

## 新聞放大鏡 ⑤

## 2016年南海仲裁案一 對1982年《聯合國海洋法公約》的「強制仲裁」與「島嶼」 制度補充說明

編目：海洋法

主筆人：洪台大

### 【新聞案例】

2016年7月12日，菲律賓所提「南海仲裁案」作出最後裁斷，台灣政府以裁斷書（Award）中稱呼台灣為「中國台灣當局」（Taiwan Authority of China），同時判定太平島與其他所有南沙群島一致，均不能享有專屬經濟區或大陸礁層等理由，因此表達不接受裁斷結果，且由於我國並未參與仲裁程序，仲裁結果對我國不產生法律拘束力。

菲律賓之所以提出「南海仲裁案」，除了中國與菲律賓長久存在的南海爭議外，主要導火線與2012年雙方在黃岩島海域發生對峙事件有關。2012年4月10日，菲律賓軍艦在黃岩島附近水域抓扣中國漁民漁船，被趕來的中國海監75號和海監84號解救。中菲執法船對峙後，中國取得黃岩島的控制權，中國外交部表示，自5月16日12時起，南海大部分海域將進入為期兩個半月的伏季休漁期，黃岩島海域也屬於此次休漁制度的控制範圍，中國漁政和海監船繼續進行巡邏和執法活動。

在雙方海上執法船舶對峙期間，菲律賓政府揚言要到國際海洋法法庭與中國打官司。當下，中國外交部表示，黃岩島是中國的固有領土，不存在提交國際法律方法解決的問題。2013年1月21日，菲律賓外交部長承認中國已「實質上控制」黃岩島，菲律賓船舶不能進駐該海域，菲律賓曉得，以武力方式，或以訴求島礁主權問題為由，尋求國際性法律機構解決均行不通，於是在技巧上，巧妙地避開島礁主權和海域劃界等文字表述，繞過中國申明不接受強制程序事項，將南海相關問題集中成1982年《聯合國海洋法公約》（以下簡稱《公約》）相關條款的解釋和適用問題，依據《公約》附件七下的強制仲裁程序，將黃岩島議題擴大並導向海洋法問題，以維護菲律賓在南海的利益。2月19日，中國聲明不接受菲方所提仲裁，將菲方照會及所附通知退回。菲律賓不顧中國反對，仍片面推動仲裁。

菲律賓認為，中國在南海主張的歷史性權利與《公約》不符。其次，菲律賓主張中國依據南海若干岩礁、低潮高地和地下水物提出的部分權利主張與《公約》不

高點法律專班

版權所有，重製必究！

符。菲律賓認為中國干涉菲律賓基於《公約》所享有和行使的權利。

中國雖然拒絕參與仲裁，但仲裁庭仍組成，《公約》在第15部分第2節規定了導致有拘束力裁判的強制程序，《公約》第287條第5項規定：「如果爭端各方未接受同一程序以解決這項爭端，除各方另有協議外，爭端僅可提交附件七所規定的仲裁。」因此，菲律賓援引此條文，讓仲裁庭被強制組成。

### 【重點提示】

仲裁庭針對以下數點進行實質審判：

#### 一、中國所主張的九段線以及中國對南海海域的歷史性權利

仲裁庭審議了中國九段線的影響以及中國是否在依照《公約》規定享有的海洋區域限制之外對南海資源享有歷史性權利。仲裁庭認為中國對資源的歷史性權利主張與《公約》對權利和海洋區域具體化的劃分不相適應，並得出結論，即使中國在南海水域範圍內對資源享有歷史性權利，這些權利也在與《公約》的海洋區域系統不相符合的範圍內，已經隨著《公約》的生效而歸於消滅。

仲裁庭認為在《公約》之前，在領海之外的南海海域在法律上是公海的一部分，任何國家的船隻均可自由航行和捕魚。因此，仲裁庭得出結論，中國歷史上在南海海域的航行和捕魚反映的是對公海自由而非歷史性權利的行使，並且沒有證據表明中國歷史上對南海海域行使排他性的控制或者阻止了其他國家對資源的開發。因此，仲裁庭得出結論，在菲律賓與中國之間，中國並無在《公約》規定的權利範圍之外，主張對九段線之內海域的資源享有歷史性權利的法律基礎。

