

## 焦點評析

# 浮現中的南海權力政治邏輯

---

## Emerging Logic of Power Politics in South China Sea

楊昊 *Hao Yang*

政治大學國際關係研究中心助理研究員

*Assistant Research Fellow of Institute of International Relations,  
National Chengchi University*

李偉銓 *Wei-Cyuan Lee*

東吳大學政治系碩士生

*Master Student of Department of Political Science,  
Soochow University*

### 一、前言

美國史丹福大學國際安全與合作研究中心 (Center for International Security and Cooperation, CISAC) 研究員薛理泰 (Xue Litai) 在 2010 年 9 月 6 日於「聯合早報」發表一篇評論南海問題的專文。該文特別指出，南海周邊國家近年來對於敏感的領海主權問題特別關切，儘管各國相當重視海域資源的開發並且一再重申南海區域穩定及和平的重要性，但由於鄰近的中國、越南持續強化國防軍事能量，這也使得南海主權爭議所隱含的衝突與對峙局面很有可能因此浮上檯面。薛理泰更表示越南將可能在南海區域內有大動作，其目標可能針對臺灣的太平島。薛理泰的論述立刻引起鄰近國家的關注，特別是中國國內學者的批判與反彈尤其激烈。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 畢殿龍，〈美國專家謬論：越南會侵佔中國太平島〉，《中國評論新聞網》，2010 年 9 月 7 日，

薛理泰的專文其實只反映了南海問題中的「衝突」環節。從本質上來看，南海問題儘管是很典型的領土/領海主權爭議，但此一主權爭議的背後卻牽涉了相當複雜的利益競合網絡，因而很難用單純的合作關係或絕對的衝突立場來評價或分析南海爭端的發展。本文認為，最主要的原因在於此一利益競合網絡很明顯地受到至少三種區域過程的交互影響，這三種區域過程分別是：大國政治的權力競逐、區域結盟政治的權力對張、以及區域合作機制所彰顯的權力內斂。本文認為，這三種區域過程將滲透到南海問題的利益競合網絡中，並影響利害關係國之間的互動關係，進而牽動東亞暨亞太區域安全情勢的未來發展。有鑑於此，本文將試圖探討這三種區域過程的內涵，並藉此探索浮現中的南海權力政治邏輯，同時評估南海區域情勢的未來發展路徑。

## 二、大國政治的權力競逐：核心利益與國家利益之爭？

單就地緣政治或地緣經濟的角度來看，南海主權問題係由六個主要聲索國在領海上各有堅持因而引起的國際爭端，其中不乏各式文攻武嚇、甚至也包含了不少擦槍走火的軍事衝突。<sup>2</sup>舉例而言，中國與越南因為對南海主權的各自堅持，分別在 1974 年與 1988 年發生西沙與南沙的海戰。在 1990 年代，中、越關係更因南海問題而陷入政治僵局。除了南海周邊國家在地緣政治與地緣經濟利益上的糾葛，如果從更高層次的戰略利益來看，可以發現有許多區域外的大國（特別是東北亞國家），將南海地區的穩定與安全視為是己身的國家利益。<sup>3</sup>大國為了捍衛國家利益所造成的強權政治角

---

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1014/3/9/3/101439306.html?coluid=126&kindid=3973&docid=101439306>。

<sup>2</sup> 除了我國，亦包含了中國、越南、菲律賓、馬來西亞以及汶萊等南海周邊國家。

<sup>3</sup> 譬如，日本與韓國均有近 80% 的進口原油必須駛經南海，這也使得南海航道成為東北亞國家的能源生命線。“Energy Profile of South China Sea,”

[http://www.eoearth.org/article/Energy\\_profile\\_of\\_South\\_China\\_Sea](http://www.eoearth.org/article/Energy_profile_of_South_China_Sea)(October 25, 2010)。日本相當重視南海問題的發展，請參見：Tetsuya Mizuno, “Japan-US Involvement Vital in South China Sea,” *The Daily Yomiuri*, July 26, 2010,

