

2014年東協外長會 與中、菲、越南海衝突

陳鴻瑜*

在正常情況下，東協(The Association of Southeast Asian Nations，簡稱 ASEAN)外長會議都是在每年七月份召開，但今年至今已召開兩次非正式會議，都是為了南海問題，顯見南海問題已成為東協注意的焦點。本文將分析東協外長會議召開兩次非正式會議的背景及其影響。

一月非正式會議

中國大陸宣布從2014年1月1日開始實施關於外國漁船在南海作業須獲中方認可的規定，此舉引發菲律賓和越南兩國的不滿。東協外長於1月17日在緬甸中部城市蒲甘舉行非正式外長會議，會後對於中國大陸上述規定及暗示在南海將劃設防空識別區(Air Defense Identification Zone，簡稱 ADIZ)等南海「近期局勢」表示擔憂。菲律賓和越南兩國要求以東協名義表明關切。主席國緬甸在會後發佈了新聞公報，該公報稱，「會議確認了南海航行與飛行自由的重要性」，要求遵守聯合國海洋法公約等國際法。不過公報沒有點名中國，使用的文字是「有關各方」，也迴避提及具體行動。跟以前的公報內容相同的，要求所有當事國基於航行自由和國際法的原則來解決問題。

* 作者為淡江大學亞洲研究所教授。

包圍仁愛礁衝突事件

3月9日，有兩艘菲國船隻裝載補給品（中國大陸指是建築材料）靠近仁愛礁，遭中國大陸船艦阻撓。該礁距離菲律賓賓巴拉望島海岸約105海里，故菲國稱屬於其200海里專屬經濟區內。菲國在1999年將一艘報廢軍艦拖至此礁，予以固定，並在該艦上派駐軍隊。這是今年第二起中國大陸驅逐菲國船隻的事件，第一起是1月27日中國大陸海監船以水砲驅離靠近黃岩島的菲國漁船。美國國務院發言人普薩基（Jen Psaki）在12日稱，中方此舉屬於挑釁行為，引發緊張局勢。

3月25日，菲律賓運載著一批士兵、糧食和其它供應，準備給擱淺在仁愛礁上之菲律賓海軍船上的駐兵進行補給。中國大陸的船艦阻撓菲國該一補給船靠近仁愛礁。菲律賓抗議中方阻攔菲律賓的補給，菲律賓的盟友美國也稱該行為是一種「挑釁行動」。

菲國為了使該一阻撓事件在媒體上曝光，在3月29日組織媒體記者團前往仁愛礁海域活動，宣佈對仁愛礁「坐灘」軍艦進行補給。中國大陸立即向菲方提出嚴正交涉，強調中方絕對不會容許菲方以任何形式侵佔仁愛礁。30日菲律賓外長德羅薩里歐（Albert del Rosario）宣佈菲方已於當天向聯合國國際仲裁庭提交訴狀，正式開啟菲、中兩國對於南沙群島爭端的法律訴訟。美國國務院亦於同日發佈聲明說：「美國重申支持以和平方式解決海事爭議，且不畏包括恫嚇或高壓等任何形式報復的作法」。聲明中並稱任何國家都有訴諸聯合國海洋法公約機制解決爭端的權益，他國對此應予尊重，也希望菲國尋求國際仲裁之舉，能為南海爭議提供更大的法律確定性以及對國際海洋法的遵守。

5月3日，中國大陸和菲律賓再度在仁愛礁發生圍礁衝突，中國四艘船艦包圍仁愛礁，不讓菲國補給船靠近仁愛礁運送補給物資。最後菲國改派一架菲律賓海軍飛機空投了物資給駐守在仁愛礁的九名士兵。

菲國為了報復，乃在5月6日扣押在南沙群島半月礁作業的一艘中國大陸漁船，船上11名中國大陸漁民和船隻均被押送至菲南部巴拉灣省的公主港。儘管中國大陸多次要求菲方立即放人放船，並警告其勿再採取任何挑釁行動，但菲律賓司法部仍然於12日對其中9名中國漁民起訴。