#### 二、南海島礁的地位

仲裁庭審議了南海島礁的地位以及中國根據《公約》可以潛在地主張的海洋區域。仲裁庭首先進行了對部分中國主張的珊瑚礁在高潮時是否高於水面的技術性評估。根據《公約》第13條和121條，高潮時高於水面的島礁至少可以產生一個12哩的領海，而高潮時沒入水中的島礁不能產生任何海洋權利。仲裁庭注意到南海的許多礁石被最近的填海和建設活動嚴重改變，並指出《公約》以自然狀態為基礎對島礁進行分類。

仲裁庭之後審議了中國所主張的任一島礁是否可以產生超過12哩的海洋區域的問題。根據《公約》第121條，島嶼可以產生一個200哩的專屬經濟區和大陸礁層的權利，但是不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟區或大陸礁層。仲裁庭注意到，這項規定與創設專屬經濟區之後沿海國管轄權的擴張密切相關，其意圖在於防止微不足道的島礁產生大面積的海洋權

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

利而侵犯有人定居的領土的權利或者侵犯公海以及作為人類的共同繼承財產保留的海床的區域。仲裁庭對第 121 條進行解釋並得出結論，認為對一個島礁的權利主張取決於(一)該島礁的客觀承載力；(二)在自然狀態下，是否能夠維持；(三)一個穩定的人類社群或者；(四)不依賴外來資源或純採掘業的經濟活動。仲裁庭注意到南沙群島的許多島礁目前正被不同的沿海國控制，且這些沿海國在其上建立了設施並駐紮了人員。仲裁庭認為這些現代化存在依賴於外來資源和支持，並注意到，通過包括填海和建設基礎設施如海水淡化工廠等方式，許多島礁被加以改變以便加強其可居住性。仲裁庭認為，目前官方人員在許多島礁上的駐紮並不能證明它們在自然狀態下維持穩定的人類社群的能力，並且認為關於人來居住或者經濟生活的歷史證據與這些島礁的客觀承載力更為相關。在審查了歷史記錄之後，仲裁庭指出南沙群島在歷史上被小規模的中國和其他國家的漁民所利用，並且在 1920 和 30 年代也有在其上建立日本漁業和肥料開採企業的嘗試。仲裁庭認定漁民對這些島礁的短暫的利用不能構成穩定的人類社群的定居，以及歷史上所有的經濟活動都是純採掘性的。因此，仲裁庭得出結論，認為南沙群島的所有高潮時高於水面的島礁（包括：太平島、中業島、西月島、南威島、北子島、南子島）在法律上均為無法產生專屬經濟區或者大陸礁層的岩礁。仲裁庭還認為，《公約》並未規定如南沙群島的一系列島嶼可以作為一個整體共同產生海洋區域。

### 三、中國在南海的活動

仲裁庭審議了中國在南海一系列活動在《公約》下的合法性。在認定美濟礁、仁愛礁以及禮樂灘在高潮時沒入水中，構成菲律賓專屬經濟區和大陸礁層的一部分且不與中國任何可能的權利主張相重疊之後，仲裁庭得出結論，認為《公約》在菲律賓專屬經濟區海域內對主權權利的分配是明確的。作為事實問題，仲裁庭查明中國(a)干擾了菲律賓在禮樂灘的石油開採，(b)試圖阻止菲律賓漁船在其專屬經濟區內捕魚，(c)保護並不阻止中國漁民在美濟礁和仁愛礁附近的菲律賓專屬經濟區捕魚，以及(d)未經菲律賓許可在美濟礁建設設施和人工島嶼。仲裁庭因此得出結論認為中國侵犯了菲律賓對其專屬經濟區和大陸礁層的主權權利。

仲裁庭接下來審查了在黃岩島的傳統漁業活動，並發現菲律賓的漁民，以及中國和其他國家的漁民，長期以來保持在黃岩島及其周圍區域捕魚的傳統。因為黃岩島在高潮時高於水面，它可以產生對領海的主張，其周邊海域不構成專屬經濟區的一部分，傳統漁業權利也並未被《公約》所消滅。雖然仲裁庭強調其不會決定黃岩島的主權歸屬，但是仲裁庭認為中國在 2012 年 5 月之後限制菲律

賓漁民接近黃岩島的行為違反了尊重他們傳統漁業權利的義務。然而，仲裁庭也指出，如果菲律賓阻止中國漁民在黃岩島捕魚，其將針對中國漁民的傳統漁業權利得出同樣的結論。

仲裁庭也審議了中國近期在南沙群島七個島礁大規模的填海和人工島嶼建設活動導致了對珊瑚礁環境的嚴重破壞，違反了中國在《公約》第 192 和 194 條下關於脆弱的生態系統以及衰竭、受威脅或有滅絕危險的物種的生存環境的保護和保全海洋環境的義務。