力，形成了影響南海安全情勢的第一個區域過程，而區域強權（中國）與全球霸權（美國）之間的對作，更是其中的關鍵。

從大國政治的權力競逐角度來剖析南海問題的發展，很明顯地，南海情勢的發展被視為是中國核心利益（core interest）與美國國家利益（national interest）彼此競爭下的產物。對於中國而言，所謂的「核心利益」指的是由既有領土不可分割性所牽引出的完整國家論述，而此一論述長久以來所指涉的範圍多半僅限於西藏問題與臺灣問題。然而，根據日本共同社於7月3日的報導所示，中國政府正式向美國表態南海問題是中國的核心利益，<sup>4</sup>此一消息傳出後，有越來越多的中國學者及國內政策社群開始重新思考、釐清甚至是辯論南海問題在中國整體國家利益中的定位與權重。有部份學者對外表示南海問題絕對是中國的核心利益，因而引起國際社會（特別是美國政策社群）對中國在南海軍事活動的擔憂；<sup>5</sup>亦有學者（如北京大學國際關係學院朱鋒教授）認為中國國內與國際間廣為流傳的「核心利益」主張，很可能是外界對於北京高層的誤解或誤判；<sup>6</sup>儘管如此，大多數的學者則是傾向謹慎回應「南海作為中國核心利益」的主張，<sup>7</sup>深懼過份詮釋將造成周邊國家的誤解與憂慮。儘管中國國內對於南海問題是否是核心利益仍有論辯，但這並不是造成南海緊張關係的關鍵，真正的癥結在於由南海主權爭議所引起的區域安全危機必然將牽動中國國家利益，而這的確是不爭的事實。

---

[http://www.viet-studies.info/kinhte/japan\\_us\\_South\\_ChinaSea\\_Yomiuri.htm](http://www.viet-studies.info/kinhte/japan_us_South_ChinaSea_Yomiuri.htm)。

<sup>4</sup> 譚利姪，〈中國首次向美明確表態，南海是中國核心利益〉，《香港商報》，2010年7月5日，[http://www.cnwnc.com/content/2010-07/05/content\\_2550750.htm](http://www.cnwnc.com/content/2010-07/05/content_2550750.htm)。

<sup>5</sup> 〈少將：「南海是中國核心利益」非官方表態〉，《中國評論新聞網》，2010年10月12日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1014/7/2/1/101472175.html?coluid=4&kindid=18&docid=101472175&mdate=1012100650>。

<sup>6</sup> 韓詠紅，〈聯合早報：南海為何成為中國「核心利益」？〉，《新華網》，2010年8月23日，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2010-08/23/content\\_14060655.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2010-08/23/content_14060655.htm)。

<sup>7</sup> 〈北京學者：慎用國家核心利益〉，

<http://n.yam.com/cna/china/201007/20100727409288.html> (2010年10月24日)。

相較於學者與政策社群的謹慎態度，中國民間社會的立場則呈現出截然不同的風貌。在各種網路與民意論壇中，針對南海問題的討論充斥著激進的民族主義論述，民意幾乎一面倒地希望藉由激烈的軍事手段，直接解決南海主權問題。在中國國內，有一項 2009 年進行的網路民意調查，其結果顯示在當前中國所面臨的各種問題中，尤以南海問題最為重要，有 49.4% 的受訪者認為南海問題名列中國諸多挑戰之首。儘管南海問題在本質上反映了主權的爭議（40.18% 受訪者認同），但亦有將近 49.7% 的受訪者認為南海問題不單只是主權問題，同時也是資源問題與軍事國防問題。除此之外，就南海問題的解決方式而言，大多數的受訪者認為爭端的解決必須仰賴軍事威攝（83.4%）的方法，而只有 8.3% 與 3.2% 的受訪者支持藉著外交斡旋與國際仲裁來處理相關問題。此一網路民調最後一項問題即美國在南海問題中所扮演的角色，從議程設定的邏輯來看，很明顯地，此一問題揭示了一個相當重要的政治現實，即美國是中國在南海問題上最重要的競爭者。根據調查結果所示，有 52.2% 的受訪者認為美國在南海問題上扮演著參與者的角色，除此之外，更有 36.1% 的受訪者認為美國主導了南海問題的發展。<sup>8</sup>也就是說，暫不論南海問題是否明確被北京視為是國家核心利益，美、中之間在南海議題上的戰略競爭格局，早已明顯存在，而此一戰略競爭的格局便是由兩大強權的國家利益之間的衝突所啟動。

