

對中國強制手段的抗衡與扈從— 菲律賓南海仲裁案

林廷輝

財團法人兩岸交流遠景基金會副執行長

摘要

2012 年 4 月，中國與菲律賓兩國執法船因漁事糾紛，在黃岩島附近海域對峙，中國以優勢力量成功逼退菲律賓執法船，中國海監船有效控制了黃岩島，但此舉也引起菲律賓極大的震撼，認為中國處理海洋爭端問題，使用了強制手段，逼迫菲律賓讓步。然而，菲律賓政府面對中國強勢作為，在軍事力量與海上執法能量比不過中國的情況下，只能採取外交與國際法等作為來反制，在外交上，菲律賓尋求美國與日本的協助，在政治與軍事上希望美國積極介入南海事務，期盼日本協助提升海上執法能量，而日本也積極介入南海事務，使得菲律賓在外交上有後援；但另一方面，為了確保菲律賓在南海的權益，提出南海仲裁案，試圖藉由仲裁結果弱化中國在此海域執法的正當性，同時，當中國決定不願應訴時，菲律賓已取得在宣傳戰與法律戰勝訴的地位。

本文主要探討中國在面對外來挑戰時，通常採取的大國強制手段，小國該如何抗衡？然而，抗衡結果小國並未能蒙其利，反受其害時，小國是否採取扈從策略？在從抗衡與扈從的過程中，菲律賓採取的策略又是什麼？又菲律賓提出的南海仲裁案，是否有辦法抗衡中國強制手段？如無，菲律賓在仲裁案結束後又將採取何種作為？

關鍵詞：南海、南海仲裁案、現實主義、抗衡、扈從

壹、前言

在國際社會裡，弱小國家在應對強權強制行為時，不外乎採取扈從或抗衡的手段，否則就是在某一階段採取扈從，某一階段採取抗衡而符合當下國家利益的作法，無論何種策略，均反映了弱小國家的被動性。

南海爭議問題由來已久，過去，菲律賓從美國獨立後，在亞洲也扮演一個新興國家的角色，1951 年 8 月 30 日，美國、菲律賓兩國代表於華府簽訂『共同防禦條約』(*Mutual Defense Treaty*, MDT)，條約包含八點內容，其主旨為當兩方其中一方可能遭到攻擊時，另一方將提供軍事上的協助，並指出兩方得透過相互的援助以提升彼此的軍事實力。這個條約簽訂後具有永久的效力，除非其中一方提出終止條約的要求，菲律賓在安全防衛上有了較多的保障。在南海議題上，當 1951 年『舊金山和平條約』簽署之際，日本放棄南沙群島及西沙群島，菲律賓人民對南沙群島的注意力，反比政府更為靈敏。1956 年 3 月 1 日，菲律賓馬尼拉航海學校校長克勞馬 (Tomas Cloma) 率 48 名人員組成探險隊，先後在南沙群島的北子礁、南子礁、中業島、南耀島、西月島、太平島、敦謙沙洲、鴻麻島、南威島等九個島嶼登陸。1956 年 7 月，克勞馬以中業島為首都，宣告成為「自由地自由土」(*Free Territory of Freedomland*)，自任為國家最高委員會主席 (沈克勤，2009：157)。

對於克勞馬的行為，1956 年在台灣的中華民國政府當年仍與菲律賓維繫邦交關係，由於南沙群島事態逐漸升高，5 月 24 日，由駐菲律賓陳之邁大使向菲律賓副總統兼外長加西亞 (*Carlos Polistico García*) 交涉，台灣政府則派遣立威部隊，於同年 6 月 2 日自左營軍港啟程，5 日抵達太平島並登島，8 日駛往南威島，11 日抵達西月島，當時均無人在島上居住。7 月 11 日，政府再派遣威遠部隊前往太平島駐守，由田世功中校任守備指揮官，另派一個通信分隊，將原在島上設立的氣象站，擴大為氣象台，每日播報四次氣象資訊及高空氣象；9 月 24 日台灣政府再派遣寧遠艦隊，28 日抵達太平島，30 日開始偵巡鄭和群礁、道明群礁、中業群礁、雙子礁等，在 10 月 1 日於雙子礁附近海域遇到菲律賓海事學校訓練船，由克勞馬弟弟擔任

船長，寧遠艦隊中的太和艦將克勞馬船長及輪機長帶至艦上，要求簽署文件後釋放，該文件敘明承認侵犯我南沙群島之領海，保證不在駛往南沙等等（沈克勤，2009：167）。

由上可知，菲律賓在南海事務中，人民的力量永遠走在政府前面，也因此，菲律賓人民給予政府壓力，也形成菲律賓政府不得不再南海採取積極的作為，即便是過去一向視為較親近中國的艾諾育(Gloria Arroyo)政權，也在其任內批准公告菲律賓群島基線，2009年2月17日，菲律賓國會參眾兩院通過群島基線界定法草案，同年3月10日，菲律賓總統艾洛育批准上揭草案，是為『第9522號共和國法』，該法將菲律賓基線定性為「群島基線」(archipelagic baselines)，將菲律賓視為群島國家(archipelagic state)，回歸1982年『聯合國海洋法公約』(Republic Act No. 9522, 2009，以下稱『公約』)(蒲國慶，2012：127-28)。依照『公約』規定，菲律賓群島基線之內的水域應屬「群島水域」，並自群島基線向海一面測算其領海、鄰接區、專屬經濟海域及大陸礁層。菲律賓國內法亦將卡拉揚島群及黃岩島納入，並稱菲律賓對其行使主權與管轄權，此區域基線的決定應以符合『公約』第121條，將該區域視為菲律賓共和國之下的「島嶼制度」(Regime of Islands)方式為之。2009年3月10日菲律賓總統批准「群島基線法」後，菲律賓旋即於同年4月1日依第47條第9項之規定，向聯合國秘書長交存其群島基點座標表，4月8日向「聯合國大陸礁層界限委員會」提出其延伸大陸礁層外部界限之提案(Commission on the Limits of the Continental Shelf, 2009)。

當菲律賓在面對中國強制手段時，菲律賓並非直接在黃岩島周邊海域與中國直接進行海上大規模的對抗，反倒透過國際法，連結國際社會重要成員國，強化自身抗衡的力量，使中國面對的並非菲律賓，而是面對海洋法治及對國際法的尊重，這種作法讓中國對菲律賓的強制手段打了折扣，也讓中國花費更多資源去處理與恢復國際聲譽，對中國來說，更棘手的問題在於，面對強制手段並不能達到預期的效果時，中國的下一步，或者說中國與菲律賓未來的關係，恐將更為顛簸。

