

壹、前言

隨著習近平政權的漸進穩固，中國對於周邊環境開始採取更多元的經略方式，尤其是對東南亞國家的剛柔並濟，佐以王毅與楊潔篪的外交斡旋，引起國際政策社群的高度關注。北京不僅在敏感的領土爭端與安全議題上明確採取先發制人的堅定政策；¹在攸關區域經濟、跨國社會與發展議題上，更是藉著提供金援政治與基礎建設投資所展示的「大國風範」，再次強化其「逐漸成熟的自信」（increasing assertiveness）。

當然，中國的「高度自信」不免引起亞太強權與周邊國家的集體憂慮。面對持續強大的中國，挾著全方位政經影響力改造國際輿論，同時重塑中國作為區域大國與世界強權的形象，鄰近的東南亞國家往往被視為是中國啟動睦鄰外交的樣版區域。就此，東南亞國家在對中政策上是否僅存扈從（bandwagoning）一途？又或者，有哪些東南亞國家在何種議題上有能力向中國說不？本文將以越南、菲律賓與緬甸近期對中政策為例，探討其中國政策中因為領土爭端與基礎建設政治所引起的微妙變化，以及相關國家對中國關係的戰略逆襲。

貳、越南：備而不用的國際仲裁準備

東南亞國協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）中的越南及菲律賓在對中關係上陷入南海主權爭端，近年來更是積極挑戰北京在南海的各種佈局與主權主張。以越南為例，儘管中-越之間的雙邊貿易逐年增加，光是2013年的進出口貿易額就較2012年成長了兩成之多，但這些持續增長的經貿統計數字卻無法壓抑或消彌中、越之間因南海主權爭端所引起的衝突。

越南國會所通過的《越南海洋法》自2013年1月1日起正式實施，此舉被視為是嚴重衝撞北京的國內立法舉

措。在同一時間，中華民國外交部也清楚表達了嚴正抗議。²

由於《越南海洋法》明確將西沙與南沙群島含納在越南的實質管轄範圍內，執行海上監管的軍隊與海警將有權控管越南的海域。在2014年5月中-越爆發南海鑽油平台衝突後，越南開始積極蒐集各方意見，積極準備國際仲裁的攻防戰。

事實上，早在菲律賓於2013年向國際仲裁庭提出仲裁要求之際，越南政府並未公開表態將與菲律賓聯手挑戰中國，但其早已開始佈局法律準備工作。直到中國在南海海域部屬「海洋石油981」後，越南總理阮晉勇才正式表態未來「可能就中國在爭議海域設置鑽油平台的舉措」提出正式訴訟或訴諸國際仲裁。

不過，值得注意的是，當中國在7月15日將深海鑽油平台撤回至海南島附近海域，越南政治局的集體領導體制產生了路線上的分歧，主戰派與主和派對於「中-越關係的未來」與「是否要採行法律途徑解決問題的爭議」陷入論辯，最後政治局採取了保守的政策態度，以暫不採取對中國國際法律攻防戰作為集體決策共識。到了7月底，有部分資深越南共產黨高層公開呼籲，越南政府過度在意中國的立場，因而犧牲了越南的國家利益，而這將使得越南在面對南海爭端上付出慘痛的代價。³

整體而言，當前越南的對中政策充滿矛盾。在經貿議題上，河內必須與北京保持良好、密

切的互動關係，但這兩個意識型態相近的政權卻因為領土爭端而漸行漸遠，甚至進入準敵對狀態。更重要的是，過去中國共產黨與越南共產黨透過「黨對黨」的溝通與協調平台，似乎已無法有效緩解兩國因主權問題所陷入的緊張關係。當越南政治局與共黨高層因對中關係矛盾而產生路線上的辯論，未來的中-越關係走向將更難預測，目前河內的國際法律準備被視為是備而不用手段，但只要菲律賓的國際仲裁案露出曙光，加上中-越南海爭端再起，將會提高越南立即採取國際法律訴訟的可能性。

參、菲律賓：明確挑戰中國在南海的存在

在2013年，菲律賓依據1982年《聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）第287條及附件7，向國際仲裁法庭提出南海主權爭端的仲裁。菲律賓要求法庭仲裁中國的九段線違反《聯合國海洋法公約》並宣告其聲索主張無效。在2014年3月30日，馬尼拉再次將起訴狀（Memorial）與相關文件（主文270頁，其餘為3700餘頁的附件）遞交仲裁庭。

對應菲國的訴求，北京立即重申中國早在2006年已公開聲明，南海主權爭端依據《聯合國海洋法公約》之規定，並不在仲裁程序之內。正如同中國南海研究院院長吳士存的主張所示，根據《聯合國海洋法公約》第297條的規定，唯涉及該公約的解釋與適用之爭議才能啟動強制仲裁程序，而中菲南海爭端是實質的領土爭端問題，無關於公約的解釋與適用，因此不屬於仲裁範圍。⁴

