

與龍共舞？南海議題中的東南亞和中國

Dancing with the Dragon?

On Southeast Asia and China in the South China Sea

劉泰廷

壹、南海仲裁及其後續發展

2016年7月12日，眾所矚目的南海仲裁案結果出爐：仲裁庭裁定，在《聯合國海洋法公約》下中國對南海自然資源不享有基於「九段線」的「歷史性權利」，中國政府必須遵守國際法。裁決一出，身為主要關係國的中國立即勃然大怒，其不僅透過外交部發出強烈聲明，宣布「該裁決是無效，沒有拘束力，中國不接受、不承認」，海洋局更宣布，解放軍將在7月19至21日在海南島東方海域進行軍事活動、7月19至21日於同區域進行軍事訓練，管制期間船隻禁止駛入。¹另一方面，提出仲裁並同時身為勝訴國的菲律賓，在裁決出爐以後，並未表現出欣喜若狂的姿態。菲律賓外交部長 Perfecto Yasay 僅表示「歡迎」，並呼籲各方克制，菲律賓將以開放態度和中國討論如何執行仲裁結果的問題。美國、日本和多數西方國家皆支持仲裁結果。

2017年7月12日，在南海仲裁結果滿一週年之際，菲律賓政

¹ 王冠雄，〈近期南海情勢觀察：仲裁後中國大陸作為與「中」菲互動〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，2016年8月，頁14。

府發表聲明，強調將繼續「不與人為敵，廣交天下友」，並「本著睦鄰友好關係的精神」解決南海爭端。於此同時，菲律賓貿易與工業部長 Ramon Lopez 示，菲律賓正在南海議題上持「現實和實際」的立場，並「考慮到了與中國恢復關係帶來的積極因素」，並指出「杜特帝在多次講話中都提到過，在可以擱置分歧並把重點放在合作領域、放在研究中菲可以如何通過互助實現共同發展的時候，為什麼菲律賓要和中國作對呢？」² 同年 11 月，中國國務院總理李克強訪問馬尼拉，並在中菲兩國聯合聲明中指出，「兩國同意避免訴諸武力解決南海爭議」。

僅一年時間，何以中菲關係有如此變化？當然，菲律賓自判決出爐迄今，似乎沒有太雀躍，反而是以平和、低調的態度應對。菲律賓並未夾著多數西方國家的支持而對中國咄咄逼人（反而在美國總統歐巴馬即將卸任前，與美國關係陷入緊張）。其實菲律賓的態度和反應不算特別，就某個角度而言，其反映的是當下多數東南亞國家面對中國時的態度和作為。

由於地緣關係，東南亞不得不透過智慧「與龍共舞」。

貳、南海的地緣政治角力

相較世界上許多主權爭議，南海問題的複雜性始終來自聲索國的數量。而隨著中國在新世紀中快速崛起，以及此現象所引來的反制（例如美國歐巴馬政府的重返亞太政策），東南亞慢慢地淪陷為大國角力的競技場，使難解的主權爭議再增添地緣政治的複雜性。固然如行為準則、行為宣言、九段線和其它圍繞爭端的國際法辯論皆

² 〈南海仲裁一週年 菲律賓：與中國交朋友受益匪淺〉，《解放日報》，2017 年 7 月 13 日，<http://news.sina.com.cn/w/sy/2017-07-13/doc-ifyiakur8829119.shtml>

有其重要性，但南海議題近年牽扯的地緣政治角力更值得關注，在此列舉 3 項。

(1) 自 2008 年以來愈來愈鮮明的中美競合格局，已然成為南海議題的核心。因反恐戰爭而在小布希時期被「善意忽視」的東南亞地區，在歐巴馬政府的再平衡政策下成為中美交手的最前線。美國以維護航行自由為由，強勢介入南海議題，而面對美國挑戰，中國也不甘示弱宣示南海核心利益，更於近年積極地填海造陸，其決心可見一斑。隨著 2016 年川普政府上台，以及美國的戰略中心因北韓核武問題而更傾向東北亞以後，圍繞著南海的緊張情緒頓時下降不少。雖然川普政府的戰略調整未必代表美國不再重視東南亞，但南海作為中美角力的一項關鍵議題，其重要性可能逐漸下滑。美國的轉向或許也意味著中國在東南亞的影響力可能持續提升。

(2) 日本在東南亞和南海議題上可能扮演的角色值得關注。配合美國重返亞洲的戰略調整，日本自第二任安倍政府開始，即試著透過一系列政策重新提升日本的區域影響力。無論是安倍的「亞洲民主之鑽」構想、俯瞰地球儀外交，或是日本加入 TPP，似乎皆衝著中國而來。就南海議題而言，除呼應美國對航行自由的堅持外，日本更於 2017 年 6 月派遣出雲號 (Izumo) 戰艦赴南海進行為期 3 個月的巡航，途中停靠新加坡、印尼、菲律賓和斯里蘭卡等國，其宣示意味濃厚。³ 此外，日本也曾在包括美日高峰會在內的不同場合批評中國在南海地區的作為，並在某種程度上希望借題發揮，把尖閣群島(釣魚台)問題和南海議題網綁，以維護區域穩定與和平的名義反