貳、大國強制手段 vs. 小國抗衡手段

現實主義認為，小國面對強權只能選擇「抗衡」或「扈從」，其中，「抗衡」指小國藉由增強本身實力或運用外力（與其他國家之間的聯盟），來抗拒大國要求其屈服壓力；「扈從」則是小國片面限制自身行為，避免與大國核心利益產生衝突。1987 年瓦特（Stephen Walt, 1987: 17-21）所撰寫的《聯盟的起源》（*The Origins of Alliances*）一書，瓦特認為一國在面對其他強權的威脅時，採取「抗衡」運用外力（外部平衡，external balancing）來抗拒大國要求小國屈服的壓力；或是採取「扈從」，小國片面限制本身的行為以避免和大國的核心利益相衝突，從而保持和大國之間的和緩關係。因此，小國通常在「抗衡」與「扈從」兩者進行選擇，而一些小國可能游移在抗衡與扈從之間，一方面從事一些內部與外部的抗衡動作，但另一方面與大國交好，努力爭取其好感，這就是所謂避險（hedging）的策略，但一國採取避險策略主要的考量是降低單一抗衡或扈從的風險，因此，避險並不是自外於抗衡與扈從的選項，而是介於兩者之間的動作。至於小國得以採取避險的策略，通常是在大國壓力有限的情況下，一旦大國要求小國選邊，小國便會喪失避險的能力，必須在抗衡與扈從中間擇一。

不過，從大國角度出發，其強制手段是否有效，也來自於小國對大國強制手段的認知、感受，以及這樣的強制手段所造成的威脅是否有效。同時，大國亦認為強制手段是唯一的方法，只有採取強制手段才能創造對其有利的狀態；在大國採取強制手段後，小國是否會採取抗衡手段，透過理性決策，當其認知到抗衡較扈從手段更為有效時，或更可獲取更多政治影響力，此時，小國便會採取抗衡手段。

中國之所以在南海採取強制手段，主要為達到「海洋強國」的戰略目標。中國共產黨前總書記胡錦濤在十八大的報告中指出：「我們應提高海洋資源開發能力，堅決維護國家海洋權益，將中國建立為海洋強國（騰訊新聞，2012）。」提高海洋資源開發能力，海域探勘及鑽井平台設施的強化，擴及到印度洋與太平洋的深海床土開發；而堅決維護國家海洋權益，提升海軍作戰能量，強化海上執法實力，除在 2013 年整併中國海警局之外，

更加速建造執法新船，擴充北海、東海及南海分局人員編制與執法船艦。由於南海海上交通與能源，攸關中國命脈，倘掌控在他國之手，便可箝制中國對外貿易與取得能源的管道，影響中國國家發展甚鉅，再加上國際超強國家美國在南海並無領土主張，中國認為與東南亞國家爭奪領土主權與海洋權利，採取強制手段方能達到上述目標。

從國際關係現實主義的角度來說，國家追求自身的國家利益，在國際權力的競逐場域中，無論是採取「抗衡」或是「扈從」，都是一時的權宜之計，一般而言，國家都是理性的行為者，南海仲裁案的結果，中國採取「不參與、不承認、不接受與不執行」的四不政策，造成仲裁結果雖在法律上有效，由於制度上的設計，以及國際社會缺乏世界政府，司法機構或準司法機構雖然裁決，但卻無法被強制執行，甚至也沒有機構被賦予此種強制執行的職權，更顯出國際社會無政府狀態，更突顯出理想主義的無奈。

在仲裁結果出爐前後，更可以看到國際社會「權力」的角力，美國及其他西方國家呼籲中國要接受仲裁結果，而中國也透過各種方式，在世界各地集結親中國家表示仲裁是無法被接受，是非法的概念。在仲裁結果出爐後，中國也開始鬥臭、醜化仲裁結果與仲裁員，包括將海洋法公約規定的仲裁費用由當事方負擔的 3,000 萬美元，說成是仲裁員接受菲律賓的「賄賂」（文匯報，2016）；也訴諸民族主義的問題，說仲裁員都是歐洲、非洲等出身，沒有來自亞洲的仲裁員；更說除了菲律賓指派仲裁員外，另外剩餘的仲裁員是由日本籍的國際海洋法法庭庭長指派，試圖訴諸仲裁庭組成是沒有公正客觀的，也將中國對日本的民族情緒帶進，對中國而言，統治階級可以對內合理化其面對仲裁問題時的錯誤決策，避免中國人民對其政權的挑戰，中國政府在面對仲裁案時，的確有不同聲音，認為一開始如果接受仲裁，便可以與菲律賓共同設定仲裁的遊戲規則，而合意提交仲裁的項目，也不會是菲律賓現今所提的 15 項訴訟標的。甚至於仲裁員名單中國也有一半機率可挑選其所認定的國際法專家。換句話說，使用國際法為工具亦非小國專利，大國同樣地也可以使用國際法來完善其國家政策。因此，當大國採取軍事武力方式處理爭端問題，小國在此方面無法與大國匹敵下，運用國際法以結盟世界上其他國家，共同面對大國的強大壓力，但

在大國未能改變以往思維下，僅認為只要使用軍事力量或實力就能處理目前複雜的國際事務，忽略國際法亦為國家應善用之工具時，此時，大國所要面對的不僅僅是國際輿論壓力，更要面對的是破壞國際法治的控訴，對其大國崛起以取得霸權地位來說，無疑是不利的。

參、菲律賓在仲裁結果前的抗衡

1970 至 1971 年，菲律賓先後佔領馬歡島、南鑰島、中業島、北子礁、西月島、費信島等島嶼，菲律賓曾建議將南沙爭議島礁送至聯合國或給第二次世界大戰盟國做成決議，1978 年，菲律賓再佔楊信沙洲；1980 年又佔司令礁，之後 1999 年又以廢棄軍艦坐灘方式佔領仁愛礁（吳士存，2013：140-42）。但從 1995 年與中國發生美濟礁事件以來，中菲關係因南海問題變得較為緊張（海頓，2015：132-39），但在菲律賓諸多親中總統的執政下，中菲兩國關係仍維持在某種程度上的友好，2004 年 9 月，當時較親中之菲律賓總統艾諾育訪問中國，雙方在北京簽署兩國海洋地質探勘工作協議。2005 年 3 月，在艾諾育總統支持下，中國、菲律賓及越南三國國家石油公司，共同簽署了『在南中國海協議區三方聯合海洋地震工作協議』，根據該協議，三家石油公司將聯合在 3 年協議期內，蒐集南海協議區內地震數據，並對區內現有的二維地震線進行處理。協議合作區總面積超過 14 萬平方公里。中海油有關負責人表示，這次合作是三方共同落實『南海各方行為宣言』的重要行動，有助於促進南海地區的穩定與發展。但到 2008 年協議到期後，由於調查結果並不理想，且三國各懷鬼胎，因此未再繼續進行聯合探測。

