

焦點評析

東協的南海政策分析

ASEAN's Policy to South China Sea Issue

陳佩修 *Pei-Hsiu Chen*

暨南國際大學東南亞學系特聘教授

Professor of Department of Southeast Asian Studies

National Chi Nan University

謝明勳 *Ming-Hsun Hsieh*

暨南國際大學東南亞學系兼任助理教授

Adjunct Assistant Professor of Department of Southeast Asian Studies

National Chi Nan University

前言

揆諸南海問題，其具有雜沓的歷史背景與棘手的現實形勢。回溯至 1900 年代初，南海問題業已浮現，具體顯現在西方列強、日本與中國清朝政府的多邊外交鬥爭與交涉；迄於 1970 年代，南海區域被發現蘊藏富饒的油氣礦藏以及周邊聲索國對主權與安全的立場，東南亞相關國家與中國遂在「安全」與「發展」的框架下進行一系列的主權爭議與經濟攘奪，並賡續延伸南海問題，現已成為亞太區域的主要焦點，同時備受區域外強權（美國、俄羅斯）關注。

從政治安全與經濟發展的意義而論，南海問題涉及領土主權、能源戰略、航行安全、國家發展與國家威望等，攸關國家生存發展。繼之，以經濟學的成本收益分析法而論，國家之間的和平安全、經濟合作以及區域合作安排，必須假設國家必會審慎權衡利益得失而採取對該國最有利之行為

方案。就互信基礎而論，南海聲索國的共識迄今始終無法建立，究其原因實則雜沓，然最主要癥結乃是互信不足阻礙各國的關係互動，包括各國在南海區域所建立的軍事部署以及對相關條約之漠視，且未建立國際機制處理南海問題。長期以來，肇致南海問題演變為某種「惡性循環」，各國在互信不足之際又平添信任危機，國際衝突一觸即發，南海問題因此被稱為「亞洲的火藥桶」。爰此，無論是從國家利益、權力互動、理論檢證、外部勢力及國家發展角度檢視其發展脈絡，依舊存續諸多不確定性與限制性。

一、南海問題縱觀

2002 年中國與東協簽署「南海各方行為宣言」(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)，宣示將按照聯合國憲章和國際法以協商方式解決主權爭議，然因南海蘊藏豐富石油及礦產資源攸關國家未來發展，各國片面宣示主權動作頻仍，尤其該宣言為不具約束力的非正式協議，直接或間接導致相關國家在南海問題上產生衝突，中國與東協更從未在「南海各方行為宣言」此一架構下協商具體成效。2011 年 7 月 19-23 日第 18 屆東協區域論壇 (ASEAN Regional Forum, ARF) 與第 44 屆東南亞國協外長會議於印尼峇里島通過儘速制定「南海行為準則」，同時在符合 1982 年「聯合國海洋法公約」(The United Nations Convention on the Law of the Sea) 及國際法原則下，俾和平解決南海問題，東協秘書處稱其為「歷史里程碑」(historical milestone) 之文件。

儘管南海聲索國各方對南海議題的和平解決有所殷盼，時至今日，相關涉爭國對領土主權的主張及行為仍具紛爭，尤以中菲和中越之間的衝突為甚。過去中國方面提出「主權在我，擱置爭議，共同開發」之原則冀藉由雙邊協商談判妥善處理與越南及菲律賓的關係，加強與臺灣、馬來西亞及印尼的合作。然隨著中國航空母艦的建造與軍事現代化實力的提升，相關各國憂慮本身權利將受到傷伐遂將南海問題提升至國際層次，引進西方

力量（美國）制衡中國，菲律賓與越南兩國並尋求聯合國國際法庭仲裁方式解決南海主權爭端。惟中國已將南海區域列為國家的核心利益，中國內部更存有「維穩派」與「維權派」等正反攻訐辯證意見，強調不惜一戰以維護國家主權與利益，此舉是否具有宣威意義尚待後續觀察。毋寧，中國與菲越等東協涉爭國家針對領土主權和能源開發的競合仍充溢諸多不確定性，亦增添東協組織在處理及協調國家現實利益的難度。