³ Benoit Hardy-Chartrand and J. Berkshire Miller, "Japan's Delicate Balancing Act in the South China Sea," *The National Interest*, June 27, 2017, <http://nationalinterest.org/feature/japans-delicate-balancing-act-the-south-china-sea-21343>

制中國。於此同時，安倍政府解禁集體自衛權並積極修憲、擴大安保法的範圍，種種舉動皆有十足的針對性。

(3) 印度的角色亦值得關注。某種程度上作為唯一能與中國抗衡的區域大國，印度是許多國家極欲拉攏的對象。前美國總統 Obama 除在其任期內（皆在第二任）兩次訪問印度以外，日本首相安倍晉三更多次以印度為核心，提出「兩大海洋交匯」(confluence of the two seas) 以及「自由開放的印太戰略」(Free and Open Indo-Pacific Strategy) 等外交戰略。由於南海位處太平洋和印度洋之間，究竟印日兩國該如何進行海上連結，發人省思。

參、展望東南亞與南海

儘管美日印不是南海爭端中的聲索國，但不難發現其似乎皆試著利用南海議題打擊中國，而東南亞無可避免地成為大國之間進行戰略攻防的要地。然而地理位置和實力差距也意味著，東南亞國家在面對大國角力時必須更謹慎，尤其是對於與其比鄰的中國。因此基於現實考量，東南亞各國無法如其他大國一般，直接採取反制或平衡中國的策略，而必須透過如「制度性平衡」或「軟性平衡」等更迂迴、巧妙的方式抗衡中國。

儘管誠如本身也是印尼專家的澳洲學者 Hugh White 暗示的，「亞洲（東南亞）國家必須在中、美兩國之間做選擇」，⁴但對於東南亞而言，或許前東協秘書長 Rodolfo Severino 的一語更誠實地道出各國的心聲——我們不想要在中美兩國之間做選擇。或許更準確地說，東南亞也不希望選擇其他國家，因為隨著美國重返東亞，多數國家或

⁴ Hugh White, "US-China Rivalry: Does Asia Have to Choose?" *East Asia Forum*, February 9, 2016, <http://www.eastasiaforum.org/2016/02/09/us-china-rivalry-does-asia-have-to-choose/>

多或少都增進了與美國的關係。

然而隨著中美之間的實力差距慢慢地拉近，東南亞國家將愈來愈難忽視中國這隻「房間裡的大象」，而更多看似矛盾的作為可能將逐漸成為常態。菲律賓除外，越南的案例同樣值得關注。

越南曾在 2014 年發生大規模的排華暴動，而事件的原因即在於中國在南海設置探勘油氣的深井鑽井平台，導致中越兩國船隻在海上發生對峙。儘管歷史因素使越南對中國始終抱持戒心，但是在 2014 年的排華暴動以後，中越關係似乎漸趨平穩，並在文化交流與經濟合作上有所進展。2015 年中國國家主席習近平訪問越南並強調中越兩國須持續加強文化交流。2017 年 11 月，在中共第十九次全國代表大會結束後，習近平即出訪越南並參加 APEC 高峰會。習近平在出訪前夕於越南的《人民報》上屬名發表〈開創中越友好新局面〉的短文，⁵並在訪問期間強調中越兩國應「妥善處理海上問題，共同致力維護南海的和平與穩定。」中、越兩國在會議期間簽署了「一帶一路」與「兩廊一圈」合作備忘錄，雙方領導人氣氛融洽，絲毫看不出兩國為南海問題大動肝火，而四年前的排華暴動似乎也顯得像雙邊關係的一段小插曲。

未來值得觀察的是，隨著中國與菲律賓和越南等改善關係，南海議題是否就此打住，終得透過共同管理和開發方式得到解決？筆者認為，各大國可能不會善罷干休，因為南海議題仍會是美日印等國與中國挑起紛爭的最佳理由。雖然北韓問題暫時分散美日兩國注意力，但美日皆在中國周邊積極進行戰略布局。例如同樣在 2017 年 APEC 高峰會，美國總統 Trump 即以「印太地區」(Indo-Pacific) 一詞

⁵ 〈習近平在越南媒體發表屬名文章〉，《人民網》，2017 年 11 月 9 日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1109/c64094-29637153.html>

定義其出訪行程。⁶此舉與 Obama 時期所強調的「亞太地區」(Asia Pacific)乍看之下差異不大，但其中或許暗示 Trump 普政府未來向南海和印度洋一帶調整戰略重心的可能性。

另一方面，日印兩國則在 2017 年一帶一路峰會落幕不久後，即宣布攜手建立「自由走廊」(Freedom Corridor)，以日印為計畫的重心打造連結亞洲和非洲的海上運輸線。此計畫頗有與中國一帶一路計畫中的海上絲綢之路較勁的意味。此外，日印兩國更在習近平訪問越南期間與美國和澳洲共同召開「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, Quad)。由於此對話在 2007 年以後就不曾召開，其忽然「起死回生」，不禁發人省思其中潛在的戰略意涵。南海可望在不遠的將來再次成為熱點，東南亞國家也可能再陷入大國競爭的圈圍當中。

⁶ US White House, "Remarks by President Trump at APEC CEO Summit Da Nang, Vietnam," November 10, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>