近年來，美國曾多次表示亞太地區是否能維持和平與穩定將攸關美國本身的國家利益，其中，在亞太區域架構最重要的經濟與政治安全兩大支柱，被視為是美國參與東亞事務的關鍵，而中國更被視為是潛在的挑戰者。<sup>9</sup>當歐巴馬總統上任後，美國即致力於自伊拉克撤軍的計畫，並試圖強化己身在亞太地區的戰略布局，尤其是當美國不斷對外強調自己是太平洋

---

<sup>8</sup> 〈讀者調查：南海主權問題是中國的主要問題嗎？〉

<http://survey.huanqiu.com/result.php?s=SFFzdXJ2ZXJfNzc1> (2010 年 10 月 25 日)。

<sup>9</sup> Dick Nanto, "East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangement and U.S. Policy," *CRS Report for Congress RL33653*, January 4, 2008, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33653.pdf> (October 21, 2010).

國家，而歐巴馬總統又自詡為太平洋總統之際，<sup>10</sup>戰略重心東移已經是外界預料的趨勢，就此，亞太區域在美國全球戰略布局中的權重也就隨之提升。其中，2010年初於南韓所發生的天安艦事件，成為美國積極介入東亞與亞太事務的關鍵轉折，在天安艦事件後，美國積極與韓國、越南在東亞海域進行軍事演習，同時也積極在區域制度與對話機制中對南海問題表態。

長期以來，美國對南海問題的立場緊緊著美國在太平洋的國家利益，華府不斷呼籲中國毋須複雜化南海緊張情勢，並支持各聲索國以和平方式共同解決南海問題。在今年7月，美國國務卿希拉蕊出席東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）並公開表示南海問題將牽涉美國的國家利益。有鑑於此，美國將致力於促進南海問題的和平解決，並且反對各種以武力處理南海問題的作為。<sup>11</sup>到了9月24日，美國總統歐巴馬在紐約與東協十國領袖召開第2屆美國-東協高峰會，同時呼籲各方要和平解決南海領土爭議。與會領袖發表一份25點的聯合聲明，此一聲明儘管語氣溫和，但卻堅定強調「和平解決紛爭、自由航行、區域穩定以及尊重國際法」的重要性。從這份聯合聲明中，外界可以清楚理解所謂的區域穩定與自由航行，正是美國在南海區域中所涉國家利益的關鍵議題。此一關鍵利益甚至持續在2010年於越南河內舉行的東亞高峰會（East Asia Summit, EAS）中發酵，成為華府向北京施壓的重點訴求。

中國與美國之間就南海問題在核心利益與國家利益上的角力，在近幾個月確實有逐漸白熱化的趨勢。當中國核心利益說廣為流傳後，無論是中國學者或者是政策社群均一再對外解釋中國的基本立場，強調中國長期以

---

<sup>10</sup> “‘America’s First Pacific President’ Reaffirms US-Japan Alliance,” <http://blogs.abcnews.com/politicalpunch/2009/11/americas-first-pacific-president-reaffirms-us-japan-alliance.html> (October 22, 2010).

<sup>11</sup> Anna Cara, “Clinton Claims US Interests in Resolving Territorial Disputes in South China Sea Disputes,” <http://www.foxnews.com/world/2010/07/23/clinton-claims-national-resolving-south-china-sea-disputes/> (October 29, 2010).