最後，仲裁庭審議了中國執法船於 2012 年 4 月和 5 月在黃岩島附近兩次試圖阻止菲律賓船隻接近或者進入黃岩島的行為的合法性。仲裁庭認為中國執法船多次高速接近菲律賓船隻並試圖近距離從前方通過，製造了嚴重的碰撞危險以及對菲律賓船隻和人員的危險。仲裁庭結論認為中國違反了其在《1972 年國際海上避碰規則公約》下以及《公約》第 94 條下關於海上安全的義務。

#### 四、加劇當事方爭端

仲裁庭審議了在仲裁開始之後，中國近期在南沙群島七個島礁上大規模的填海和人工島嶼建設活動。仲裁庭重申在爭端解決過程中，該爭端的當事方有義務防止該爭端的加劇和擴大。仲裁庭指出中國：(一)在位於菲律賓專屬經濟區內的低潮高地美濟礁建設了大規模的人工島嶼；(二)對珊瑚礁生態系統造成了永久的，不可恢復的破壞以及(三)永久性地消滅了關於相關島礁自然狀態的證據。仲裁庭得出結論，認為中國違反了在爭端解決過程中爭端當事方防止爭端的加劇和擴大的義務。

#### 五、爭端雙方將來的行為

仲裁庭審議了菲律賓關於作出中國未來應當尊重菲律賓的權利和自由並遵守其《公約》下的義務的聲明的請求。對此，仲裁庭指出菲律賓和中國雙方均反復強調接受根據《公約》以及一般誠義務定義和規制其行為。仲裁庭認為本仲裁涉及爭端的根源並不在於中國或者菲律賓意圖侵犯對方的合法權利，而在於雙方對各自基於《公約》在南海的權利有根本性的理解分歧。仲裁庭指出，惡意之不可推定為國際法的基本原則，並指出附件七第 11 條規定爭端各方均應遵守裁決。仲裁庭因此認為無進一步聲明之必要。

### 【考點剖析】

#### 一、海洋法公約中「強制仲裁」的實踐

《公約》第 15 部分共 21 個條文（另外包括 4 個附件：附件五調解；附件六國際海洋法庭規約；附件七仲裁；附件八特別仲裁），都是關於海洋爭端解決的

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

原則和方法的專門性規定。對爭端解決作了詳細規定。《公約》規定，締約國有用和平方法解決有關海洋法的爭端的義務和選擇爭端各方同意的任何和平方法（包括：談判、調解）解決其爭端的權利。《公約》規定，在締約國訴諸自己選擇的解決方法而爭端未得到解決的情況下，爭端當事國就應適用《公約》規定的導致有拘束力裁判的強制程序。

《公約》規定的機構和方法是：(a)國際海洋法法庭；(b)國際法院；(c)仲裁法庭；(d)特別仲裁法庭。《公約》第 287 條規定，一國在簽署、批准或加入《公約》時，或在其後任何時間，應有自由用書面聲明的方式，選擇其中一個或一個以上方法。締約國如果未作出上述聲明，應視為已接受仲裁。如果爭端各方已接受同一程序，則爭端僅可提交該程序，如果爭端各方未接受同一程序，則除非另有協議，爭端僅可提交仲裁。

按照《公約》附件七仲裁規定，菲律賓向中國發出書面通知，即視為啟動仲裁程序。仲裁庭由 5 名仲裁員組成，按照程序規定，中國在收到通知的 30 天內，可指派仲裁員。由於中國不應訴，因此沒有指派仲裁員。菲律賓在該期限屆滿的 14 天內，提出了指派仲裁員的請求。

自仲裁庭組成以來，分別於 2013 年 7 月 11 日在海牙和平宮召開第一次仲裁庭會議後，發佈了程序令。仲裁庭選定常設仲裁法院作為該案的書記官處。在程序令中，仲裁庭正式通過了程序規則並確定 2014 年 3 月 30 日為菲律賓提交書面陳述的日期。仲裁庭要求菲律賓在其書面陳述中充分說明所有問題，包括：仲裁庭的管轄權、菲律賓訴求的可受理性以及爭議的實體問題。2014 年 5 月 14 至 15 日，仲裁庭於海牙和平宮召開第二次仲裁庭會議之後，發佈了該程序令。按照仲裁庭於 2013 年 8 月 27 日發佈的第一號程序令，菲律賓於 2014 年 3 月 30 日提交其訴狀，闡述了仲裁庭管轄權、菲律賓訴求的可受理性以及爭議的實體問題。在第二號程序令中，仲裁庭確定 2014 年 12 月 15 日為中國提交其回應菲律賓訴狀的辯訴狀的日期。仲裁庭在徵求當事雙方意見之後，適時決定後續仲裁程序，包括其他書面陳述和開庭審理的必要性以及時間表。