除此之外，中國分別在2009年（CML/17/2009）與2011年（CML/8/2011）向聯合國發出外交照會（Note Verbale），強調中國對於南海海域具有無可爭辯的主權。⁵

當菲國提出國際仲裁訴求後，北京同樣在第一時間立即回應馬尼拉違反《聯合國海洋法公約》與南海各方行為宣言的規範，並拒絕仲裁程序。

當國際仲裁庭在5月14日與15日召開了第二次的程序會議，並且決定在今年12月15日以前中國必須要針對菲律賓的提案遞交反起訴狀（Counter-Memorial）。在6月3日的新聞稿中，仲裁庭表示已經在5月29日收到菲律賓對於程序的意見，同時也在5月21日收到中國外交照會，重申「不接受菲律賓提出的仲裁，並且強調此一照會並不代表中國接受或參與這整個程序」。

除了國際仲裁，菲律賓更在今年8月舉行的第47屆東協外長會議（ASEAN Foreign Ministerial Meeting, AFMM）中針對南海問題提出了「三重行動計畫」（Triple Action Plan）。此一倡議清楚規劃出立即安排、中程安排與最終安排，目的在降低南海對峙情勢，並且被視為是菲國訴諸國際仲裁的延續政策。根據菲律賓外長羅賚羅（Albert F. del Rosario）的提議，針對所謂的「立即安排」，一旦南海面臨衝突事件，東協必須要扮演協調者的角色，要求衝突各方自我約束，立刻終止各種導致衝突的舉措。再者，在「中程安排」方面，南海爭端聲索方應當積極執行並落實《南海行為宣言》（DoC），同時加速完成《南海各方行為準則》（CoC）。而「最終安排」則是以南海爭端應該要依照《聯合國海洋法公約》的原則妥善解決爭議為訴求。⁶

整體而言，馬尼拉面對中國在南海爭端上的強硬態度，明確藉由高調的國際化與國際仲裁途徑，佐以各項在東協體系內的提案，挑戰中國在南海海域的各項主張與各種存在。當然，菲律賓的強勢作為，也使得中-菲關係陷入近年來最為低盪的情勢。目前菲國不願意也不可能撤回國際仲裁，兩國關係的前景必然將雪上加霜。

肆、緬甸：向中國投資的基礎建設合作提案上說不？

相較於菲律賓與越南，緬甸並非南海主權聲索國，與中國並不存在政治爭議。對於緬甸來說，中國長期以來的支持，成為緬甸軍政府鎖國時期最重要的奧援。1954年，中國、緬甸與印度簽署了《和平共處五原則》（the Five Principles of Peaceful Co-existence），三國領導人同意將互相尊重領土完整與主權、互不侵略、互不干涉他國內政、互相尊重平等並致力於促進彼此利益、與和平共處。⁷

2014年6月28日，中國、緬甸與印度的領導人在北京舉行了《和平共處五原則》60週年紀念會議，過了一甲子，中、緬、印三國領導人重申對於堅守原則的決心，並且強調將致力於執行長久以來的承諾。⁸

值得注意的是，在同一時間的中-緬高峰會中，中國國家主席習近平公開強調對於投資緬甸、開發經濟特區、以及建立基礎建設連結的重要性，目的在拉近對緬關係，也希望能持續爭取奈比都的支持。相較之下，緬甸總統登盛（Thein Sein）一方面感謝中國長期的支持，另一方面也正面回應習近平的倡議，強調未來兩國將繼續深化戰略夥伴關係。

事實上，中國近年來積極佈局周邊區域，希望藉著投資興建基礎建設的跨國連結，打造出聯繫內陸的對外交通網，並將其實質轉化為貿易交流網絡。的確，隨著亞洲公路與泛亞鐵路的大規模興建，綿延成數千公里的「絲路群」，由內而外、由北而南地串連中南半島東協國家的每個首都與重要的城市，進而縮短了北京與這些戰略據點的距離。特別在推廣基礎建設連結的議題方面，中國總理李克強更被美國《紐約時報》（The New York Times）的一篇專文譽為「業務總代表」（chief salesman），熱衷於向鄰國推銷中國製的鐵軌與車輛。⁹

然而，此一和諧氛圍到了今年7月似乎有了微妙的改變。由緬甸媒體所釋出中-緬合作關係破局的訊息，揭露了雙方近年來合作推動的跨國鐵路計畫將正式告終。這項計畫源自於在2011年，中國鐵路工程總公司與緬甸鐵路運輸部所共同簽署的備忘錄。雙方打算建立一條連結孟加拉灣的皎漂港（Kyauk Phyu Port）到雲南昆明的高速鐵路，該鐵路計畫為泛亞鐵路計畫的西線，超過800公里，總價高達200億美元。

當然，對於中國而言，鐵路不只是交通管道，更是連接經濟腹地的通路。鄰近的皎漂特別經濟區（Kyauk Phyu Special Economic Zone）被視為是緬甸政府近年來積極推動的重大發展計畫；相較於緬甸與日本合作的迪洛瓦特別經濟區（Thilawa SEZ）以及與泰國合作的土瓦特別經濟區（Dawei SEZ），緬甸政府明確希望中國能擴大皎漂特別經濟區的投資能量。不過，正當鐵路合作工程有了變數，中-緬關係的未來展望，特別是中國對緬投資額是否能持續加溫，正充滿變數。

