發佈：2012-02-13, 週一 18:05
點擊數：6342

壹、東協系列峰會落幕，南海爭端仍難化解

東協系列峰會於去年11月19日在印尼峇里島甫落幕。無論在東協高峰會（ASEAN Summit）或者是東亞高峰會（East Asia Summit）的場合中，各界所關心的議題似乎不在東協共同體（ASEAN Community）本身的發展進程，眾所矚目的焦點多半還是環繞在爭議不斷的南海主權歸屬問題，及其對於區域安全的影響上。除了南海主權聲索國，包括部分東協成員與中國，區域外的強權勢力，如美國、日本，都對南海爭端所引起的區域安全關注深表重視。

儘管印尼總統蘇西洛·尤多約諾（Susilo Bambang Yudhoyono）在東協高峰會的開幕儀式中即強調，東協有能力建立起緩衝區來處理複雜的區域議題，並且以「落實南海各方行為宣言綱領」（the Guidelines on the Implementation of the Declaration on the Conduct of the Parties in the South China Sea between ASEAN and the People's Republic of China）為例，強調此一綱領將為南海爭端尋求正面、樂觀的解決辦法；[1] 再加上東亞高峰會成員又通過了「東亞高峰會互惠關係原則宣言」（Declaration of the East Asia Summit on the Principle for Mutually Beneficial Relations），[2] 重申不干涉內政原則與和平解決爭端，種種跡象似乎顯示東協試圖在區域安全（特別是南海議題上）扮演緩衝區的角色。然而，這些語氣堅定但措辭刻意溫和的宣示與聲明背後，卻隱藏著東亞諸強在南海議題上的角力。

在東協系列峰會前，國際各大智庫與重要政策社群曾多次就會議議程與討論主題進行沙盤推演，其中有不少的模擬預測美國將會把南海議題帶入高峰會議的討論中，藉以促成亞太地區新型多邊安全架構，而此舉也預料將受到中國的反彈。眾所皆知地，北京一直希望南海議題不要出現在各種國際多邊會議上，溫家寶更是在11月18日警告外國勢力（南海主權聲索國之外）不要直接介入亞洲事務。[3]正當東協系列峰會進行期間，美國總統歐巴馬（Barack Obama）成功地將南海議題與美國參與東亞高峰會的主要戰略結合，因而引起了國際視聽的重視，同時也挑戰了北京迴避南海議題國際化的一貫政策。[4]針對此，南華早報（South China Morning Post）在11月20日的頭版甚至以外交挫敗（diplomatic setback）一詞來評價本次中國在本屆東協系列峰會中面臨到的多重挑戰。[5]

貳、南海爭端中的吸納政治：中國主導南海議程的能與不能？

對於中國而言，反對外力（outside force）介入

Phoca PDF

發佈：2012-02-13, 週一 18:05
點擊數：6342

、單向操縱南海
問題的議程、對話模式與爭端解
決機制始終是北京不變的期待，[6]
但這種由單一強權所主導的政治期待經過今年東協系列峰會後將面臨嚴峻的挑戰。最主要的原因是，南海爭端此一議題早已被鑲嵌在複雜的吸納政治（politics of inclusion）結構中。

從當前情勢來看，這種吸納政治的結構大至包含兩個層面，分別展現在南海議題的強權多元化議題多重化方面。首先，就前者而論，不在南海海域範圍內的強權國家（如美國與日本）受到國家利益的驅使，漸漸被吸納進南海爭端的政治過程中，從非主權聲索國轉換成南海利害關係國。[7]
眾所矚目的歐巴馬政府在強推重返亞洲政策的前提下積極參與東亞高峰會的各種舉措，以及美國與中國在必然對峙下所展現出
的權力對張情勢，便是其中的例證。[8]
相較之下，議題多重化指的則是議題的複雜性將迫使利害關係國在未來將會更務實地探討南海事務的治理內容。也就是說，當前南海問題結構儘管仍以領土爭議為要，但由於南海事務涵蓋層面相當廣博，在範疇上逐漸擴及自由航行、安全貿易、海上安全等議題。各利害關係國面對主權爭議雖然仍無法直接談判，但受到前述議題的迫切治理需求的驅使，都將迫使利害關係國難以推託迴避。

