

中美於東亞競爭炙熱、區域安全持續緊繃：2016年美國與東協高峰會聚焦南海議題的東南亞回應觀察

●林若雱／淡江大學「東協研究中心」主任暨外交與國際關係學系副教授

前言

本（2016）年2月15～16日美國歐巴馬總統首度邀請東南亞國協（ASEAN）國家領袖舉行峰會。峰會地點特別選在加州幻象農場（Rancho Mirage）的陽光地（Sunnylands），正是2014年美國歐巴馬總統與習近平會面場所。美國歐巴馬總統與東南亞國協十個國家領袖舉行高峰會議於同一地點，凸顯美國極為重視此一會議。會議中除了討論美國協助東南亞國協進行區域整合、經濟發展等之外，中國在亞太地區日益增長的影響力，以及南海主權爭端也列入高峰會的議程中。在中美兩國日益競逐於東南亞影響力之過程中，一方面美國認為中國有可能成為其未來競爭者甚至是挑戰者；另一方面，中國近年來在南海地區的島礁建設使得美國出現了強烈的戰略危機感。

以美國的角度來觀察，歐巴馬政府的整體的因應作為方面，華府智庫戰略暨國際研究中心（CSIS）歷年來的研析報告，極具政策參考性，例如在2015年8月所最新出版的政策建議文件中，建議美國官方採取下列果斷的具體作為，其中包括：（1）強化對於菲律賓的防衛承諾；（2）針對中國的填海造陸，美國必須以實際的軍事行動，顯示對其航行自由的原則與國際法相關原則的堅持；（3）在航行自由行動的實施方面，美國必須敦促日本與澳洲等盟國，採取各自與聯合的配合舉措；（4）在美國國務院所公布之例行性系列政策報告——《海洋界線：中國在南海的海洋主張》（Limits in the Seas: China Maritime Claims in the South China Sea）中，除了探討中國、菲律賓，印尼以及越南等南海相關主權聲索國的法律主張外，也應就馬來西亞的法律主張進行分析¹；（5）美國應設法聯合區域內外的國家，對於菲律賓所採取的國際仲裁途徑之未來判決結果，展現明確支持的立場。

觀察華府的實際行動，美國不惜透過在南海的海、空域巡航等武力展示作為，彰顯其維護國家利益的決心。在2015年5月20日，美軍派遣最新銳的P8A海神反潛偵察機，近

距離執行偵察永暑礁等三個島礁的填海造陸工程，五角大廈更批准美國有線電視新聞網（CNN）以隨機採訪的方式，將相關畫面公諸於世，在此任務過程中雖然遭受中國軍方數次警告，但仍不為所動，足見美方希望以實際行動證明有充分實力掌控南海情勢。2015年10月27日，美國海軍飛彈驅逐艦拉森號（USS Lassen）駛進中國大陸於南沙所控制島礁（包括美濟礁）十二海浬的範圍內，並宣稱此為「航行自由行動」的一部分，五角大廈更證實日後將執行更頻繁（每季兩次）的南海巡航行動。2016年1月30日，美國五角大廈證實美國海軍飛彈驅逐艦柯蒂斯·威爾伯號（USS Curtis Wilbur）在西沙群島執行自由航行任務，並進入北京宣稱擁有主權的中建島十二海浬範圍內，並強調此行動的用意在於維護南海權益。²

壹、近來東南亞周邊國家反對中國填海造島

中國的大國崛起，不可避免地破壞區域的均衡勢力，除美、日深感不安外；中國大陸近年於南海爭議採取高調姿態，相當程度引起東南亞國家的矛盾與擾攘情緒，甚而認為中國雖然昔日提出三合「和諧和平合作」、「敦親睦鄰」的友好政策，然則今日採取「擴張主義」的強硬立場。菲律賓與越南更向國際社會多方投訴，指中國南海政策實質是「以大欺小」，成為未來南海區域可能的潛在和「安全威脅」。