然而，值得關切的是，當前緬甸與中國對於此案是否終結仍各執一詞。緬甸鐵路運輸部部長Myint Wai 強調，這項計畫的終結是因為緬甸人民的考量，尤其國內有不少社會團體高調反對，這也使得政府必須關注人民的聲音。¹⁰相較之下，中國駐緬甸大使楊厚蘭則表示，這項雙邊合作的鐵路計畫並未完全破局，只要緬甸人民與政府能繼續支持，中國將全力恢復此一計畫的順利運作，並且可以隨時啟動，畢竟相關鐵路與相對應的公路規劃均已完成設計。¹¹

緬甸近期對中態度的微妙轉變，猶如冰山一角，在某種程度上展現出長期被視為是中國盟友的東南亞國家，將因為國內政治結構與戰略利益的調整所導致的自我調適，進而改變對北京的扈從政策。

伍、結語

從越南、菲律賓與緬甸等東協國家在近期對中政策上的調適與轉向，似乎顯示現階段中國-東南亞關係正進入新的調整期。對於與中國陷入南海爭端的東協國家，諸如越南與菲律賓正逐漸跳脫過去不敢衝撞中國的軟弱立場，並且展現出由弱轉強硬的政策轉向。除此之外，長期接受中國政治支持與經貿影響的東協後進國家，更因為政治改革與市場開放獲得國際社會的重新認可，因而爭取到更多元與充裕的戰略選項。緬甸就是一個極具代表性的案例，儘管緬甸效應是否會再中南半島持續擴散不得而知，但不可否認的是，挾著國際輿論的呼應與亞太強權的支持，這些都將成為充實東協國家對中關係上營造戰略逆襲的助力。

作者楊昊為政大國關中心亞太所副研究員兼所長

註解

1.譬如，習近平於5月所舉行的「亞信高峰會」(Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia)中提出「亞洲新安全觀」的主張，強調亞洲的區域安全應該由亞洲國家自主管理。外來勢力的介入，將不利於亞洲安全的正向發展。相關內容與主張請參考，「習近平亞信峰會闡述亞洲安全關引國際社會熱議」，中國經濟網，2014年5月22日，http://intl.ce.cn/qjss/201406/27/t20140627_3054882.shtml

2.Ministry of Foreign Affairs, "The Republic of China (Taiwan) protests Vietnam law claiming South China Sea," Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan), January 7th, Islandshttp://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=0E7B91A8FBEC4A94&s=9D31DA5243EEFED1

3.Trung Nguyen, "Vietnam's Communists Urged to Sue China," July 26th, 2014, <http://www.voanews.com/content/vietnamese-communist-party-leaders-urged-to-sue-over-south-china-sea/1967731.html>

4.「捍衛南海權益，中國準備好了」，中國南海研究院，2014年5月20日，<http://www.nanhai.org.cn/article.php?aid=2704>

5.特別是CML/8/2011的外交照會中強調，中國無法接受菲律賓所發出的No.000228外交照會中對於南沙群島的主權歸屬於菲律賓的主張。

6.Ministry of Foreign Affairs, "Philippines Presents Triple Action Plan at 47th ASEAN Foreign Ministers' Meeting in Nay Pyi Taw," Ministry of Foreign Affairs, Republic of Philippines, August 9th, 2014 <http://www.dfa.gov.ph/index.php/2013-06-27-21-50-36/dfa-releases/3789-philippines-presents-triple-action-plan-at-47th-asean-foreign-ministers-meeting-in-nay-pyi-taw>

7.Ministry of Foreign Affairs, "The Five Principles of Peaceful Co-existence," Ministry of Foreign Affairs, Government of the Republic of the Union of Myanmar, 2014 <http://www.mofa.gov.mm/foreignpolicy/fiveprinciples.html>

8.Global Times, "China, India, Myanmar mark 60th anniversary of Peace Principles," Global

Times, July 1, 2014, <http://www.globaltimes.cn/daily-specials/peace-principles-60th-anniversary/index.html>

9.Jane Perlez, "China Looks to High-Speed Rail to Expand Reach," The New York Times, August 8th http://www.nytimes.com/2014/08/09/world/asia/china-looks-to-high-speed-rail-to-expand-reach.html?_r=0

10.Gabrielle Paluch, "China-Backed Railway Expansion Stalls in Myanmar," Voice of America, August 1st, <http://www.voanews.com/content/china-backed-railway-expansion-stalls-in-myanmar/1969392.html>

11.緬甸《金鳳凰》中文報，「楊厚蘭大使舉行中緬媒體見面會，強調中緬關係保持良好發展勢頭」，《金鳳凰》中文報，2014年7月31日，<http://www.mmgpmedia.com/local-news/7428-2014-07-31-05-14-26.html>