AD strategy. *China Policy Institute Policy Paper*, 4, 1-9.

LaFond, E.C., 2016. South China Sea. Available at: http://www.britannica.com/EBchecked/topic/556146/South-China-Sea (accessed 29 January 2016)

Lee, C. and Wang, V.W.C., 2014. ASEAN and recent tensions in the South China Sea. *Prospect Foundation*, 135-154.

Linebaugh, C., 2014. Joint development in a semi-enclosed sea: China's duty to cooperate in developing the natural resources of the South China Sea. *Columbia Journal of Transnational Law*, 52(542), 542-568.

Ministry of Foreign Affairs of PROC, 2015. Tenth senior officials meeting on the implementation of the declaration on the conduct of the parties in the South China Sea held in Chengdu. Available at: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/t1307573.shtml (accessed 29 January, 2016)

Miyoshi, M., 2012. China's "U-Shaped Line" claim in the South China Sea: any validity under international law? *Ocean Development and International Law*, 43(1), 1-17.

Prescott, J.R.V., 1985. *The Maritime Political Boundaries of the World*, Methuen: London and New York.

Quismundo, T., 2012. Chinese sea patrol in disputed territory alarms Philippine. Available at: http://www.thecambodiaherald.com/world/detail/5202?page=17&token=ODkyODFhNz liY2YwN2I2MTJmMDNiYzZkZjNhZTQw (accessed 29 January, 2016)

Radio Australia, 2012, 中國對制定南海行為準則持開放態度, http://www.radioaustralia.net.au/chinese/2012-07-13/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%AF%B9%E5%88%B6%E5%AE%9A%E5%8D%97%E6%B5%B7%E8%A1%8C%E4%B8%BA%E5%87%86%E5%88%99%E6%8C%81%E5%BC%80%E6%94%BE%E6%80%81%E5%BA%A6/979248, 2016年1月29日。

Roach, J.A. and Smith, R.W., 1996. *United States Responses to Excessive Maritime Claims*, Second Edition, Martinus Nijhoff Publishers: London.

Sen, A.K., 2013. Manila challenges Beijing's South China Sea hegemony. Available at: http://www.washingtontimes.com/news/2013/jan/22/manila-challenges-beijings-south-china-sea-hegemon/?page=all (accessed 29 January, 2016)

Snyder, P., 2013. Philippine takes South China Sea dispute to UN tribunal. Available at: http://jurist.org/paperchase/2013/01/philippines-takes-south-china-sea-dispute-to-un-tribunal. php (accessed 29 January, 2016)

Stearns, S., 2012a. China ready to join South China Sea talks. Available at: http://www.voanews.com/content/clinton-urges-diplomacy-in-south-clina-sea-disputes/1403524.html (accessed 29 January, 2016)

Stearns, S., 2012b. Challenging Beijing in

the South China Sea. Available at: http://blogs.voanews.com/state-department-news/2012/07/31/challenging-beijing-in-the-south-china-sea/ (accessed 29 January, 2016)

Tai, R.T.H., 2015. Analysis of microadjustments to China's recent South China Sea policy. *Prospect Foundation Newsletter*, 5, 1-5.

Thayer, C.A., 2012. ASEAN'S code of conduct in the South China Sea: a litmus test for community-building? *The Asia-Pacific Journal*, 10(34), 1-22.

Tiezzi, S., 2015. Philippines accuses China of ramming boats in South China Sea. Available at: http://thediplomat.com/2015/02/philippines-accuses-china-of-ramming-boats-in-south-china-sea/ (accessed 29 January, 2016)

Tønnesson, S., 2012. International law in the South China Sea: does it drive or help resolve conflict? Available at: http://southchinaseastudies.org/en/conferences-and-seminars-/the-third-international-workshop-on-south-china-sea/672-internaional-law-in-the-south-china-sea-does-it-drive-or-help-resolve-conflict-by-stein-tonnesson (accessed 29 January, 2016)

U.S. Department of Defense, 2011. Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, U.S. Department of Defense, Washington, DC.

U.S. Department of State, 2014. Limits in the seas: No. 143 China Maritime Claims in the South China Sea, U.S. Department of State, Washington, D.C.

Webster, G., 2015. South China Sea: what 12 nautical miles does and doesn't mean. Available at: http://thediplomat.com/2015/10/south-china-sea-what-12-nautical-miles-does-and-doesnt-mean/ (accessed 29 January, 2016)

Wijarso, I., 1995. The Future of Oceanic Oil and Gas: The Case of Indonesia, in the Role of the Oceans in the 21st Century, Law of the Sea Institute, USA.

Wong, C.H., 2014. China, Philippines argue over South China Sea plan. Available at: http://www.wsj.com/articles/china-philippines-argue-over-south-china-sea-plan-1407684143 (accessed 29 January, 2016)

Yoshihara, T. and Holmes J.R., 2011. Can China defined a 'Core Interest' in the South China Sea? *The Washington Quarterly*, 34(2), 45-59.