東南亞國家牽涉到南海主權爭議之國家，目前反華情緒可說相當高昂，其中主要的兩國為菲律賓與越南，不乏許多「排華活動」（如 China: Back off From Vietnam EEZ）。越南境內排華最有名者，如 2014 年因「981 鑽井平台事件」，越南民眾上街遊行，多有死傷，且台商遭受波及。去（2015）年 11 月當中國國家主席習近平訪問越南前夕時，也爆發反中遊行。

此外，馬來西亞於 2015 年 9 月馬來西亞首都吉隆坡有萬人反華遊行，示威者對於馬來西亞華人加以撻伐，並指出「馬來族之尊嚴不可踐踏，必須維護」。近期越南「親美」的總理阮晉勇雖已退出中央政治局，但他的親信卻擔任越南「四頭馬車」中的三個席位——總理、國家主席、國會主席。儘管阮富仲在三人中權力最大，但後兩者皆與阮晉勇關係密切，這將對阮富仲形成牽制。³ 實質上中美兩國於東南亞的影響力持續拉鋸之中。

貳、中國對南海情勢之回應

綜觀近來南海之發展，中國之填海造陸引起周邊國家之不安，且引發美國與日本的強烈反應，但中國方面的回應，並非以和諧穩定為目標，有下列之擬議及回應：

一、中國大陸擬籌設「國際海事司法中心」

由於中國大陸在南海主權問題上與東南亞多個國家有分歧看法。其中菲律賓在 2015

年年底向荷蘭海牙國際仲裁法庭（International Court of Justice，簡稱 ICJ）提出申訴，尋求反駁中國大陸對於南海爭議島礁的領土訴求；中國則認為菲律賓作法不合法，不接受仲裁。於 2016 年元月中國第十二屆人大會議，中國最高人民法院的年度人大會議報告中提到，將籌設「中國將建設國際海事司法中心，維護國家主權和海洋權益。」中國最高人民法院院長周強表示，中國各級人民法院在 2016 年仍將服務國家的重大戰略實施——「服務和保障『一帶一路』、海洋強國等戰略實施，堅決維護國家主權、海洋權益和其他核心利益。」

中國舉動外界見仁見智，反對者認為中國對於菲律賓將黃岩島主權爭議送國際法庭的訴求強力反駁的做法相當不智，若是未來仲裁結果認為中國之主張不合法，將對中國引來國際社會諸多懷疑不易辯解。但是，贊成者仍然堅持南海為中國自古的既有領土，必須維護領土與主權獨立完整，「一吋也不能讓」。

二、中國加強宣傳「一帶一路」，並將經濟利益廣施於東南亞國家

中國極力向東南亞國家示好，強力推動「一帶一路」與「亞投行」之宣傳。「一帶一路」要堅持共商、共建、共享原則，積極推進東南亞國家發展戰略的相互對接。為推進實施「一帶一路」重大倡議，讓古代絲綢之路煥發新的生機活力，以新的形式使亞歐非各國聯繫更加緊密，互利合作邁向新的歷史高度，中國政府特制定並發布《推動共建絲綢之路經濟帶和二十一世紀海上絲綢之路的願景與行動》，中國強調與東南亞共創「由黃金升級至鑽石十年」。中國一再聲明支持中國與湄公河流域國家開展更緊密的次區合作，歡迎泰國提出的瀾滄江—湄公河次區域永續發展倡議，歡迎中國和湄公河次區域國家建立相關對話與合作機制的可能性。