來堅持擱置爭議、共同開發的主張始終未變，未來亦將希望藉由和平的方式，透過雙邊協商的過程來解決南海爭端。然而，這些和平論述、合作與協商的主張並不足以回應國際社會對於中國近年在南海問題的強硬態度與作為所提出的疑惑。<sup>12</sup>從 2009 年之後，北京對於南海問題的立場確實逐漸轉向強硬，無論是魚政船出現在南海的頻率不斷提高，與南海周邊國家的漁業紛爭亦層出不窮。<sup>13</sup>到了今年 7 月 26 日，中國軍方集結了北海、東海和南海三大海軍艦隊的主力驅逐艦，在南海區域內進行大規模軍演，一度造成南海鄰近國家的緊張情勢。在 8 月 8 日，美國航空母艦駛進越南峴港附近，並且在兩日後，美軍的驅逐艦亦宣稱為慶祝美國及越南邦交正常化十五周年紀念，於峴港靠岸並與越南海軍進行軍事交流與演習。隨著華府的以實際介入作為越來越明顯，中國對美國力量介入的回應亦越來越直接。2010 年 9 月，中國外交部對外表示，美國不該捲入中國的領土主權糾紛中，並宣稱美國的作為會使得當前的區域情勢更加複雜。10 月，中國外交部發言人馬朝旭在例行記者會中更清楚地指出，在南海爭議尚未解決之前，北京堅決反對與南海無關的國家插手南海爭議。<sup>14</sup>從中、美近三個月在南海問題上的持續較勁，實質地反映出中國崛起對於美國全球霸權與戰略布局的深遠影響，同時也意味著由兩強對峙所形成的區域過程將會是影響南海問題最重要的一項因素。

### 三、區域結盟政治的權力對張：雙邊解決與多邊協商之辯？

中國長期以來藉由各種正式與非正式的管道向外宣示，希望能藉著雙

---

<sup>12</sup> Michael Richardson, "Beijing Projects Powers in South China Sea," *The Japan Times*, May 9, 2010, <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/eo20100509mr.html> (October 22, 2010).

<sup>13</sup> 陳至潔，〈美中在南海的戰略競爭與地緣布局〉，《戰略安全研析》，第 65 期，頁 13。

<sup>14</sup> 〈南海問題 中叫美少管閒事〉，《中時電子報》；

<http://news.chinatimes.com/mainland/0,5245,50505155x132010101401261,00.html> (2010 年 10 月 13 日)。

邊協商的途徑來解決南海問題。在 2010 年 10 月所舉行的東協系列峰會中，中國總理溫家寶更明確表示中國反對將南海問題國際化、多邊化、擴大化的立場。更重要的是，北京深知目前所面對的東協集團在南海問題上呈現出利益分歧的情勢，從而理解到爭取其他東協國家支持北京立場的重要性。特別是針對其他未涉入南海問題且需要與中國維持良好關係的東協後進國家，更是中國必須積極經營並建立對抗外來勢力統一陣線的重要盟友。此種以支持雙邊解決為基礎的結盟政治活動，最明顯的例子就是溫家寶與柬埔寨總理洪森在本屆東協系列峰會中的互動。洪森在會議期間對外表示，柬埔寨主張南海問題應該由「相關國家」透過「雙邊管道」協商解決，不能將其國際化、多邊化，<sup>15</sup>洪森的說法道出了溫家寶與北京當局反對美國介入、反對多邊處理的期待。

儘管北京一直希望透過雙邊協商的方式來處理南海問題，但造成北京對外雙邊協商陷入僵局的關鍵在於中-越之間的南海僵局。2010 年是中-越建交 60 週年，同時也是中-越友好年，當中國與越南雙方均希望能強化戰略合作夥伴關係之際，由南海問題所引起的軍事緊張關係卻成為牽絆中越友好關係、衝擊區域安全的關鍵挑戰。近年來，中國與越南在南海議題上陷入低盪關係，早在 2007 年初，中國抗議越南允許英國石油公司（British Petroleum）在崑山海灣（Con Son Basin）開鑿兩口天然氣井，並強烈抨擊此一作為已嚴重侵犯中國領海主權。到了 2007 年中，中國宣佈開放西沙群島觀光的計畫，就在同一時間，越南公開重申對該群島的主權。同一年年底，越南抗議中國軍方在西沙群島舉行軍事演習。隔年，中國正式設置三沙市，越南學生集結前往中國使館抗議。自 2010 年越南接任東協輪值主席之後，河內一直希望能將南海問題國際化，引入外來勢力來平衡中國，甚至曾公開表示今年度的兩次東協高峰會應該要探討「每一個」與區

