

# 南海仲裁裁決前東協國家外長特別會議的態度

唐欣偉\*

## 中國大陸雲南特別會議

依馬來西亞外交部長 2016 年 2 月提議，中國大陸與東南亞國協十國於 6 月 14 日在雲南昆明南方的玉溪市舉行「外交部長特別會議」，由中國大陸外交部長王毅與新加坡外長共同主持。該會議要為將於 9 月召開的東協與中國大陸建立對話關係 25 周年紀念峰會預做準備，並期待就全面落實《南海各方行為宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, 簡稱 DOC) 等議題深入交換意見。

東南亞國協秘書處官網中並未標舉關於該會議的新聞，只提到 6 月 14 至 15 日在雲南與中國大陸討論環境保護合作計畫。外長特別會議結束後，中國大陸與東協沒有發表聯合聲明，而且共同主持人新加坡外長也沒有出席會後的新聞發布會。《日本共同社》與《英國國家廣播公司》等媒體推測，雙方可能有很大分歧。中國大陸外交部發言人在回答記者提問時表示，這次外長特別會議屬閉門會議，原本就不會發表聯合聲明；會議討論時間超出預期，使新加坡外長來不及參加記者會就須按原定行程返國，因此委由王毅外長舉行記者會。

---

\* 作者為中國文化大學政治學系副教授。

然而，馬來西亞卻在會後提交一份被稱為「東協外長聲明」的文件給《法新社》。該文件雖也提到9月的25周年紀念峰會與《南海各方行為宣言》，卻寫出東協外長們與中國大陸的王毅外長對於最近南海情勢的發展「坦率」交換意見。在外交界使用這個字眼，往往意味著重大歧見。該文稿還稱東協外長們對最近南海情勢的發展表達嚴重關切，認為這已損及東協與中國大陸間的互信、使緊張情勢升高，從而可能危害南海和平、安全與穩定。東協還強調要遵守普世性的國際法原則，包括1982年《聯合國海洋法公約》。<sup>1</sup> 這些說法比較接近最近與中國大陸在南海鮮明對立的菲律賓之主張，而與北京方面的期待有很大差距。

馬來西亞在聲明發出三小時後，以其需要修正為理由將之撤回。有國內媒體在6月16日報導，澳洲新南威爾斯大學的Carl Thayer教授認為，中國對該聲明措辭「明確反對」，是中國壓力讓東協秘書處將之撤回。<sup>2</sup> 不過該教授在6月17日於*The Diplomat*的文章中一度表示，會後不和諧的跡象更可能是由於東協官僚作業的混亂；他在19日發表的後續文章中才又參考了《越南新聞社》與新加坡《海峽時報》的資料，斷言中國大陸的壓力與東協官僚作業的缺失，共同導致了會

<sup>1</sup> “ASEAN Foreign Ministers’ Press Statement on Special ASEAN-China Foreign Ministers’ Meeting,” South China Sea Research, <http://seasresearch.wordpress.com/2016/06/20/full-text-of-asean-fms-press-statement-on-special-asean-china-foreign-ministers-meeting/>.

<sup>2</sup> 「中國邀東協密商南海爭議破局」，自由時報電子報，2016年6月16日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1001174>.

後的亂局。<sup>3</sup>

Carl Thayer 於 6 月 17 日的文章中將東協主席國寮國於 2016 年 2 月公布的「外長共同聲明」與 6 月會後《法新社》報導的「東協聲明文件」進行比較，指出先前東協在南海議題上還未達成共識，但後來的文件中卻顯示出它們已形成一致立場。

綜合言之，馬來西亞最後雖撤回了提交給《法新社》的聲明，避免東協與中國大陸正面衝撞，可是整個事件的發展還是顯露出東協各國在南海議題上與中國大陸的期待有不小的落差。

## 東協各國對南海議題的立場

儘管東協外長們一度在 6 月 14 日曾對中國大陸形成一致的較強硬立場，可是個別國家在南海議題上的態度還是有所區別。以東協首強印尼為例，該國與中國大陸的糾紛不如菲律賓或越南那麼激烈。雖然印尼也不承認九段線，而且該國的納土納群島之專屬經濟區和北京的法律主張有衝突，但中國大陸已正式承認原本以華人為主要居民的該群島為印尼領土。後者在 9 月初杭州的 G20 峰會中表示期待吸引更多中國遊客，並加強兩國在金融和科技領域的合作。所以雅加達雖

<sup>3</sup> Carl Thayer, “The ASEAN-China Special Meeting Mystery: Bureaucratic Snafu or Chinese Heavy-Handedness?” *The Diplomat*, June 17, 2016, <http://thediplomat.com/2016/06/the-asean-china-special-meeting-mystery-bureaucratic-snafu-or-chinese-heavy-handedness/>; “Revealed: The Truth Behind ASEAN's Retracted Kunming Statement,” *The Diplomat*, June 19, 2016, <http://thediplomat.com/2016/06/revealed-the-truth-behind-aseans-retracted-kunming-statement/>.