中越西沙鑽油衝突

2013年3月，一艘越南漁船在西沙群島附近海域遭中國大陸海警開槍驅離。越南一艘漁船於2013年5月28日被18艘中國大陸船隻包圍，後又遭一艘船隻撞擊。越南國家主席張晉創於2013年6月19日訪問中國大陸，兩國簽署處理海上事故安排，同意設立南海爭議熱線電話，以預防再度發生衝突。

2014年5月2日，中國大陸將「海洋石油981號」鑽油平台拖至北緯15度29分58秒、東經111度12分6秒，並宣布鑽油平台半徑3海里範圍內禁止其他船舶進入。並派7艘軍艦、33艘海警、海監和漁政船在鑽油平台週遭護衛。該地距離西沙群島的中建島以南約15海里，距離越南海岸約140海里，越南稱該地屬於其200海里專屬經濟區範圍。越南立即從5月3日到7日派出29艘軍艦與海巡船隻前往，對該鑽油平台進行了171次騷擾，意圖阻止其開始作業。中國大陸也派出七十多艘海監船和軍艦驅離越南船隻，結果撞毀一

艘越南漁船船舷，而引發兩國衝突。越南各地舉行反中示威。12日晚到13日早上，越南南部的胡志明市、平陽省、中部的河靜省爆發嚴重的示威，暴民打砸、燒搶台商工廠，導致224家台商工廠受損。600名華人越界進入柬埔寨避難。北京政府派遣兩艘船隻接回其公民約四千多人，也有三千多名台胞返回台灣。

5月7日，美國國務院發言人普薩基(Jen Psaki)重申了美國在中、越南海鑽油平台爭端問題上的看法。普薩基稱，中國大陸在南海有爭議海域部署鑽油平台具挑釁性，無助於維護地區和平穩定。

五月東協外長會議

東協國家於5月10日在緬甸首都內比都舉行外長會議、5月11日舉行第24屆東協高峰會。這次東協外長會議召開之前，正好爆發中國大陸和越南在西沙群島的艦艇對峙以及中國大陸和菲律賓在南沙群島的仁愛礁的包圍衝突事件，因此各界對於東協外長會如何因應，抱持期待。據稱越南和菲律賓要求東協發表聲明，明確譴責中國大陸「侵犯」位於其領海的島礁。越南對中國大陸在其專屬經濟海域建造石油平臺提出抗議。但是緬甸總統發言人耶塔(Ye Htut)在內比都東協外長會議結束後表示，這些衝突是雙方的事情。

在東協高峰會上，各國首長對於是否要發個別的聲明或在原先的聲明中以一小段加以呈現，出現不同的意見，討論冗長。最後決定由東協外長發表一份「目前南海情勢發展」(Current Developments in the South China Sea)的聲明，內容表示對於最近南海緊張情勢感到嚴重關切，希望有關爭端

(沒有提及國名)各造遵守聯合國海洋法公約，以和平方式解決衝突；希望各方有效執行「南海各方行為宣言」，創造互信的環境，繼續努力達成簽署「南海行為準則」。

該一東協外長會議的主席聲明，內容和文字跟以前差不多，勉強維持東協有一個大家接受的意見。在東協高峰會會後的主席聲明也作如上的相同的聲明。

東協對南海衝突的共識和歧見

從 2012 年 7 月東協對於南海衝突出現歧見以來，東協國家開始學習如何處理南海衝突並發表一致的意見。東協是一個多邊區域性組織，有關政治和安全議題，一向都是採取共識決。南海衝突問題的本質是否是東協的整體的問題？或者是個別成員國和中國大陸之間的衝突問題？在 1992 年的東協南海宣言、2002 年的南海各方行為宣言，以及歷次東協外長會議的主席聲明，因為這些文件有關南海問題的內容措辭都是使用原則性用詞，較為空泛，故爭議性不大。但 2012 年 7 月，菲律賓要將其與中國在黃岩島的衝突寫入會後主席聲明中，遭柬埔寨外長何南宏(Hor Namhong)的反對，認為這是菲律賓和中國大陸之間的衝突，並非全體東協和中國大陸之間的衝突，菲國這樣做如同綁架其他東協成員國。他特別強調東協外長會議並非法庭會議，不是對爭端宣布裁決的地方。柬埔寨政府沒有偏袒爭端任何一方，會議無法發表公報，責任在於全體會員，而不單是柬埔寨。