一、法律上的抗衡

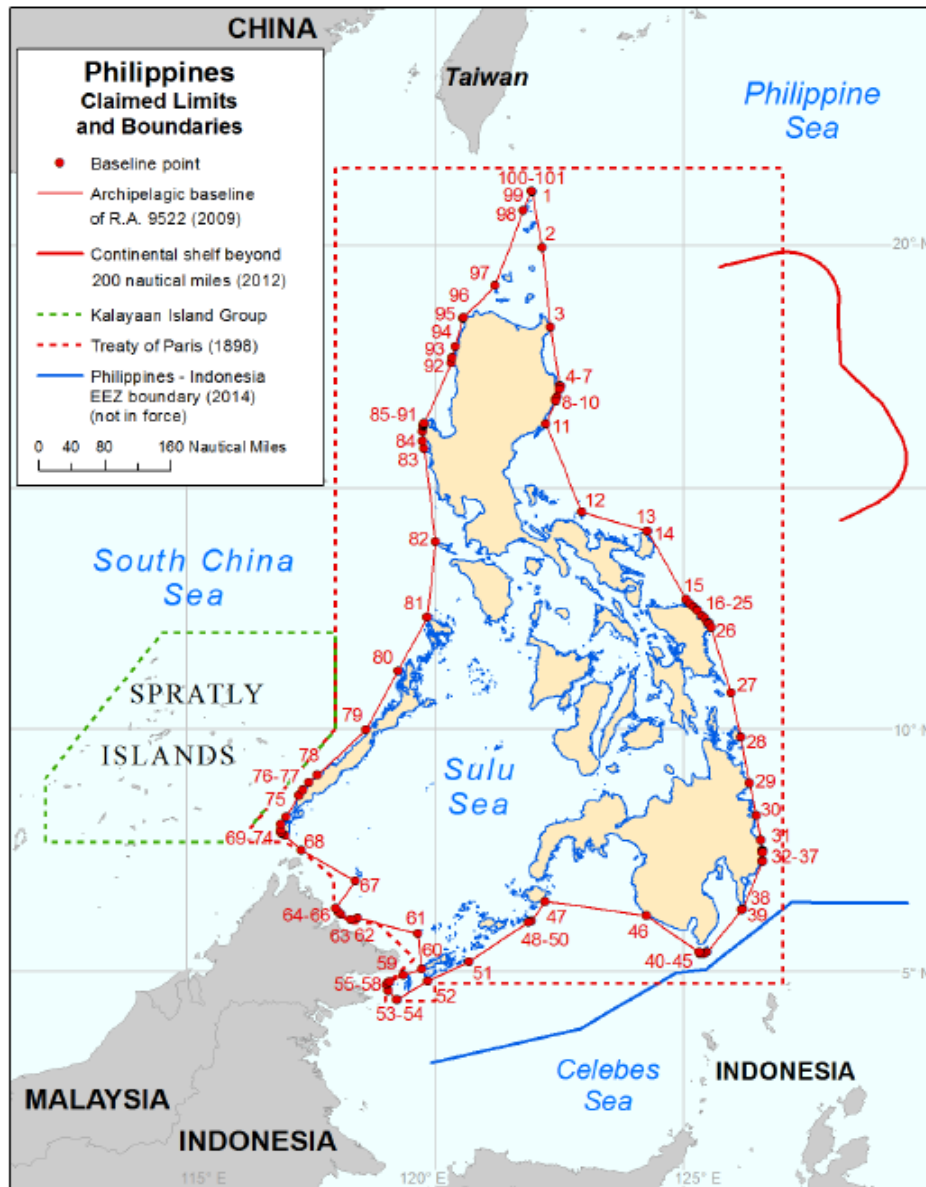
1949 年，菲律賓以第 387 號共和國令頒布『石油法案』，其中第三條規定在領水和大陸礁層上的石油和天然氣資源屬於菲律賓國家所有。1955 年 3 月 7 日，菲律賓就國際法委員會提出的海洋法條款草案照會聯合國秘書長，宣布菲律賓的群島地位，提出連接菲律賓島最外端各點的直線基線

以內水域為菲律賓的內水，將美國與西班牙簽署的 1898 年『巴黎條約』、美國與西班牙的 1900 年『華盛頓補充條約』和美國與英國在 1930 年條約規定的菲律賓群島範圍線以內的廣闊海域確定為菲律賓的領海。此後，菲律賓以 1961 年 6 月 17 日的第 3046 號共和國法令頒布『關於確定菲律賓領海基線的法案』，將上述主張納入立法，並以 1968 年 9 月 18 日第 5446 號共和國法令作出修正，正式公布菲律賓的領海基線和基點座標。1968 年 3 月 20 日，菲律賓以第 370 號總統公告，宣布對大陸礁層的管轄權並將範圍確定在領海外起至可開發的深度範圍。1978 年 6 月 11 日，菲律賓頒布『第 1596 號總統法令』，將南沙群島的主體部分宣布為菲律賓的「卡拉揚群島」，並提出主權要求，同時對南沙群島附近的海域提出管轄權的主張。同日，菲律賓也頒布第 1599 號總統令，宣布建立 200 浬專屬經濟區，並重申以往關於內水、領海和大陸礁層的主張。菲律賓也在 1982 年簽署了 1982 年『聯合國海洋法公約』，並於 1984 年 5 月 8 日批准（吳士存，2013：132）。

2009 年 3 月 10 日，菲律賓總統艾諾育正式簽署了『領海基線法』（『第 9522 號共和國法案』），將南沙群島部分島嶼和黃岩島（民主礁，Scarborough Shoal）劃入菲律賓領海，並聲稱此部分島嶼適用島嶼制度，包括黃岩島和卡拉揚群島可根據情況擁有自身的基線、內水、領海、鄰接區和專屬經濟區與大陸礁層等。『第 9522 號共和國法案』是以法令代替總統令，確定卡拉揚群島的主權；並首次以立法形式主張黃岩島的權利，也首次將黃岩島劃入官方地圖。而『第 9522 號共和國法』，則是對第 5446 號共和國法的修正。