中國期盼以「一帶一路」與「亞投行」戰略對抗美國「重返亞洲」戰略：降低美國在亞洲的影響力，然後增強國力成為亞太區域霸權，最終把美國勢力逐出西太平洋。

三、針對美國航母駛入南海，中國予以強烈譴責

中國基本上認為美國不應涉入南海事務，因為美國並非南海主權爭議之當事國，美國若繼續施壓中國，只會引起中國之反彈，對於問題的解決沒有幫助。

美國海軍戰艦現身南海島礁爭議海域，飛彈驅逐艦「拉森號」（USS Lassen, DDG 82）27 日將航行至南海島礁的十二海浬範圍，伴隨 P-8A 和 P-3 巡邏機，同時進行海空偵查。預定目標為南沙群島的渚碧礁和美濟礁海域。此舉已觸怒北京當局，但美方宣稱，「拉森號」、「神盾號」仍然將持續進行，這類巡弋任務未來不會只有一次。

有些中國學者指出，南海政策和東協政策是中國的兩個選擇。由 2012 年中菲兩國在黃岩島發生衝突起，南海政策在中國外交議程的排序升高。現在中國推「一帶一路」戰略，東協政策的優先順序就應該高於南海政策。只要其他國家不刻意製造事端，中國就

應從海上絲路的大架構與東協政策的大局，來制定南海政策。他們指出，當前中國南海政策的戰略目標，應是「防止亞太國家在美國的唆使下，形成一個從反對中國南海政策，而擴大為反對中國復興的聯盟。」所以中國應以雙邊與多邊雙管齊下的方式，管控南海爭議，全面更新修正與主要東協國家之間的關係。

參、區域內東南亞國家之反應

區域國家在焦慮下，開始引進域外的勢力，包括軍事協定與購買武器。其中又以菲律賓和越南，引進美國與日本的力量來平衡中國最為明顯。2014年4月，美國總統歐巴馬訪問菲律賓時，美菲簽訂十年的防衛協定。2015年4月，兩國舉行為期十天的聯合軍事演習。這個名為「肩並肩」(Balikatan)的演習，為十五年來規模最大，參與的軍人多達一萬二千人。此次軍演的場地包括菲律賓的巴拉望島、呂宋島與班乃島。其中一個演習地點距離中菲產生爭議的黃岩島才二百二十公里。這個演習的時間和東協峰會同一週，也主導稍後東協峰會在南海問題上的基調。

菲律賓也和日本在2015年6月簽了戰略夥伴協定，日本同意將軍事物資與武器轉給菲律賓。同年兩國就進行了兩次軍演。7月，菲律賓國防部證實，2016年將重開已經關閉了二十三年的蘇比克灣基地，也計畫在未來十年內，投入二百億美元進行武器現代化。由於蘇比克灣距離黃岩島僅一百四十五海里，重開基地將駐菲國軍方更有效因應南海爭議，但也讓區域情勢更為緊繃。

越南除了與日本加強軍事合作，也與美國頻頻進行高層訪問，其中以越共總書記阮富仲2015年7月訪問白宮達到高潮。值得注意的是，儘管菲律賓與越南等國急於引進域外勢力以平衡中國，但是處於中國的周邊，在中國軍事與經濟壓力的地緣影響下，她們也必須在大國之間維持平衡。其中又以越南的態度最為明顯。菲律賓與越南已決定2015年底前成立「戰略夥伴關係」。這使得觀察中國周邊情勢，除了地緣政治外，又增加小國外交與內部聯盟的面向。

美國為拉攏越南，早在2012年7月，希拉蕊擔任國務卿訪問河內時，就提出邀越共總書記阮富仲訪美，當時她希望2013年阮富仲能夠成行，但是越南有自己的節奏。越共對外聯絡部部長直到2012年12月才到美國，就總書記訪美的事與美方進行磋商。阮富仲行事向來謹慎，一定要把每個行動的風險做仔細評估之後才會有所動作。而2012年越南軍方還對美國動機有所疑慮，認為只要美國看準時機，隨時都可能對越南發動侵略。所以總書記若真要訪美，對內對外都要有很多前期的鋪墊工作，也要先建立內外互信才成行。