2014 年 12 月 17 日，仲裁庭發布第三號程序令，要求菲律賓依法庭《程序規則》第 25 條第 2 款在 2015 年 3 月 15 日之前提交進一步書面論證，中國在 6 月 16 日之前提交對菲律賓補充書面陳述的評論，法庭同時也「注意」到，中國在 2014 年 12 月 7 日發佈《中華人民共和國政府關於菲律賓共和國所提南海仲裁案管轄權問題的立場文件》，中國政府亦表明「轉交上述立場文件不得被解釋為中國接受或參與仲裁」。2015 年 3 月 15 日前菲律賓提交書面補充資料，但中國仍未在 6 月 16 日前提交對菲律賓補充書面陳述的評論。7 月 7-13 日，仲裁庭依

《程序規則》召開口頭聽證會，但僅菲律賓出席，越南、印尼、泰國、馬來西亞和日本等國，也以與南海主權利益相關為理由，被准許派小型代表團座席旁聽。

2015年10月29日，仲裁庭發布《關於管轄權和可受理性問題的裁決》，裁決具有管轄權及該案具可受理性。2015年11月24-30日進行開庭審理。2016年3月23日，中華民國國際法學會向仲裁庭提出法庭之友意見書，陳述太平島是島而非岩礁。4月25日，菲律賓政府提出書面資料予仲裁庭，回應法庭之友意見書，並再次強調太平島是岩礁而非島。7月12日，仲裁庭作出最後裁斷。

雖然中國從頭到尾拒不出庭，法庭援引《公約》附件七第9條，若爭端一方不出庭或對案件不進行辯護，程序繼續進行，《程序規則》第25條第2款規定，若爭端一方不出庭或對案件不進行辯護，仲裁庭將邀請出庭一方就仲裁庭認為其提交的訴訟中尚未被闡述或闡述不充分的具體問題提交書面論證，或由仲裁庭就這些問題提問。對於仲裁結果，《公約》附件七第11條規定，除爭端各方事前議定某種上訴程序外，裁決應有確定性，不得上訴，爭端各方均應遵守裁決。

菲律賓所提「南海仲裁案」是依據《公約》成立，因此僅能被授權處理海洋爭端，不得處理領土歸屬與劃界等問題，一般仲裁制度中，在仲裁當事方合意後，仲裁庭才能受理管轄，不過，此次仲裁庭援引《公約》第287條第5項規定：「如果爭端各方未接受同一程序以解決這項爭端，除各方另有協議外，爭端僅可提交附件七所規定的仲裁。」

根據附件七規定，如爭端一方不出庭或對案件不進行辯護，他方可請示仲裁法庭繼續進程序並作出裁決，因此，而面對一方不出庭，指派仲裁員的責任依附件七規定就落在國際海洋法法庭庭長的身上，因此，菲律賓雖然片面提出仲裁，中國方面並不應訴，但依據《公約》的規定，得讓仲裁庭強制組成。強制仲裁的案例，「南海仲裁案」並非個案，2013年荷蘭控訴俄羅斯的「北極日出號案」，俄羅斯亦採不應訴態度，但仲裁庭依然組成。

## 二、解釋何謂「維持人類居住」或「其本身經濟生活」的岩礁

《公約》第121條所定義的島嶼是：四面環水，並在高潮時高於水面的自然形成的陸地區域。島嶼享有領海、鄰接區、專屬經濟區和大陸礁層，然倘該島嶼屬不能維持人類居住或其本身的經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟區或大陸礁層。《公約》第121條第3項規定屬於島嶼一環的岩礁，若要主張200浬專屬經濟區或大陸礁層之標準，在於該島嶼是否能「維持人類居住」或「其本身經濟生活」，仲裁庭認定，倘屬於小島的岩礁要主張200浬專屬經濟區或大陸礁層，