2009 年 5 月，由於越南提交到「聯合國大陸礁層界限委員會」（CLCS）有關南海外大陸架資料，遭到中國提出抗議，並在抗議函件中附上南海九條斷續線地圖，但並未對外說明該線的法律意涵為何，其後，菲律賓也在 2011 年 4 月向該委員會提交抗議函，對中國所提出的主張與地圖表示反對（Philippine Mission to the United Nations, 2011）。2012 年 7 月，菲律賓在巴拉望島近海石油和天然氣礦區的招標。尋求「和平、有法律根據及多邊方案」，菲律賓外長希望以法律、外交、政策三軌方式解決黃岩島糾紛，主張南海是菲律賓的國家核心利益，希望美國能夠給菲律賓提供更先進的

軍事裝備以加強軍力。呼籲東協在立場上一致對中，將爭端提交國際法院解決。



資料來源：US State Department (2014: 9)。

圖 1：菲律賓領海基線

二、海上實力的強化

從 2009 年開始，菲律賓在南海的動作頻頻，但某些作為也遭受到中國的干擾。2011 年 1 月 27 日，美菲舉行第一屆安全戰略對話，美國國務院亞太助卿坎貝爾（Kurt Campbell）表示，美國已經準備好幫助菲律賓以及其他東南亞國家增強保衛領土的實力。2 月，菲律賓調查船在禮樂灘遭中國兩艘巡邏船驅趕，菲律賓派海岸警衛艦至現場，中菲船舶發生碰撞。3 月，菲律賓武裝部隊參謀長奧本（Eduard Oban）公布了位於帕加薩島（Pag-Asa）的阮庫多（Rancudo）空軍基地的計畫。4 月，菲律賓宣布新的海軍赴美國訓練計劃，以更好地履行其在南海為石油勘探活動提供安全保障的任務。4 月 26 日，美國參議員井上健（Daniel Ken Inouye）與柯克蘭（William Thad Cochran）訪問菲律賓，參觀蘇比克灣海軍基地和克拉克空軍基地，5 月 16 日，美國駐菲律賓大使湯瑪斯表示，在菲律賓遭受到威脅時，美國將時刻站在其身邊。同月，菲律賓抗議中國海洋勘探船和海軍艦隻進入安塘灘附近搭建設施，同一時間，菲律賓海軍研究報告提議購買潛艇用於威懾與防備未來的任務；6 月，菲律賓宣佈把南沙群島附近海域更名為西菲律賓海，並明確表示歡迎美國幫助在南海島嶼爭端問題上執行國際法。6 月 23 日，希拉蕊和菲律賓外長羅薩里奧（Albert Del Rosario）會談後表示，美國會信守美菲協防承諾，並提供負擔得起的軍備給菲國。而羅薩里奧也在當下提交一份購買海軍裝備的願望清單。

此外，阿基諾三世在 9 月前往東京進行訪問，與日本首相野田佳彥商定加強兩國海洋安全關係，舉辦高層防務會議，日本協助菲律賓海軍與海巡的培訓。8 月，菲律賓接收了美國海岸巡防隊「漢密爾頓」號退役艦，後更名為皮勒號（BRP Gregorio del Pilar）；12 月，該艦被派往南海執行任務，菲律賓官員希望購買沿海雷達、遠端巡邏機、海上戰略起降船、近海巡邏艇、海軍直升機、防空雷達、6 架噴氣式教練機、地面攻擊機、反艦導彈及潛艇等，強化菲律賓海上實力。11 月，韓國總統李明博訪問馬尼拉後，阿基諾總統向李明博提出包括軍用飛機、艦船在內的軍事裝備採購要求，以增加其海軍力量。此外，菲律賓也與義大利國防部簽署一份為期五年的武

器裝備採購，義大利軍方將在五年內向菲律賓轉讓大批二手戰鬥轟炸機，護衛艦、驅逐艦和無人飛機等。

2013 年 7 月 3 日，菲律賓國防部副部長馬那羅 (Fernando Manalo) 表示，海軍已經決定從義大利購買兩艘新西北風級護衛艦。10 月 17 日，菲律賓總統阿基諾三世與韓國總統朴槿惠就向韓國購買 12 架 FA-50 輕型攻擊飛機並簽署了諒解備忘錄。2013 年，菲律賓和美國先後舉行了「肩並肩」軍事演習、「卡拉特」聯合軍事演習、「菲布萊克斯 14」兩棲聯合軍事演習，還進行了數次增加美國軍隊在菲律賓輪換人數的談判，並極有可能在 2014 年簽署最後協議。7 月份，菲律賓外長羅薩里奧表示，美國將把對菲律賓的軍事援助金額從現在的 3,000 萬美元提升到 5,000 萬美元。12 月 17 日，美國國務卿克里宣布，美國將在今後 3 年向菲律賓提供 4,000 萬美元，用於加強菲律賓的海洋安全，提升其預警能力。日本在 2013 年不僅對菲律賓的仲裁表示支持，也承諾加快向菲律賓提供 10 艘巡邏艇。

2016 年 7 月，菲律賓海軍接收第三艘原屬美國海岸警衛隊的漢密爾頓級巡航艦。交接儀式在加州阿拉米達海岸防衛隊基地舉行，巡航艦以菲律賓獨立運動發起人邦尼發秀 (Andrés Bonifacio) 命名。艦上的菲律賓官兵在交接儀式後，將在美國接受三個月訓練，在 10 月起錨返回菲律賓。菲律賓政府投資了 160 萬美元，將巡航艦裝備現代化 (now 新聞台，2016) 。

2014 年 4 月，當美國總統歐巴馬訪問菲律賓前，簽署了一項為期 10 年的『增強防務合作協議』 (EDCA)，為美軍擴大在菲律賓的存在提供條件 (大公報，2014)。雖然菲律賓民眾對種防務合作協議有意見，但菲律賓最高法院以 10 比 4 票做出裁定，支持一項將允許美國在該國部署艦艇和飛機的防務協議。美國這麼做，旨在對抗中國在南海越來越強硬的動作 (FT 中文網，2016) 。