---

<sup>15</sup> 〈溫家寶反對國際問題多邊化〉，

<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/BREAKINGNEWS4/5940428.shtml> (2010 年 10 月 18 日)。

域安全相關的議題，而南海問題便是箇中關鍵。在 10 月 30 日東協系列峰會的記者會中，越南總理阮晉勇再一次呼籲南海主權聲索國應當要尊重現有的「南海各方行為宣言」(the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)並致力於推動、落實「南海各方行為準則」(the Code of Conduct in the South China Sea)。阮晉勇同時表示，朝向建構「南海各方行為準則」的努力，必須仰賴東協與中國資深官員的積極討論。<sup>16</sup>阮晉勇的聲明儘管沒有直接挑戰中國在南海問題上所採循的雙邊解決立場，亦沒有明示將推動相關問題的多邊解決機制，但他的主張在某種程度上卻暗示北京必須與東協共同協商南海爭議，進而間接彰顯南海問題亟需藉由國際化走向多邊解決的核心理念。

然而，光是越南，並無法獨力推動南海問題的國際化與多邊化，因為在區域體系中，越南僅具有中級國家的實力，仍無法直接挑戰中國。也就是說，在目前南海利害關係國中，最積極支持、同時最有實力推動多邊途徑來處理南海問題者，唯有美國。美國與中國除了在南海問題上有國家利益與核心利益的對張與碰撞，美國藉著南海問題所積極開展的各種結盟政治舉措，更展現了此一全球強權對於崛起新興強權同時交往 (engagement) 與圍堵 (containment) 的戰略實作。目前有許多亞洲國家希望美國能在區域內仍扮演平衡者或者是和平斡旋者的角色，<sup>17</sup>這提供了華府介入南海問題的重要利基。誠如負責東亞與亞太事務的助理國務卿坎貝爾 (Kurt Campbell) 所言，在未來四十至五十年間，將會有越來越多的亞洲國家將承認美國在亞洲的主導與關鍵地位；而中國的崛起以及亞洲國家對於崛起中國的憂慮，剛好給予美國難得的機會，可以拉攏與中國間存有緊張關係

---

<sup>16</sup> [http://asean2010.vn/asean\\_en/news/48/2DA9FC/REMARKS-by-HE-Prime-Minister-Nguyen-Tan-Dung-At-the-Press-conference-after-the-17th-ASEAN-summit-and-Related-summits](http://asean2010.vn/asean_en/news/48/2DA9FC/REMARKS-by-HE-Prime-Minister-Nguyen-Tan-Dung-At-the-Press-conference-after-the-17th-ASEAN-summit-and-Related-summits) (October 20, 2010).

<sup>17</sup> Joshua Kurlantzick, "Avoiding a Tempest in the South China Sea," [http://www.cfr.org/publication/22858/avoiding\\_a\\_tempest\\_in\\_the\\_south\\_china\\_sea.html](http://www.cfr.org/publication/22858/avoiding_a_tempest_in_the_south_china_sea.html) (October 22, 2010).