該岩礁必須能夠證明：

- (一)該島礁具有客觀承載力；
- (二)在自然狀態下，是否能夠維持；
- (三)需有一個穩定的人類社群；
- (四)不依賴外來資源或純採掘業的經濟活動。

《公約》談判之際，沿岸國得以主張 200 浬專屬經濟區或大陸礁層，主要是為了沿岸國領土上所居住的人類經濟活動而考量，海洋法之基本原則為「陸地主宰海洋」，要先擁有陸地權利後才能主張海洋權利，為了避免讓無法適合人類居住的島嶼領土過度擴大其海洋權利主張，影響到周邊一般非島嶼沿岸國之權利，才能符合公平比例原則。

仲裁庭認為南沙群島幾個較大，且被軍人或海巡人員佔領居住的現代島礁主要依賴外來資源和支持，仲裁庭認為通過包括填海和建設基礎設施，如：海水淡化工廠等方式，許多島礁被加以改變，以便加強其可居住性。仲裁庭認為，目前官方人員在許多島礁上的駐紮並不能證明它們在自然狀態下維持穩定的人類社群的能力。

仲裁庭認為，關於維持人類居住或經濟生活的歷史證據與這些島礁的客觀承載力更為相關。在審查了歷史記錄之後，仲裁庭指出南沙群島在歷史上被小規模的中國和其他國家的漁民所利用，並且在 1920 和 30 年代也有在島上建立日本漁業和肥料開採企業的嘗試，但仲裁庭認定漁民對這些島礁的短暫的利用不能構成穩定的人類社群的定居，以及歷史上所有的經濟活動都是純採掘性的。

### 三、限縮「九條斷續線」之主張

中國曾在 2009 年因抗議越南提交南海大陸礁層外部界限資料，因此在抗議函件附上「九條斷續線」圖，但並未解釋該虛線之法律定義，仲裁庭則依據菲律賓所提，該線不能主張與《公約》不相符的「歷史性權利」，因此仲裁庭主張：「即使中國在南海水域範圍內對資源享有歷史性權利，這些權利也在與《公約》的海洋區域系統不相符合的範圍內，已經隨著《公約》的生效而歸於消滅。」此外，仲裁庭也認為過去中國人民在領海之外公海處活動，反應的是公海自由而非對歷史性權利的行使，限縮了「九條斷續線」之主張。

然而，由於中國政府尚未對「九條斷續線」進行法律上的論述與主張，因此，雖然仲裁庭否定了「歷史性權利」，而較「歷史性權利」更嚴格主張的「歷史水域」概念主張亦有困難，然對於海域疆界線、暫定國界線或者是島嶼歸屬線之主張均有，中國政府尚未定義，此裁決結果後仍各說各話，並不會因此就讓中國放棄「九條斷續線」之主張。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

此外，「九條斷續線」是從在南京的中華民國在 1947 年公告的「南海諸島位置圖」中的「十一條斷續線」而來，然 1953 年中國國務院總理周恩來刪除中國與越南陸上邊界與東京灣海上的兩條線，成為現狀，然 2014 年中國官方出版的中國豎版地圖，又新增位在台灣宜蘭東部海域上的一條線，成為「十條斷續線」，顯然具有可變動性，因此，亦有人主張具可變動性的斷續線不應視為法律，其地位僅能視為政治宣示，或為行政部門的行政命令而已。

#### 四、「洋中群島」(mid-ocean archipelagos) 不適用在南海，基線之劃定以單一島礁基線為主

除了限縮南沙各別島礁之海洋權利外，仲裁庭還認為南沙群島不能夠作為一個整體共同產生海洋區域。這也代表仲裁庭限縮了整個南沙群島的海洋權利，倘要以南沙群島為整個單位，依照中國在西沙群島劃設領海基線之方式，以一個整體的概念劃設南沙群島的領海基線，其後再依其基線衍生領海、鄰接區、專屬經濟區及大陸礁層，仲裁庭認為不能採用此種作法，進而產生海洋區域。從另一層面出發，單一島礁的維持人類居住可能有所缺陷，但倘要以整個南沙群島為整體再來主張得以維持人類居住或其本身經濟生活等，仲裁庭認為這種作為一個整體的概念仍不能接受。

大陸國家主張「洋中群島」可以比照群島國基線的劃法，在南海中未來將不適用，這對中國可能將在南沙群島以一個整體性公告領海基線等作為形成一種限制，《公約》在談判之際，支持與反對「洋中群島」兩派力量勢均力敵，反對者認為若要將《公約》中群島國的群島制度適用到大陸國家的「洋中群島」上，將會使國際社會的公海面積大大地減少。當仲裁庭限制南沙群島不得作為一整體畫設基線，中國未來南沙群島的法律主張都可能朝著違反仲裁庭結果方向進行。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！