尤有進者，東協立場與態度是南海問題重要關鍵。在爭端議題上，其事涉成員國的國家根本利益，東協必須介入處理，然囿限於機制規範無法有效約束個別國家達成協議，南海主要聲索國（菲律賓、越南）乃將其提升為國際化議題，藉由權力平衡戰略施行牽制手段。國際化主要對象是美國，所延伸的中美雙邊南海問題之競逐卻明顯違背東協成立的宗旨－「和平、自由、中立區」－強調外部勢力對該區域的介入與干涉將不被允許與認同，東協在南海問題上陷入處理矛盾，各個國家陷入被分化、被綁架或立場一致的窘境。迄今，中國與東協若干南海聲索國及美國等，試圖在和平解決基礎上經由雙邊或多邊協商談判處理南海爭端，因涉及領土領海主權、國家安全、經濟利益等諸多戰略因素考量下，南海問題在短期內恐將無法獲得妥善解決，故各國在利益博弈下所潛藏的衝突危機，自亦可以想見。

二、東協的策略與困境

從東協與中國的務實相待與南海現勢言，申論政治、經濟與未來展望等三大方向具有重要性意義。從東協的角度審視，基於國家發展和區域安全，東協乃制定「權力平衡」(Balance of Power)的外交戰略。所謂「權力平衡」的外交戰略，即是東協以「和平、自由、中立」為原則，處理與區域內外各大國的關係，不與任何一個大國組成相互負有支援義務和法律約束力的安全同盟，與所有大國均保持正常的對話、協商與合作關係，防

範任何一個大國在東南亞區域形成壓倒性的戰略優勢或排他性的勢力範圍，借助大國之間的相互制約達到力量對比的相互平衡，以維繫東南亞區域的和平、自由與中立。然東協在面對南海問題上的政策內容與特點卻面臨諸多困境，包括：南海問題的介入方式呈現「集體介入」的困境。主要國家漠視東協內部規範機制，增添南海情勢危機。

繼之，從現實角度檢視，東協與中國發展建設性的戰略夥伴關係有利於雙邊的國家利益。然東協各國對中國地緣政治戰略及海洋戰略卻又產生程度不一的複雜心態：一方面視中國為合作發展對象，具有與其發展經貿關係的強烈需求；另一方面，又對中國的勢力崛起懷有戒心，若干東協國家與中國尚存在領土與領海之爭。從經濟層面審視，東協與中國建立自由貿易區將有利於雙邊的經濟發展，以及東協整體實力和國際地位提升；就戰略層面衡酌，東協顧慮中國崛起過快，勢必會打破該地區脆弱的力量平衡，危及東南亞國家的利益和安全。

三、擺盪下的南海問題

（一）南海問題東協化

菲律賓曾呼籲南海問題東協化的困難性體現在該議題僅是南海周邊聲索國與中國的爭端，雖然中國的崛起使東協國家備感壓力，並瞭解美國存在的重要性，部分國家並不想因此而損害與中國雙邊的經貿關係，在經濟利益驅使下，於南海議題保持緘默或許是保障國家利益的最佳方式，亦可延續區域穩定，甚至認為菲律賓訴諸國際法解決，恐危害東協與中國談判的基礎。另一方面，中國與東協共同協商南海行為準將是一個長期過程，建立信任合作措施更屬不易，此亦考驗東協的團結和決心，中國也有可能藉由菲律賓的行為而在任何時候暫停準則的協商討論，這將不是東協國家所樂見，畢竟南海行為準則的談判有利於解決南海的潛在衝突，其最終目標是保證區域和平、加強合作、增進互信，係滿足區域內各國國家利益的規範，菲中雙方在南海區域的領土主權和海洋權益之爭端若持續，將