結語

2016年4月初中國國家主席習近平抵美參加核峰會，並與美國總統歐巴馬再次上演

「歐習會」，前美國駐華大使洛德（Winston Lord）指出，美國的中國事務專家們普遍認為，習近平對內對外均採取強硬姿態，可能使中美關係陷入黯淡和緊張。

今年的首次「歐習會」將成為峰會的一大關注點。國際關係專家分析指，此次中美領導人會面話題將不限於朝核問題，美方會更傾向談南海問題、網絡合作等中美分歧，中方則將更強調雙方合作。專家認為，首腦會晤一直在中美關係中發揮重要的「穩定劑」作用，可以說是穩定中美關係的「王牌」，避免中美關係「漂流」。

歐習會前夕美軍再次強調，中國擬議中的東海、南海防識區，美軍全部不承認。事實顯示在南海問題上中美立場歧異極大，2016年歐習會恐怕還是會出現「各說各話」的情況。

依目前情勢之推斷，美中兩國於東亞競爭南海問題炙熱、中美關係持續緊繃，未來之可能發展如下：

一、「中國威脅論」於部分東南亞國家之刻意宣傳，未來將更加流行不輟

美國認為中國所宣稱的南海「九段線」並不明確，但目前在南海進行的工程讓中國在南海戰略航道上具有前所未有的軍事實力，使「中國威脅論」不可能止息。如菲律賓與越南拉高南海主權衝突，或是爆發潛在戰爭或區域衝突，美國與日本很難不涉入。

二、當前東南亞國家親美多於親中，TPP可能較RCEP發展迅速

東南亞國協長期採取「大國平衡」、各方保持等距的「中立、不結盟外交政策」。然而，菲律賓、泰國與美國夙來友好，東南亞國協已有四成員國馬來西亞、新加坡、汶萊、越南已經加入第一階段的跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership Agreement，簡稱 TPP）。中南半島國家如緬甸、寮國、柬埔寨過去傳統與中國較為友好，但由於美、日大力經營東南亞，未來之情勢可能發生變化，TPP 可能較「區域全面經濟夥伴協定」（RCEP）發展迅速。

三、近來親美的前總理阮晉勇下台，但上台者仍為其親信

美、日、中等大國事實上都欲爭取中南半島國家如越、柬、寮、泰、緬，而近來中南半島政權更迭與移轉，如親美的前總理阮晉勇下台，但上台者仍為其親信。另外，緬甸大選由翁山蘇姬領導的「全國民主聯盟」（NLD）上台，總統亦是該黨元老、翁山蘇姬長久以來的親信琺喬（Htin Kyaw）當選並已就任新總統，寮國、柬埔寨過去顯然力挺中國，但未來有變化之可能。

總而言之，於美國「重返亞太」之政策下，中美於東南亞之競賽不可免，但未來競賽將可能影響及東南亞國家之意向，中國強勢的南海政策和中國與東南亞國家間的南海主權衝突，使得此區域劍拔弩張，仍可能有一發不可收拾，不穩定情勢之存在。

【註釋】

1. 黃瑤／黃靖文，〈對美國國務院報告質疑中國南海斷續線的評析與辯駁〉，2015年11月16日16:32來源：《國際法研究》（京）2015年第20153期，頁3-17，<http://law.cssn.cn/fx/fx_gjfx/201511/t20151116_2614688_4.shtml>。
2. <http://www.newsjs.com/tw/%E3%80%90%E6%B3%95%E5%BB%A3rfi%E3%80%91%E7%BE%8E%E8%89%A6%E6%93%85%E5%85%A5%E8%A5%BF%E6%B2%99%E4%B8%AD%E5%BB%BA%E5%B3%B6%E6%8C%91%E6%88%B0%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%8F%B0%E7%81%A3%E8%B6%8A%E5%8D%97%E4%B8%BB%E6%AC%8A%E5%AE%A3%E7%A4%BA/d9wWV9ICZ5xTV_MMndc1YoYLaTJnM/>.
3. 對此，新加坡東南亞研究所學者黎洪和（Le Hong Hiep）認為，「越南現有路線可能不會被改變，但越南的改革速度會放緩」。◆