或者不信任中國的亞洲國家。<sup>18</sup>

特別是東協國家，被美國視為是自 2009 年開始強化與東亞聯繫的重要環節，原因在於美國認為東協處於崛起亞洲的區域合作體系之核心，並且可以藉著發展與東協及其成員國之間的緊密經濟與安全合作關係，進一步遏制中國在東亞與亞太地區的實質影響力。<sup>19</sup>有鑑於此，華府越來越重視東協國家在東亞戰略佈局中的重要性，並將合作關係由菲律賓與泰國等長期盟友逐漸擴展到印尼、馬來西亞與越南等國，此舉甚至被中國媒體解讀成「多國對付中國的態勢」。<sup>20</sup>舉例而言，今年 8 月 11 日起為期一週的美-越聯合軍演，就是美國與東協國家推動區域結盟政治的最佳例證。此一高調舉行的軍事演習不只是紀念或慶祝美-越關係正常化十五週年，這種由民主的美國與共產的越南攜手合作回應崛起強權或共同對手的結盟作為，具有高度政治及戰略意涵，甚至被許多中國學者解讀成新冷戰、舊制衡的對抗局勢。<sup>21</sup>整體而言，在南海問題上逐漸浮現的結盟政治情勢，一者以美國為首，積極推動多邊協商南海問題的結盟政治勢力，另一者則是以中國核心，積極尋求東協非南海主權聲索國支持雙邊解決途徑的結盟勢力。這兩股勢力展現了大國政治滲透到區域整合過程中的結盟對作情勢，不僅反映在爭端解決與衝突管理的雙邊與多邊途徑論辯，同時也形塑出影響南海問題走向的另一個重要區域過程，值得吾人持續觀察。

---

<sup>18</sup> Shaun Tandon, "US Seizes Chance as China Rattles Asia,"

[http://services.inquirer.net/print/print.php?article\\_id=20100926-294386](http://services.inquirer.net/print/print.php?article_id=20100926-294386) (October 22, 2010).

<sup>19</sup> 周永生，〈美國與東亞合作〉，收錄於秦亞青編，《東亞地區合作：2009》（北京：經濟科學出版社，2010年），頁 310-311。

<sup>20</sup> 〈美國力推南海問題升溫 企圖形成多國對付中國態勢〉，

<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2010/10/13/5187s3019462.htm> (2010年10月26日)。

<sup>21</sup> 〈美越軍演 南海專家：與中抗衡〉，

<http://www.cdns.com.tw/20100813/news/zyxw/100000002010081219454660.htm>。

#### 四、南海區域的合作前景：制度約束與權力內斂的可能？

前述兩個區域過程，一者強調大國政治的衝突與角力，另一者則是彰顯了強權政治結構下的區域結盟情勢；這兩種區域過程展現出南海衝突與南海合作同時並存且互相影響的政治現實，而交織或層疊在這兩個區域過程中的另一個區域過程，同時也是影響南海未來情勢走向的關鍵因素，即國際制度的角色。

外界可能會質疑，國際制度在南海問題上究竟扮演何種角色？又具備了什麼功能？如果相關制度能夠建立起具有約束力的規範並協助國家內斂其權力擴張的企圖，那麼南海區域內應該不會再出現軍事緊張狀態。早在 1990 年代以前，南海周邊國家對於南海問題的處理的確沒有建立起明確的制度安排，亦沒有形塑出共享的區域規範，因而造成區域內的衝突層出不窮。到了 1992 年，東協國家在南海議題上展現一致的立場，通過「東協南海宣言」(ASEAN Declaration on the South China Sea) 來建立東協區域對於南海問題的基本共識。1995 年，東協外長呼籲各方避免以軍事行動來危及南海和平濟礁的問題。到了 2002 年，中國與東協國家簽署了一份「南海各方行為宣言」，希望在海洋環境保護、海洋科學研究、海上航行與通信、搜索與救難、以及打擊跨國犯罪等方面推動合作，並藉此暫時擱置爭議，落實共同發展。從 1990 年代迄今，以東協為主的國際制度網絡，包含了東協系列會議（包括東亞高峰會）、東協區域論壇、亞太安全合作理事會（Council of Security Cooperation in Asia-Pacific, CSCAP）、香格里拉對話（亞洲安全會議）以及其他相關機制，陸續提供南海利害關係國能定期對話、透明討論的制度平台。這些制度平台部份形成了層疊式、互補型的安全對話網絡，儘管未能直接仲裁南海爭端，但確實為南海信心建立進程（confidence building process）奠下相當重要的基礎。<sup>22</sup>