三、結盟的必要：結盟美日

阿基諾在 2015 年 6 月前往日本訪問，在東京出席「亞洲的未來」國際會議演講時，指名批評中國：「日本與菲律賓訴求自由航行和法律統治來針對中國非法主權的主張」，同時表示：「如果那裡成為真空狀態，例如

超級大國美國如果說『我國不關心』的話，就不能阻止其他國家的野心」，接著他說：「我雖然只是學過歷史的外行，但這個問題令我想起德國納粹摸索著投入（戰爭）和當時對此的歐美各國反應」。阿基諾舉例說明第二次世界大戰爆發前，德國納粹吞併捷克斯洛伐克的蘇台德（Sudetenland）地區，指責當時「誰也沒叫停」（BBC 中文網，2015）。

菲律賓阿基諾總統在 2010 年上台後，一改過去菲律賓政府對中國友好政策，轉而成為南海反中政策，阿基諾在 2015 年 4 月歐巴馬訪菲時還曾明確表示，菲律賓「正在為實現加入 TPP（跨太平洋夥伴協定）而籌備」。當時，菲律賓貿易與工業部長多明戈也強調加入 TPP 對菲律賓有益。為此，阿基諾政府不惜壓制國內反對派的聲音。阿基諾表現出親美和反中的態度（超越新聞網，2015）。

菲律賓曾為美國的領土，1991 年菲律賓廢除了菲美軍事基地協定，美國不再菲律賓設立軍事基地，1998 年兩國簽署『訪問部隊協議』，根據此一協議，菲律賓允許美國在菲律賓部署數百名美國軍人，並讓美國軍艦提供了有期限的靠岸補給，911 恐怖攻擊事件後，美國加大了對菲律賓的軍事投入，2002 年，美國向菲律賓南部派駐數百名美國軍人，2016 年開始，根據 2014 年美菲兩國簽署的「加強國防合作協議」，菲國將開放五座軍事基地供美軍使用，其中一座基地緊鄰南海南沙群島。這五座基地分別是：菲西巴拉望島的包蒂斯塔（Antonio Bautista）空軍基地，該島緊鄰主權高度爭議的南沙群島，菲南民答那峨島的倫比亞（Lumbia）空軍基地，美國對該處穆斯林激進團體的勢力十分關注，首都馬尼拉北部的巴塞（Basa）空軍基地與麥格塞塞堡（Fort Magsaysay）以及宿霧的艾布恩（Mactan-Benito Ebuena）空軍基地（自由時報，2016）。2012 年 4 月 10 日黃岩島事件發生後，30 日在華府舉行的「美菲 2+2」會議，兩國外交官員與國防官員就共同的安全問題交換意見，同時菲律賓向美國請求更大程度上防務裝備上的協助，獲得軍事教育與培訓計畫的援助，並獲得更多對外軍事資助（新浪網，2012）。

除了美國的協助，菲律賓也積極與日本強化關係，由於日本在東海與中國存在釣魚台列嶼領土主權與東海海洋權利爭端，日本除了在 2013 年 7 月安倍晉三訪問菲律賓時答應提供菲律賓 10 艘巡邏艇外，還支援菲律賓對

中國南海提出的國際仲裁（大公報，2016）；最明顯的例子是在七大工業國開會時，日本通常會主導海洋議題寫入領導人聲明中（自由時報，2015；日經中文網，2016）。此外，菲律賓也支持日本修改新安保法，允許日本海上自衛隊使用菲律賓港口，2013 年 1 月 10 日，日本外相岸田文雄與菲律賓外交部長羅薩里奧在菲律賓舉行會談，菲律賓外長表示，亞洲需要一個更強大的日本，以平衡中國，6 月 27 日，日本防衛大臣小野寺五典與菲律賓國防部長加斯明會談後表示，日菲兩國將加強在防衛偏遠島嶼、領海以及保護海洋權益方面的合作，日本政府則支持菲律賓透過國際仲裁以解決與中國的南海爭端（新華網，2013）。

日本也以實力涉入南海事務，2015 年 6 月 23 日上午 6 時多，由 14 名日本海上自衛隊員和 3 名菲律賓軍人搭乘 P3C 反潛機自菲律賓西部巴拉望島的普林塞薩港（Puerto Princesa）飛往巴拉望島以西 80 至 180 公里處的南海海域上進行演訓。這是自菲律賓總統阿基諾 6 月初訪問日本，公開表示中國是納粹德國，希望國際社會不要對中國採取姑息主義後，日本以實力協助菲律賓。不過，這也不是日本首次在南海事務上協助菲律賓，在 2015 年 5 月初，日本也曾與菲律賓進行軍事演習，積極涉入南海事務將成為安倍晉三的政策。不過，也有美國學者反對日本涉入南海過深，例如美國卡內基國際和平研究中心研究員史文（Swaine, 2015）在 2015 年 7 月 23 日國會聽證會上表示，日本要協助東南亞國家盟邦改善海上警察實力是歡迎的，但華盛頓「不應該」鼓勵日本自衛隊加入美國南海巡防工作，認為日本在南海並無領土爭端，在該海域也無安全與自由航行受到威脅，如此將引起美日同盟與中國之間的「安全困境」，促使區域的不穩定，而史文也認為，日本目前法規也禁止參與這樣的行動。

肆、菲律賓在仲裁結果後的扈從

2016 年 7 月 12 日，南海仲裁結果出爐，菲律賓獲得勝訴，但在諸多層面上卻無法執行，例如仲裁結果中認定美濟礁、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（Permanent Court

of Arbitration, 2016))，且不與中國任何可能的權利主張相重疊，但中國已在美濟礁大興土木，雖然結果可能在法律上仍被判定為人工設施，但依據1982年『聯合國海洋法公約』第56條規定，沿海國在其專屬經濟區內享有人工島嶼、設施和結構的建造和使用的管轄權。但中國已在美濟礁大興土木，菲律賓倘依仲裁結果，應享有合法的管轄權，但卻無法有效執行並拆除美濟礁上的人工設施，反倒因此惹火了中國，而中國對菲律賓進行的制裁，也讓菲律賓感受到不小壓力，此外，菲律賓在仲裁結果出爐前，在5月舉行選舉，新總統杜特蒂(Rodrigo Duterte)從競選期間便開始向中國釋放出善意，2016年5月初，杜特蒂表示對中國投資的渴望，希望中國能夠支持援助馬尼拉和其他省份的鐵路，以及自己家鄉的鐵路系統建設，對於南海資源問題，願與中國共同開發(環球網，2016)。雖然7月的仲裁結果對菲律賓有利，但杜特蒂反而對美國多所怨言。