事實上，在南海爭端所鑲嵌的吸納政治結構中，有兩股驅動結構調整的勢力逐漸清晰。第一股勢力是強權政治的影響，特別是從本屆東協系列峰會中可以發現，東亞諸強（如日本及自詡為亞太國家的美國）在南海問題上抱持著相當接近的政策立場。舉例來說，日本首相與東協領導人於11月18日舉行了第十四屆東協-日本高峰會，共同發表了一份峇里宣言（Joint Declaration for Enhancing ASEAN-Japan Strategic Partnership for Prospering Together, Bali Declaration），該宣言特別提及日本歡迎「落實南海各方行為宣言綱領」的通過，也樂見未來南海各方行為準則（COC）能順完成。[9]

無獨尤偶地，除了日本，歐巴馬在第三屆美國東協領導人會議中所簽署的共同聲明（Joint Statement of the 3rd ASEAN-U.S. Leader's Meeting），幾乎用與東協日本峇里宣言一致的語彙，接襲美國對於南海情勢進展的態度。這份聲明明顯展現美國所關切的南海利益，特別是在區域和平與穩定、海事安全、貿易與自由航行權上，有密不可分的國家利益。正因為如此，美國將持續推動建設性的對話，並促成爭議的和平解決。[10]
整體來說，強權政治的浮現，特別是東亞強權在南海問題上的合縱連橫，儼然已經為南海的吸納政治結構設下了許多權力限制，而周邊諸強戰略意圖正是框限北京在處理南海爭端上的片面作為。

第二股勢力與集團政治有關，也就是東協本身對於南海爭端的立場以及東協內部是否會有明確、一致的集體政策，因為這將會從制度過程面影響南海爭端的未來走向。值得注意的是，儘管東協是東南亞最重要、而且是最具制度化的區域組織，但東協始終不是一個肩負解決爭端使命或者是進行國際仲裁的區域機制，其成員國也不會願意將敏感的政治領土問題交付東協高峰會解決。東協內部對於南海爭端立場的最大公約數，其實是藉由和平方式來處理領土爭議；不過，當和平解決爭議的區域共同主張落實到各聲索國國內的南海政策，這些利害關係國的考量則多有不同。

舉例而言，真正涉入南海利益的主權聲索國如菲律賓與越南，在近幾個月來所採取的是極具戰略性、相對激進的舉措來經略所持有島嶼。譬如，菲律賓國會議員在7月20日曾組團登上中業島宣示主權；在9月22日，菲律賓召開了首屆東協海洋法專家會議探討南海爭端區域的劃界問

Phoca PDF

題；到了11月中旬，菲國公開表示已獲得美國支持，未來美、菲之間將強化軍事合作關係，致力於共同保衛南海海域。除了菲律賓，越南從2010年開始擔任東協輪值主席之際，就已積極在南海海域活動。到了2011年，河內活用牽制戰略（strategy of enmeshment）的積極作為，更引起國際社會的矚目，除了開始與東協盟友推動密切的雙邊合作，更引入了美國、印度、俄羅斯等大國勢力介入南海問題的國際化過程。啟人疑竇的是，菲律賓與越南持續積極推動的各種活動，究竟會不會影響東協集團未來南海集體政策的走向？或者，菲律賓與越南的舉措根本就是東協雙層兩手戰略的展現，一方面以區域之名宣稱和平解決領土爭議，另一方面卻以國家之名積極經略所屬島嶼？

當這兩股力量（強權政治與集團政治）的利害關係逐漸交疊，當東協有了（區域外）強權的支持與介入，進而獲得更充分的權力資源與信心，上述吸納政治的南海環境結構將對中國在主導南海議程的企圖與作為、甚至是中國東南亞的戰略佈局在設下雙重包圍的限制：11一方面，中國在南海問題上必然將面臨美國以及其他諸強的涉入，甚至是挑戰。另一方面，中國光是憑藉柔性勸說、雙邊對話與協調，
未來將無法滿足東協及其成員國的期待。[12]換言之，當南海衝突的協調赤字（deficit of concert）逐漸累積，南海競合的穩定結構必然隨之鬆動，區域內因磨擦導致衝突的風險亦將大幅提高。吸納政治的發展、走向與大國介入的模式，對於南海爭端能否和平解決將會越來越重要。

