

焦點評析

2016 年東協暨東亞高峰會的大國視野：中美互動下的南海主權爭議問題

The Perspective of Great Powers on the 2016 ASEAN-East Asia Summit: How Do the United States and China Interact on the South China Sea Disputes?

陳亮智 *Liang-Chih Evans Chen*

環球科技大學公共事務管理研究所助理教授

*Assistant Professor of Graduate Institute of Public Affairs Management
TransWorld University*

一、前言

本年度(2016年)的東協高峰會(ASEAN Summit)暨東亞高峰會(East Asia Summit)，於9月6日至8日，在寮國首都永珍舉行。本次大會的主題是「建立一個充滿活力的東協共同體：將願望轉化為實際(Turning Vision into Reality for a Dynamic ASEAN Community)」。另根據本次大會輪值主席國寮國總理 Thongloun Sisoulth 的表示，本年度的東協共同體共有八項的優先任務等待完成，包括：(1) 落實《東協共同體願景 2025》(ASEAN Community Vision 2025)；(2) 縮小區域內各國家發展的差距；(3) 促進共同體內貿易的便利化；(4) 促進東協國家中小企業的發展；(5) 推廣東協國家觀光事業的發展；(6) 加強東協國家的區域整合與連結性；(7) 在東

協國家內部推動勞動力轉型，並提倡優質的工作環境與勞動力提升；以及（8）強化東協國家彼此之間的文化遺產合作等八項。¹

雖然，本次峰會的重點仍是集中在東協共同體內部的發展與建設，但是隨著其他強權的紛紛與會（包括美國、中國、日本、韓國、澳洲、印度、俄羅斯、與聯合國等），峰會本身則呈現了兩個重要的意義：一是東南亞地區與東協各國在國際政治經濟舞台上的重要性日趨重要，二是東南亞地區與東協國家為上述列強所亟欲爭取合作的對象。也因此，東協高峰會與東亞高峰會遂逐漸成為大國們競相發言與展現影響力的重要場所。而在此場域當中，有關所受矚目的議題，除了區域經濟整合之外，另一個備受關注的焦點即是南海主權爭議的問題。而圍繞著南海主權爭論議題的國家主要是華盛頓與北京兩個強權一雙方皆認為，南海的問題關乎著他們的核心國家利益，以及區域的地緣政治與戰略安全。

二、峰會的大國視野：華盛頓與北京之間的權力政治(Power Politics)

（一）美國的視野與行動邏輯

隨著 2016 年 7 月 12 日，荷蘭海牙國際仲裁法庭所公布的仲裁結果，其認為在《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) 底下，中國對南海並不具有所謂「九段線」的「歷史性權利」(historical rights)；北京在南海的填海造陸行動已對天然環境造成巨大的損害，並且嚴重地侵犯了菲律賓的領土與海洋權益。從美國的角度而言，其與菲律賓既已在國際公法上取得一定的勝利成果，就理論上來說，其後續可能發生的情形有兩種：第一種情形（也是最好的情況），便是中國會因為此一國際仲裁而停止繼續在南海填海造陸，甚至是拆除其原已完成的建設與設施。如此美國與其他的南海主權爭議聲索國將獲得更進一步的勝利。第二種情形（也是相對不好的情況），即國際法畢竟是「弱法」(weak

¹ 蕭文軒、顧長永，〈第 28 暨第 29 屆東協高峰會之研析：仍難擺脫南海爭端的緊箍咒〉，《展望與探索》，第 14 卷第 10 期（2016 年 10 月），頁 9-10。

law)，該仲裁結果終究無法對北京形成任何的強制作為（更何況中國已表明不接受與不承認該仲裁的結果）。於是乎，華盛頓可能只能選擇回到原點：以其海軍船艦與軍機繼續巡弋南海，並且一再強調「公海自由航行」的權利與重要性。如此看來，耗時三年餘的國際仲裁訴訟最後還是停留在原地。而在此過程中，北京已在南海海域獲得進一步地擴大，建設與設施已獲得進一步的建立。

但是，本文認為，不論是哪一種情況發生，七月國際仲裁發佈之後，即將於九月初所舉行的東協高峰會與東亞高峰會兩項重要國際會議，華盛頓必須乘勝追擊一藉由峰會的場合，聯合東協十國（尤其是與北京有所爭議的聲索國，例如：菲律賓與越南）以及其他對美友好的國家，例如：日本、韓國、澳洲、印度、甚至是聯合國等，共同對北京施壓，促其尊重並遵守國際仲裁法庭的裁決，停止其在南海進行人造島礁的建造，以及在其上方部署軍事設施的行為。若是可以達成，那麼華盛頓將在外交上獲得進一步的勝利，同時她在東協國家、美國的同盟國家、以及美國的戰略夥伴國家當中的領導地位（leadership）將獲得進一步的確認與鞏固。