其中，東協系列峰會與東協區域論壇提供了主要國家直接對話的平

---

<sup>22</sup> 林正義，〈東協區域論壇與南海信心建立措施〉，收錄於陳鴻瑜編，《信心建立措施的理論與實踐》（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，2001 年），頁 25-65。

台，如今年7月希拉蕊的發言與中國外交部長的回應；而亞太安全合作理事會則是區域內安全對話的第二軌外交機制，邀集學者專家與官員從事理念的溝通以及合作議題與形式的討論，在現有的八個研究小組中，即有亞太海事強化小組（Naval Enhancement in the Asia Pacific）專責海事安全與海岸防衛的直接對話。另外，香格里拉對話則是邀集了來自二十八國安全與外交政策社群，就亞洲區域的安全問題進行對話討論。然而，值得注意的是，在今年10月12日，東協國防部長擴大會議（ASEAN Defence Ministerial Meetings Plus, ADMM Plus）於越南河內召開，此一防長擴大會議除了東協國家，亦包含印度、日本、南韓、紐西蘭、俄羅斯、美國、澳洲與中國等區域大國參與對話。東協防長擴大會議被外界預期將成爲另一個探討區域安全議題的重要機制，讓各國國防部長可以直接面對面討論區域非傳統安全合作與敏感的區域安全議題。儘管本年度的會議重點原先置於非傳統安全議題的合作上，但中國與美國藉由此次會議分別向南海利害關係國與東協國家說明己身的政策立場，藉由中、美兩強的溝通與說明，在某種程度上稀釋了從今年7月以降的南海衝突能量。

如果從反事實分析（counterfactual analysis）的角度來模擬，我們可以清楚理解到制度過程對於南海問題的發展至少有兩項重要性。其一，一旦這些交織在大國角力、結盟政治過程中的國際制度或對話機制不存在，那麼這兩個區域過程將無法找尋管道來稀釋由權力競逐所累積的對立能量，更無法藉由制度網絡的透明對話作用來降低衝突。也就是說，一旦南海區域內失去了制度過程，利害關係國在主權爭議上的爭鬥，反將會隨著對彼此的不信任而逐漸加溫，並使得衝突層級將拉高到軍事行動或者是更大規模的戰事。其二，一旦主要國家或大國不願意參與對話或者不願意涉入制度過程，則區域內的各種南海問題解決機制將無法順利運作。其中一個最明顯的例子是，在東協防長擴大會議召開的前夕，北京一度傳出消息，只要越南在議程內涉入南海問題，中國將不參加這次防長擴大會議的

討論。從以上兩點分析來看，區域制度儘管有其功能，但要提高制度的約束力，協助南海利害關係國收斂軍事對張的企圖，仍須仰賴主要國家的支持與利害關係國對於制度過程的積極參與。

## 五、結語

本文認為南海問題同時存在著大國政治角力、結盟政治對張與制度約束等三種區域過程，而這三種過程亦滲透到南海問題利益競合網絡中，並影響利害關係國之間的互動關係，進而牽動東亞暨亞太區域安全情勢的未來發展。中國與美國在核心利益與國家利益上的較勁與角力，或許很容易被外界視為是大國政治的悲劇，但我們不能過度悲觀，因為大國利益直接碰撞與衝突的東亞與亞太區域結盟政治中，仍存有許多共同利益與共享規範，不斷牽制衝突使其不至於引爆。然而，對於國際制度在南海主權爭議上所扮演的角色，我們亦不能過於樂觀，因為既有的對話與討論機制是否能進一步發展出具有約束力的制度設計，仍得仰仗主要大國與利害關係國的無私參與及支持。對於同為南海聲索國之一的臺灣，在詭譎的南海利益競逐現勢中，必須得更細緻地理解隱含在這三種區域過程中的權力政治邏輯，才能精準地掌握南海區域脈動，擘劃符合國家利益的南海政策。