參、牽制戰略的運用：越南將逆寫南海爭端的新議程？

在此一錯綜複雜的區域情勢中，除了隱含在吸納政治結構中的大國因素，來自於區域內國家牽引大國勢力進入戰局的各種戰略，則是另一個觀察的焦點。針對此，近兩年來積極活躍於南海事務上並與中國對作的越南，挾著牽制戰略的靈活運用，將有可能逆寫南海爭端的新議程。越南從2010年擔任東協輪值主席期間，積極致力於南海問題的國際化，希望在海事安全、國防與軍事合作、油氣與能源探勘等方面獲得國際支持。這種戰略的最新發展至少可以分為凝聚東協立場、結合東亞勢力、爭取強權支持等三個層次。

首先在凝聚東協立場方面，越南從雙邊關係的強化來確保東協南海主權聲索國的共同利益。在今年10月26日，越南國家主席張晉創（Truong Tan Sang）前往菲律賓馬尼拉進行訪問並簽署了「菲越行動計劃2011-2016」（The Vietnam-Philippines Action Plan for the Period of 2011-2016）、「菲-越海軍互助合作與資訊共享備忘錄」（the Memorandum of Understanding for the Enhancement of Mutual Cooperation and Information Sharing between the Vietnamese People's Navy and the Philippine Navy）、「菲律賓海岸警衛隊與越南海上警察建立熱線聯繫機制等海事交流平台備忘錄」（the Memorandum of Agreement on the Establishment of a Hotline Communication between the Vietnam Marine Police and the Philippine Coast Guard）等，相關備忘錄與行動計畫的通過，除了具有鞏固鄰邦、確保共同利益的高度戰略意涵，更能實質強化越南與菲律賓針對南海的合作。

除了聯合東協友邦，河內近幾個月來更將合作的對象擴及區域外的強權國家，特別是對於東亞諸強關係的經略。譬如，在10月30日，越南總理阮晉勇（Nguyen Tan Dung）即與首相野田佳彥討論了開發援助與戰略合作等細節，到了11月，又有令一位越南領導人前往韓國訪問，韓國

Phoca PDF

總統李明博與越南國家主席張晉創於11月8日至10日，就能源安全問題進行意見交換，並且達成兩國在核能安全與技術轉移方面的合作共識。藉著此一共識，越南積極希望韓國能在區域論壇與國際事務方面支持越南。越南從過去積極回應東亞鄰近強國（日、韓）的政策立場，到目前積極在發展議題、能源議題與區域安全方面強化雙邊合作的戰略轉進，說明了河內在佈局牽制戰略上的各種新思維。

對於越南來說，最重要的牽制戰略設計便是引入大國勢力。除了去年與美國的軍事交流，越南積極地引入印度與俄羅斯，試圖平衡中國在南海的影響力。以印度為例，越-印之間的合作涉及了軍事與能源方面，譬如，海軍現代化經驗的學習、高階操作人才與團隊的培訓等方面，都是越南政府積極借重印度經驗的議題。在今年9月14日，越南國防部副部長阮志詠（Nguyen Chi Vinh）與印度國防部副部長夏瑪（Shashi Kant Sharma）在河內共同主持了第六屆越-印戰略國防對話，雙方在會中同意將更積極地依循戰略夥伴關係來發展國防合作，特別是就三軍人才的培訓以及國防工業人力資源的厚植等，推動進階合作計畫。另外，在能源安全的合作方面，印度外長克里希納（S. M. Krishna）於9月16日前往河內訪問並拜會越南總理阮晉勇，並宣示印度國有石油與天然氣公司（ONGC Videsh Limited, OVL）將在越南外海的兩處編號之127號、128號油田進行2.25億美元的石油與天然氣探勘計畫。