杜特蒂向中國示好，一方面報復選舉期間美國偏袒自由黨候選人羅哈斯(Mar Roxas II)外，另一方面也在思考菲律賓的利益所在，在就職總統後如何取得建設國家的資源與資金，是杜特蒂首要任務。由於菲律賓與中國的確有領土糾紛，而這糾紛涉及神聖的領土歸屬，也不可能透過和平手段解決，但在軍事實力上，杜特蒂也很清楚，無法和中國的人民解放軍一較高下，2016年12月19日，杜特蒂在總統辦公室表示，派遣菲律賓海軍奪黃岩島並不是一個可行的選項，他們可能一分鐘內就被橫掃，那會是一場災難。但他也說，自己仍會在任期內推動南海仲裁裁決，但不是現在，他說：「我現在會擱置仲裁，不對中國強加任何東西(東森新聞，2016)。」對杜特蒂而言，既然短時間內使用武力解決問題是不可行的，為何不走另一條路，暫時與中國改善關係，先取得對執政有利的資源後，再視情況進行南海維權的下一步。因此，杜特蒂在南海並不是讓步，而是委曲求全，重整步伐。

一、主動向中國示好

仲裁結果出爐後，杜特蒂不斷對中國釋放出善意，7月底，杜特蒂表示：「如果我們能與他們達成和解，我認為我們會得到很多利益。」杜特蒂直

言：「中國是有錢的，美國才沒有錢。」他希望中菲雙方能順利解決南海問題，仍期盼與中國保持友好關係。由於中國與菲律賓關係陷入僵局，因此，仲裁案後，杜特蒂派遣前總統羅慕斯 (Fidel Ramos) 前往中國訪問，試圖改善中菲關係，不過，中國仍不讓其直接訪問北京，因此安排香港為其訪問地，2016 年 8 月 8 日下午，羅慕斯以總統特使身分，在前內政部長阿魯南三世 (Rafael Alunan III)、中國事務專家羅瑪納 (Chito Sta. Romana)，以及瓊斯 (Sam Ramos Jones) 等人陪同下，搭機前往香港長開為期 5 天的訪問行程，希望能替兩國關係破冰，營造友好氣氛。羅慕斯表示，此行目的是「重振菲中關係」。羅慕斯在 8 月 13 日於馬尼拉召開記者會表示，他在香港見到了傅瑩，也見到了中國南海研究院院長吳士存，不過可以看到中國刻意壓低會見代表層級，羅慕斯表示，在會談中，討論了建立「雙軌」機制，讓兩國能在一些領域上合作，同時又能各自處理如南海領土爭議等「爭議問題」。

在羅慕斯破冰之旅未達成菲律賓規畫的目標後，8 月 17 日杜特蒂表示，他願意與中國展開雙邊對話，他強調，與中國開戰絕對不是一個選項，「我還沒有蠢到那個地步」，戰爭絕不是明智的選擇。29 日，杜特蒂出席國家英雄紀念日活動時向中國大使趙鑑華喊話，希望中國「大人有大量」，表示將中國視為「兄弟」而不是敵人，表示不希望與中國發生衝突，認為和平才是唯一解決的方式，也希望能夠讓漁民前往南海領域捕魚。此外，杜特蒂向趙鑑華開玩笑表示：「你的國家應該給我們時間壯大武力，因為你們的軍力太大了」。杜特蒂甚至表示，自己身上就流著「中國血統」，試圖藉此拉近雙方關係。9 月 28 日，杜特蒂訪問越南時表示：「美國計劃再次舉行聯合軍演，但這是中國不願意看到的。我現在宣佈，這將是菲美之間最後一次軍事演習。」但杜特蒂也同時強調，菲律賓將繼續維護美菲兩國之間的合作關係。

雖然演習在 10 月 4 日照常舉行了，美國和菲律賓在菲律賓馬尼拉東部的達義市舉行兩棲登陸聯合軍演，這次軍演將持續到 12 日，動用 400 名菲律賓士兵和 1,100 名美國士兵，演習地點包括：呂宋島、近南海的巴拉旺省。代號「Phiblex33」。這項軍演係在菲律賓總統杜特蒂威脅將終止和美國的

聯合軍演合作之後舉行。杜特蒂表示，這將是他任內最後一場和美方的聯合軍演，因為中國不樂見，而且美國並未真正轉移軍事技術。對此，菲律賓外交部長表示，美、菲兩國合作軍事演習將持續到 2017 年，杜特蒂的說法並非最後決定（游伊甄，2016）。

不過，值得注意的是，即使阿基諾總統因南海問題與中國鬧翻，但在政策方向上，原本阿基諾希望加入 TPP 的部分，倒因為對菲律賓貿易造成嚴重影響，因此菲律賓政府開始猶豫，與加入 TPP 形成鮮明對比的是，菲律賓加入中國主導的亞投行卻沒有任何猶豫，是第一批創始成員國。在推進中國 10+1 自貿區升級版的進程中，菲律賓也沒有任何異議。菲律賓同時也在參與被認為中國作為對抗 TPP 手段之一的『區域全面經濟夥伴協定』（RCEP）的談判。一方面拒絕了 TPP，一方面卻與中國加強合作。2015 年 3 月底，由於盟友加入中國主導亞投行使得美國在世界上非常孤立，這一階段是美國外交上最困難的一個階段。然而，恰在這個時候，菲律賓卻宣布退出 TPP 談判。對杜特蒂來說，更不會參與 TPP 列為其外交政策之一。

二、與美國鬧僵來爭取中國好感

白宮國安會發言人普萊斯（Ned Price）說，美國總統歐巴馬不會和菲律賓總統杜特蒂舉行雙邊會談，並將改與南韓總統朴槿惠會晤。杜特蒂在前往寮國參加東南亞國協（ASEAN）相關會議前口出惡言並怒罵美國總統歐巴馬，杜特蒂說：「他（歐巴馬）以為他是誰？我可不是美國的寵物狗，我是主權國家的總統」。早在啟程前往寮國前，歐巴馬在杭州就表達了對兩人是否能按原定計畫會談表示懷疑，雖然歐巴馬說，「他（杜特蒂）真是個活潑有趣的人」，但「我總希望確定我參與的會談是否有實際成效」。歐巴馬原已安排於在出席寮國舉行的東協會議期間，與杜特蒂會談（中央通訊社，2016）。2016 年 10 月 4 日，杜特蒂在首都馬尼拉發表針對美國的講話，咒罵美國總統歐巴馬，不滿美國不肯出售導彈等武器。他表示，菲律賓不在乎，因為菲律賓可以輕易由俄羅斯和中國獲得有關武器。他指出，因為受到美國的不恰當對待，正重新調整菲律賓的外交政策。由於美國對杜特蒂取締毒品而殺人的作法，違反人權等，美國及歐盟積極介入，卻引