（二）中國的視野與行動邏輯

一樣的道理，在上述的兩種情形當中，對中國而言，第一種情形是對北京最差的情況。若是中國因為國際仲裁的結果而停止其繼續在南海填海造陸，甚至是拆除其原已完成的建設與設施，如此會是美國與南海主權爭議聲索國的勝利，同時也是中國在南海議題上的挫敗。第二種情形則是對北京較好的情況，即既不接受，也不承認該仲裁的結果，依然保持其原有填海造陸與基礎建設的進行與步調。則北京將繼續掌握其在南海的戰略優勢（因為她對島嶼擁有實質的掌控），而華盛頓似乎也只能選擇以海軍船艦與軍機繼續巡弋南海海域，並且只能一再重申國際法當中國家之「公海自由航行」的權利與重要性。但華盛頓似乎並無法真正地阻擋北京在南海

之「聚沙成塔式」的領土版圖擴張。

但是，一如本文於上一段當中的論述一樣，不論是哪一種情況發生，在七月國際仲裁發佈之後，即將於九月初所舉行的東協高峰會與東亞高峰會兩項重要國際會議，可以預見的是，華盛頓的乘勝追擊策略將對北京構成嚴重的挑戰。也正因為如此，北京必須設想如何讓美國的此一構想破局而無法實現。若是北京能讓華盛頓無法達成對其施加壓力，或是讓美國與其夥伴所發表的共同聲明只是一紙聲明罷了，呈現的是一種軟弱無力，不具有強制力與約束力的語言文字，甚或連提都沒有提及有關南海仲裁的事宜，則北京將在此一外交競逐上獲得重要的勝利，並重重地削弱華盛頓在上述國家中的領導地位與威信。

三、峰會的結果：北京略勝一籌

的確，在東亞高峰會的聲明中，有關南海仲裁一事，該事確實被提及。但是，聲明中的用語相當溫和，這顯示了中國對東協國家在政治、外交、與經濟上的影響力確實起了相當大的作用。在聲明當中，有關南海爭端的部分，峰會強調各國重新確定了在南海問題上必須採取維持和平、安全、與穩定的作法，同時也強調航海與航空之自由的重要性。重點是，該聲明中並沒有具體指明北京在南海海域之進行填海造陸、人造島礁，以及在島嶼上進行軍事部署的行為。甚至，該聲明也沒有提及有關 7 月 12 日，荷蘭海牙國際仲裁庭對中國所做出的否定之判決，僅僅表示東協各國皆重申，有關南海主權爭議的問題必須以和平的方式予以解決，並敦促各方聲索國應該遵守國際法的原則與規範。此外，聲明中也僅僅表示，對某些國家在南海的人工造島行為，其可能有破壞國家之間的相互信任，並且造成區域安全的緊張之疑慮。對此，東協各國僅表示關切。

這樣的聲明顯示了，東協所有國家當中，並不是所有的國家都願意將矛頭指向中國。其中，柬埔寨與寮國便是與北京站在同一立場。北京的策略與結果十分成功，因為講究「共識決」的東協組織在南海爭端問題上無

法採取統一與一致性的立場，其自然無法對北京發出強硬的指責，亦無法對北京施加壓力。很顯然地，中國在東協高峰會暨東亞高峰會上的努力結果是成功的，其將可能對她形成的壓力與批判壓縮至最小的程度。

四、結論

或許東協高峰會暨東亞高峰會的時間非常地巧妙，其正好在國際仲裁法庭的裁決出爐之後，恰好提供美中兩大強權在此會議平台中進行另外一波權力的競逐與對抗。而其結果似乎是北京取得了若干的勝利。加以最近菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）一系列的對中友善，對美不友善的「親中遠美」言論與作為，美菲關係似乎正在進行一項快速的迴旋，而此一迴旋似乎也正嚴重地衝擊美國的重返亞洲與再平衡戰略，甚至是可能改變美中兩強在東南亞與南海區域的戰略優勢。若是把菲律賓的單一例子擴大致整個東協十國來看，則東協組織的若干「親中遠美」作為，或是「和中」的舉動，當然也會衝擊美國的重返亞洲與再平衡戰略，甚至是改變美中兩強在東南亞與南海區域的權力平衡關係。

責任編輯：賴郁璇、盧信吉