俄羅斯與印度同樣在軍事與能源方面成為越南仰賴的域外強國。在軍事與國防合作事務上，越南國家主席張晉創曾向俄羅斯表示，除了希望能繼續向俄國添購武器設施，更希望能引進俄國在潛艦人員訓練、先進戰機的飛行員訓練、金蘭灣與其他戰略港口的現代化工作方面的協助，同時也獲得了俄羅斯的允諾。另外在共同開發能源方面，在今年8月10日，俄羅斯國家副主席梅利尼科夫（Melnikov Ivan Ivanovich）前往越南胡志明市、峴港與順化訪問，此行強化了越-俄之間的合作能源關係，從8月起，越南與俄羅斯的能源合作開展了系列合作計畫，譬如，越南國家石油與天然氣集團（Viet Nam National Oil and Gas Group, PVN）與其俄羅斯的能源策略伙伴俄羅斯境外石油公司（OAO Zarubeznhetf），在俄羅斯涅涅茨自治區（Nenets Autonomous Region）的Visovol油田中共同開採石油便是一例。到了2011年11月，俄羅斯更傳出將與越南合作開採位於紅欄（Lan Do）的天然氣田，並預期在2012年開始投產。

從上述說明中，可以發現越南國家領導人與政治菁英高頻率的出訪，縱橫在東亞諸強與區域外大國間的合縱連橫舉措，提供了越南在南海、在東亞安全議題上牽制中國的有利佈局，此一能量拉攏了東協南海主權聲索國之間的合作，在歐巴馬強推重返亞洲的戰略環境中，結合了俄羅斯與印度在軍事與能源議題上的助益，強化了越南牽制戰略的影響力。

肆、結語

南海爭端的最新動態，從吸納政治與牽制戰略兩個層面來分析，確實可以理解此一爭端所牽動的問題關鍵並不只侷限在領土爭議本身，有更多的環節牽涉在大國政治的角力，以及區域內個別國家及小國集團對於當前情勢的戰略判斷與回應作為。特別針對此種吸納政治與牽制戰略之間連動關係的解釋，正可說明東協南海主權聲索國目前正積極聯合東亞大國的外交活動，正是希望能創造更充沛的國際支持力量，鞏固東協與東協南海主權聲索國的中心地位。這些精心設計的牽制網絡，將使得相關國家在面對崛起中國全方位影響力的同時更具信心，不過卻也可能為未來南海問題的解決以及研擬中的南海各方行為準則增添更多的不確定性。

作者楊昊為政治大學國際關係研究中心助研究員

Phoca PDF

（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：

1.http://www.aseansec.org/26731.htm (accessed on 2011/11/20).

2.http://www.aseansec.org/documents/19th%20summit/EAS%20Principles.pdf (accessed on 2011/11/20)

3.Teddy Ng, "Wen Calls for Clear Minds on Asian Affairs," South China Morning Post, November 19, 2011, A3.

4.Bill Pesek, "China Will Play a Key Role in Obama Campaign," South China Morning Post, November 19, 2011, B10.

5.Teddy Ng, "East Asia Summit: Talks on Sea Dispute Are Setback for China," South China Morning Post, November 20, 2011, p. 1, A3.

6.Ed Zhang, "Fears of Encirclement as South China Sea Tensions Continue," South China Morning Post, November 20, 2011, A16.

7.誠如日本首相野田佳彥（Yoshihiko Noda）在東亞高峰會中所言，「我們歡迎美國加強對亞太地區的關係，但外界不該把美國的亞太參與當成是對中國的直接威脅」，"Investment Pact Proposed with Japan, Korea," South China Morning Post, November 20, 2011, A8.

8."China and American in the South-East Asia: Dance of Giants," The Economist, http://www.economist.com/blogs/banyan/2011/11/china-and-america-south-east-asia (accessed on 2011/11/24)

9.http://www.aseansec.org/documents/19th%20summit/JP-JD.pdf (accessed on 2011/11/25)

10.http://www.aseansec.org/26742.htm (accessed on 2011/11/25)

11.南華早報刊載了一篇緬甸分析的專文，指出歐巴馬政府指派國務卿前往緬甸訪問的外交提議具有高度的戰略意圖，最重要的目的是在強化美國在東南亞的影響力，藉以平衡中國。儘管中國在外交、投資與武器方面都支持緬甸軍政府，不過，緬甸領導人近年來對於中國多半抱持著疑慮。" Visits by Ban, Clinton Send China Signal," South China Morning Post, November 20, 2011, B10.

12.Teddy Ng, "Wen Urges Asian Leaders not to Be Distracted by US," South China Morning Post, November 18, 2011, A6.

Phoca PDF