發杜特蒂的不滿。杜特蒂說：「我已失去對美國的尊重。」「歐巴馬先生，你下地獄吧！」（BBC 中文網，2016）

早在選舉期間，美國駐菲律賓大使古德伯格在菲律賓舉行總統選舉期間不時發表言論，干預菲國選舉。杜特蒂一度放話要求古德伯格「閉嘴」，並公開揚言，如果美國要斷絕與菲律賓的外交關係，他不會在乎。杜特蒂指責 7 月 27 日，美國國務卿克里訪問菲律賓，並在古德伯格大使陪同下拜會杜特蒂總統。克里當時承諾向菲律賓政府提供 3,200 萬美元資金援助，用於支持菲律賓加強執法培訓和服務。杜特蒂晚間在提到這筆援助時調侃稱，「他（克里）甚至還給我和洛倫薩納（菲國防部長）留下 3,200 萬美元，這看起來不錯」，「讓我們再辱罵他們一次，這個瘋子還會再來巴結我們。這都與錢有關」。

由於杜特蒂的言論，已經讓美國感到不悅，因此，來自美國的壓力讓菲律賓的官員也頗感無奈，2016 年 10 月 6 日，菲律賓外交部長雅賽(Perfecto Yasay, Jr.) 發出措詞強烈的聲明進一步說明杜特蒂的立場，痛斥「美國讓菲律賓失望了」，菲國為了維護國家利益、主權及領土，未來將調整外交政策，走向獨立自主。雅賽指出美國過去以「胡蘿蔔與棒子」策略對待菲律賓，要求服從美國的要求與利益，但杜特蒂總統希望將菲律賓人從這個情況中解放出來。他強調，菲國也不會允許中國或其他國家用「胡蘿蔔與棒子」欺負菲律賓人或處理菲律賓利益。雅賽反問美國人，是否願意改變與菲律賓交流的方式？是否重視且願意加強雙方的情誼？還是選擇忽視菲律賓的請求，並繼續針對菲國的人權問題指指點點？稍早，雅賽在 9 月中訪問美國時表示：「我要求我們美國盟友，美國領袖考量到我們的抱負。我們不能永遠都當美國的棕色皮膚小弟。我們必須成長，成為我們人民的老大哥。」但對仲裁結果的態度仍然堅定，雅賽在美國表示，南海仲裁案結果，將是菲律賓政府處理南海爭議時「無可妥協」的依據，不論菲律賓走那一條路線，杜特蒂總統以仲裁結果為依據的立場無可妥協（聯合新聞網，2016）。

伍、結論

菲律賓在 2013 年 1 月提出的南海仲裁案，主要是在回應 2012 年 4 月中菲黃岩島事件，菲律賓作為一個相對中國的小國而言，對中政策則依所處環境而選擇「抗衡」或「扈從」，仲裁前菲律賓透過法律上的抗衡、海上實力的強化以及與美日等主要國家的結盟，讓菲律賓得以力抗中國，並在國際社會獲得同情與支持，而其以國際法為工具，讓中國在面對仲裁過程中異常難受，雖然中國並沒有同意參與仲裁，也無需擔負仲裁費用，但整個中國花費在研究南海仲裁案，以及該如何應對上，仲裁後該如何反擊，遊說國際社會對中國友好的國家等等，的確也花費不少資源。小國雖無法在軍事實力上與大國對抗，但小國運用了國際社會的結盟關係以及對大國不利的國際法與海洋法體系，讓大國在應對時格外艱辛。

然而，就在仲裁結束之後，菲律賓新總統認為，中國是菲律賓重要的經貿國，而美國僅就軍事力量提供協助，在經濟上無法提供任何正面的援助，因此，菲律賓只好選擇與中國修補關係，但卻在南海問題上仍不退縮，堅持仲裁結果中國應該承認並遵守，但中國仍要菲律賓先自行宣告南海仲裁案無效，但菲律賓為顧及國內反彈聲浪，不願依照中國旨意行事，但在遞出橄欖枝時，派遣前總統羅慕斯前往北京遊說中國，卻僅能到香港與中國官員見面，且所見層級頗低，返國後，由於新總統杜特蒂在取締毒品過程中，殺害許多毒販，涉及到人權問題，而當美國與歐盟等給予龐大壓力後，杜特蒂藉此機會批評美國，主要目的在取悅中國，當中國願意給予菲律賓協助後，杜特蒂也會以此為籌碼，向美國索價，但美國是否因此願意對杜特蒂讓步，從美國總統歐巴馬取消與杜特蒂的會談，最後杜特蒂可能兩邊落空，特別是美國新總統川普在 2017 年 1 月 20 日就職後，杜特蒂也在觀察美國的外交走向，川普與歐巴馬行事風格不同，也將影響杜特蒂在中美間遊走的政策決定。

小國在面對大國時，不外乎「抗衡」或「扈從」等手段，且會依國家政策需要而隨時變化，因此，菲律賓在仲裁前對中國抗衡，到仲裁後對中國扈從的作法，也是菲律賓在計算自身國家利益後的合理行為，只不過，

當菲律賓對中國進行抗衡時，便是拉攏美國等國家才有抗衡中國的能力，不過，當菲律賓對中國採取扈從因而得罪美國，但中國遲遲不願協助菲律賓「抗衡」美國之際，未來菲律賓仍受現實主義影響，深化美國與其軍事援助。