不利行為準則的制定，更將危害東協整體利益，屆時菲律賓受到來自東協的壓力將會是另一個難題。另一方面，中國崛起，在權力擺盪過程中，東協在區域的影響力正逐漸下降，昔日以東協為中心的領導地位受到挑戰，維護「區域秩序」(regional order)一直是東協各國的共識原則之一，如今東協的邊緣化是否仍能以集體的方式與中國公平談判，將是相關國家及菲律賓欲藉此處理南海問題的更大隱憂。

(二) 南海問題國際化

就南海問題國際化論，美國是最關鍵的因素，美國的政策性宣示介入亞洲事務，促使昔日菲律賓拉日引美的隱性權力平衡，浮出檯面，南海區域成為中美權力競逐的場域，美方更直言中國對南海的九段線主張顯已違反國際法律，越南及菲律賓亦同樣透過司法程序向國際仲裁法庭訴請解決中國主張九段線的法律地位和部分島礁的特徵問題。易言之，南海爭端國際化將使中國必須面對「政治戰」與「法律戰」的雙重壓力，越菲美各國卻同樣陷入衝突危機，國際關係學理表明，國家將因資訊與承諾等問題而引發戰爭，此指美國因資訊不足而低估中國捍衛南海島礁主權的決心，中國亦可能誤判美國為保障國家利益及協防菲越的能力。

事實上，南海問題國際化增添管理與解決的難題，在中國與美國兩大強權相互競爭的國際政治背景下，南海問題將嚴重挑戰越南、菲律賓與東協在處理區域安全事務的團結性，進而影響未來亞太安全格局的變遷。越南及菲律賓正面臨一場艱困的南海棋局，然長遠論，越菲的主張與行動將成為一個重要的先例，藉此鼓勵其他南海周邊國透過國際海洋法公約機構以聲索領土權利，雖然仲裁的結果無法提供相關各國在主權和管轄權的解決成效，然這是一個極具重要性的發展進程，即是強調法治的重要性，強調以國際法解決區域爭端的指標性，而非訴諸武力，或威脅使用武力。

四、結論

當今南海問題的複雜化無庸置疑，各涉爭國亦提出解決問題的觀點或辦法，其中至為關鍵的，係各方應具備強烈的政治意願，願意妥協並遵守所有協議，同時瞭解區域利益亦為國家利益不可分割之一部分。其次，就悲觀者論，涉及海洋的衝突通常具有升級成非理性的可能性，南海問題無法單就法律層面解決；南海爭端儼然成為中國與美國之間的問題，美國的亞洲再平衡政策帶給該區域正反皆有的影響力，同時考驗著中美關係。南海的穩定與和平取決於中國是否願意保持不愠的態度，同時中國亦受到國內政治、東協、外部力量（美國、日本），以及潛在具約束力的行為準則等各項壓力；再次，即便各方協商建立「南海行為準則」，在執行上是否具有強制性的法律約束力更備受質疑；最末，南海問題涉及國家主權，區域內海底資源富饒，資源的開發可能會導致南海周邊聲索國的衝突，此影響將擴及到中美關係。

筆者另以為，在處理南海問題『轉型』的成果方面，領導階層菁英的妥協和共同開發管理較諸軍事因素更為重要。因此，防制南海問題的趨勢惡化，維持各國利益的最佳方法，係南海聲索國各方明確訂定並執行南海共存共榮的政策，亦保持各涉爭國及美國間直接供通管道的暢通。該策略奏效的前提是推動「南海行為準則」的法制與步驟「具體化」，以及將領土主權、核心利益、專屬經濟區的界限「抽象化」。具體化南海行為準則的規範內涵與實施進程，可以明確訂定南海聲索國的互動與約束方式，使各方致力於南海區域和平與穩定的發展。抽象化領土主權、核心利益及專屬經濟區之間的界限，係在聲索國研議共同開發趨勢形成中的一種漸進策略；蓋因明訂領土主權及專屬經濟區的區域疆界勢必引起爭議，對此議題採取一種「創造性模糊」，在強調國家利益共謀合作發展的演繹下，以同理心為橋樑，累積國家互動互信的決心，尋求安全管理機制，應是最為現實可行的國家政策途徑。