這次東協外長會議主席國是緬甸，緬甸的立場如同以前柬埔寨的立場，不贊同菲律賓和越南將其最近和中國大陸的衝突寫入聲明中，而且不贊同使用過強的語氣。從這裡可以

瞭解，東協對於南海問題有意避開對個案表示意見。

然而，是否因為柬埔寨和緬甸都是屬於親中國的國家，所以利用主持會議之便利，而使主席聲明會偏向不直接攻擊中國大陸。柬埔寨和緬甸的外交政策親近中國大陸固然不錯，泰國、新加坡和馬來西亞亦相差無幾。即使東道國是馬來西亞或泰國，大概也會如此處理。何況東協還實施共識決，若有一國對於主席聲明之文字有意見，也是非改變不可，直到大家都同意為止。

影響

中國大陸分別與菲律賓和越南發生海上衝突，對它們之間的雙邊關係有何影響嗎？在 2012 年黃岩島事件後，中國大陸對菲國之經濟制裁只有兩樣，一是限制菲國香蕉進口；二是禁止旅遊團到菲國。然而中國大陸和菲國雙邊貿易並未受影響，中國大陸是菲律賓第三大貿易夥伴。2013 年菲律賓外貿總額 1,157 億美元中，中菲雙邊貿易額約佔其外貿總額的三分之一。

至於越南，2011 年越南對中國大陸貿易總額為 11,613.3 百萬美元，中國大陸是越南第一大貿易夥伴；2012 年越南對中國大陸貿易總額為 12,388.2 百萬美元，中國大陸成為越南第二大貿易夥伴，僅次於日本。最重要者，在南海島礁爭端中，中國大陸僅暫停雙邊官員交流訪問，並未對越南採取經濟抵制，雙邊經貿關係沒有受到任何影響。比較嚴重的是，越南船艦繼續騷擾中國大陸的鑽油平台，在衝撞中一艘越南漁船被撞沈。

菲律賓和越南之所以公開與中國大陸對抗，亦有評論認

為是意圖以民族主義轉移對內部不滿的注意力。試想中國大陸在靠近西沙中建島附近海域進行石油開發，距離越南海岸很遠，越南何以如此大動作反對？除了前述煽動民族主義情緒之考慮外，應就是報復中國大陸在 2011 至 2012 年在南海兩度割斷越南地質勘探船的電纜，中國大陸數度警告西方石油公司不要和越南合作在該地探勘能源，越南的目的就是彼此都不能在該一海域探油。越南這次的作法，猶如豁出去的奮不顧身。

在菲國反中的行動中，可看到菲國獲得美國、日本的支持，不僅獲得船艦，菲國和美國還在 4 月簽署加強防務合作協議，菲律賓將在未來 10 年開放最多 5 個軍事基地，供美國軍隊、船艦、戰機進駐，此項協議在配合美國的亞洲再平衡政策。近日越南在南海對抗中國大陸，並開始有聯合菲國反中的傾向，兩國將進一步磋商共同策略。

結語

東協經過這幾次內部的歧見調整，應該已能尋出共識的底線。越南和菲律賓要利用東協做為他們的護身符，也非易事。畢竟其他東協國家並非涉及南海爭端，硬要他們為菲、越背書，就如柬埔寨外長的說法猶如「綁架」。基本上，鑑於還有跟中國大陸發展經貿關係之必要，無需為了南海島礁的衝突，而與中國大陸翻臉。

近年來中國大陸採取各種行動逐步進逼掌控南沙群島，應是既定計畫。美國也透過亞洲再平衡策略，強化與南海周邊國家的軍經關係，意圖遏阻中國大陸的擴張行為。菲律賓亦透過控告中國於聯合國仲裁法庭，意圖以法律手段及國際

airiti

輿論之壓力制衡中國大陸，但能有效嚇阻嗎？最近中國大陸在赤瓜礁填土蓋南沙前進基地，將成為其在南沙的指揮所。一旦該前進指揮所建成，中國大陸的飛機和船艦將在該地區進出，緊張情勢將會與日俱增。據此情勢來看，太平島加強本身的防衛能力勢難避免。