參考文獻

- 大公報，2014。〈美國菲律賓簽署『十年軍約』，軍事基地或面向南海〉4月28日（<http://news.takungpao.com.hk/world/exclusive/2014-04/2444545.html>）（2016/10/12）。
- 大公報，2016。〈日援菲巡邏船首艘抵馬尼拉〉8月19日（<http://news.takungpao.com.hk/paper/q/2016/0819/3359057.html>）（2016/10/12）。
- 中央通訊社，2016。〈菲律賓總統語出不遜歐巴馬取消2人會談〉9月6日（<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201609060014-1.aspx>）（2016/10/12）。
- 文匯報，2016。〈劉振民：仲裁庭法官掙了菲律賓的錢提供有償服務〉7月13日（<http://news.wenweipo.com/2016/07/13/IN1607130018.htm>）（2016/10/12）。
- 日經中文網，2016。〈日本外長：在 G7 呼籲南海問題的司法解決〉3月31日（<http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/18937-20160331.html>）（2016/10/12）。
- 自由時報，2015。〈G7 峰會反對中國改變南海現狀〉6月9日（<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/887646>）（2016/10/12）。
- 自由時報，2016。〈菲律賓 5 軍事基地開放美軍進駐〉3月20日（<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/970282>）（2016/10/12）。
- 東森新聞，2016。〈派海軍奪黃岩島？度特蒂：1 分鐘內就被解放軍橫掃〉12月21日（<http://www.ettoday.net/news/20161221/833935.htm>）（2016/10/12）。
- 吳士存，2013。《南沙爭端的起源與發展》（修訂版）。中國北京：中國經濟出版社。
- 沈克勤，2009。《南海諸島主權爭議述評》。台北：學生書局。
- 游伊甄，2016。〈美菲南海聯合軍演杜特地和外長不同調〉《新頭殼》（<https://newtalk.tw/news/view/2016-10-04/77840>）（2016/10/12）。
- 超越新聞網，2015。〈菲律賓為何突然捅美國大哥一刀？〉4月15日（<http://beyondnewsnet.com/20150415/16331/>）（2016/10/12）。
- 新浪網，2012。〈希拉蕊稱美菲對南海事態發展感到嚴重擔憂〉5月2日（<http://news.sina.com.cn/c/2012-05-02/023424354569.shtml>）（2016/10/12）。
- 新華網，2013。〈日菲討論加強防務合作〉6月27日（http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/27/c_116319031.htm）（2016/10/12）。
- 比爾·海頓 (Bill Hayton)，2015。《南海：21 世紀的亞洲火藥庫與中國稱霸的第一步？》（*The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*）。台北：麥田出版社。

- 蒲國慶，2012。〈菲律賓領域主張之演進〉《臺灣國際法季刊》9 卷 2 期，頁 123-488。
- 聯合新聞網，2016。〈菲外長嗆美國：不能永遠當小弟〉9 月 17 日 (<http://udn.com/news/story/6809/1966871>) (2016/10/12)。
- 環球網，2012。〈菲總統候選人對華示好：願永遠閉嘴不挑爭端〉5 月 7 日 (<http://military.china.com//important/gundong/11065468/20160507/22598886.html>) (2016/10/12)。
- 騰訊新聞，2012。〈胡錦濤十八大提建海洋強國，日方立即回應〉11 月 9 日 (<http://news.qq.com/a/20121109/001401.htm>) (2016/10/12)。
- BBC 中文網，2015。〈菲律賓總統阿基諾東京演講批評中國〉6 月 3 日 (http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/06/150603_japan_phillipine_president_speech) (2016/10/12)。
- BBC 中文網，2016。〈菲總統咒罵奧巴馬“下地獄”暗示兩國斷交〉10 月 4 日 (http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/10/161004_philippines_us_duterte_obama) (2016/10/12)。
- Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS). 2009. “Outer limits of the Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles from the Baselines: Submissions to the Commission: Submission by the Republic of the Philippines.” (http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_phl_22_2009.htm) (2016/10/12)
- FT 中文網，2016。〈菲律賓裁定美菲防務協議不違憲〉1 月 13 日 (<http://big5.ftchinese.com/story/001065728>) (2016/10/12)。
- now 新聞台，2016。〈菲律賓接收第三艘美國巡航艦〉7 月 23 日 (<http://news.now.com/home/international/player?newsId=186959>) (2016/10/12)。
- Permanent Court of Arbitration (PCA). 2016. “The South China Sea Arbitration Award of 12 July 2016.” (<http://www.pcacases.com/pcadocs/PH-CN%20-%2020160712%20-%20Award.pdf>) (2016/10/12)
- Philippine Mission to the United Nations. 2011. “Letter to the United Nations.” April 5 (http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/phl_re_chn_2011.pdf) (2016/10/12)
- Republic Act No. 9522, 2009* (http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra2009/ra_9522_2009.html) (2016/10/12)
- Swaine, Michael D. 2015. “America’s Security Role in the South China Sea.” (<http://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20150723/103787/HHRG-114-FA05-Wstate-SwaineM-20150723.pdf>) (http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/10/161004_philippines_us_duterte_obama) (2016/10/12)

US State Department. 2014. “Philippines: Archipelagic and other Maritime Claims and Boundaries.” *Limits in the Seas*, No. 142 (<http://www.state.gov/documents/organization/231914.pdf>) (2016/10/24)

Walt, Stephen M. 1987. *Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.

Balancing or Bandwagon? The Philippines' South China Sea Arbitration Response to Chinese Hard Approaches in the SCS

Ting-Hui Lin

Vice CEO, Prospect Foundation, Taipei, TAIWAN

Abstract

In April, 2012, a Philippine Navy surveillance plane spotted eight Chinese fishing vessels anchored in the waters of Scarborough shoal. BRP Gregorio del Pilar was sent by the Philippine Navy to survey the vicinity of the shoal, and confirmed the presence of the fishing vessels and their ongoing activities. On April 10, 2012, BRP Gregorio del Pilar came to inspect the catch of the Chinese fishing vessels but were blocked by Chinese maritime surveillance ships (then became part of China Coast Guard in 2013). Since then, tensions have continued between the two countries. However, the Philippines' responded China's hard approaches with diplomatic ways and took steps based on international law. The Philippines seeks for American and Japanese assistance to involve South China Sea issues, on the other hand, the Philippines government decided to adapt arbitration based on United Nations on the Law of the Sea (UNCLOS) but Chinese government refused to join the arbitration processes. The Philippines won the media and legal warfare on the SCS issues. This article discusses how the small countries respond strong power to challenge or violate their interests. Balancing or bandwagon is difficult for small countries to choose? What's the purpose of the Philippines brought the SCS arbitration, and after that, what's the Philippines' next policy and is the bandwagon useful for improving China- the Philippines Relationship?

Keywords: South China Sea, South China Sea Arbitration, Realism, balancing, bandwagon