不支持北京在南海的主張，但也不過度與其對立。印尼國內生產毛額在 2016 年時約占全球的 2.5%，相當於東協十國總和 41%；<sup>4</sup> 依瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所估計，2015 年的軍事開支佔東協總和的 19% 強，僅次於新加坡。<sup>5</sup> 分量這麼重的國家在南海議題上抱持比較中庸的立場，這對東協整體自然有很大影響。

擁有東協總產值將近 16%、軍費約 15% 的泰國，總體經濟實力僅次於印尼，軍費居東協第三位。泰國人民目前比較關心國內問題，而且又非南海爭端當事國，可以比印尼抱持更為中立的態度，兼顧與東協鄰國和中國大陸之間的關係。經濟規模排名第三，擁有東協產值約 12%、軍費約 13% 的馬來西亞雖然也對南海部分區域有所主張，但與中國大陸的關係也不惡。這次馬國在外長特別會議後將措辭較強硬的聲明提交給媒體，引起北京關切，然而該國很快又將該聲明撤回。大致上，吉隆坡政府還是持中間路線。

近幾年來與中國大陸在南海對立最尖銳的菲律賓與越南，在東協諸國的實力等級略高於中位數。前者產值佔東協 11%、軍費佔 9%；後者產值佔 8%、軍費佔 11%。中國大陸的國內生產毛額相當於菲律賓與越南總和的十五倍；軍費則在二十五倍以上。倘若真要與中國大陸抗衡，馬尼拉與河內除了必須爭取美國和日本的軍事及經濟支持之外，自然也

<sup>4</sup> “World Economic Outlook Database,” International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>. 本文之國內生產毛額數據皆以國際貨幣基金會之統計為準。

<sup>5</sup> “SIPRI Military Expenditure Database,” Stockholm International Peace Research Institute, <https://www.sipri.org/databases/milex>. 本文之軍費數據皆以瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所之統計為準。

想得到東協鄰邦的協助。可是很少國家願意站上第一線與中國大陸正面衝撞。除非後者的壓力已經讓其他國家都難以忍受，才會形成一個比較有實質意義的反中聯盟。即使在菲律賓與越南，也有人主張與中國大陸改善關係，以振興經濟並降低戰爭風險。這兩國都在2016年進行選舉，選後被認為親美反中的菲國總統和越南總理都被新領導人取代。馬尼拉與河內的新政府首腦有可能捨棄過去幾年明顯傾向美國的政策，緩和與中國大陸緊繃的關係。

產值佔東協約7%、軍費卻高達24%的新加坡，以及產值佔東協4%、軍費接近8%的緬甸，都不是南海聲索國。這兩國原本與中國大陸的關係都不壞，但最近親美的傾向增強，對北京的立場有些波動。例如新加坡總理8月在華府的發言，就與中方在南海的立場有所衝突，導致雙方關係緊張。不過星國與緬甸領袖在9月都與中共領導會晤，仍有意維繫與北京的關係。至於產值佔比不到1%而軍費可以忽略不計的柬埔寨與寮國，則是東協中與北京比較親近的國家。經濟規模居東協最後一位、軍費僅為緬甸七分之一的汶萊，雖然是南海聲索國，可是影響力難與其他東協國家比擬。

概括而論，東協對於中國大陸採取的是介於抗衡與扈從之間的避險政策。雖然真正與北京關係較佳的柬埔寨與寮國目前欠缺經濟、軍事實力，但產值佔東協68%以上的前三大經濟體都持中間路線。再加上東協採共識決，即使只有柬埔寨一國反對，也足以讓菲律賓、越南難以將東協轉變成對抗北京的聯盟。

假如菲律賓或越南真的有心與北京對抗，最重要的還是要看美國支持與否。美國經濟規模與中國相符，軍費將近後者的三倍，是唯一一個真正有足夠的經濟、軍事資源讓東

南亞國家與中國大陸對抗的強權。華府於 2016 年時派兵至南海巡弋，又於 7 月 8 日宣布將於南韓部署「薩德反導彈系統」(Terminal High Altitude Area Defense, 簡稱 THAAD)。一時之間，美國與中國大陸的對立似乎很嚴峻。然而就在中國大陸與東協外長 7 月下旬在寮國開會的前後，美國接連派遣海軍軍令部長與國家安全顧問訪問北京，局勢沒有進一步惡化。東協國家很難再依靠任期只剩三個月的歐巴馬總統協防。倘若希拉蕊·柯林頓在 11 月當選美國總統，可能繼續她在國務卿任內開始的「亞太再平衡」政策。然而她在競選時不再支持歐巴馬政府推動的「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, 簡稱 TPP)，這或許會減輕對中國大陸的壓力。此外，她的競選對手唐納·川普也不支持 TPP，可見美國內部的經濟問題已開始制約外交政策。若美國新總統受經濟因素影響，也像今年當選的菲律賓總統一樣，考慮從旗幟鮮明的抗中路線向後轉，衝撞過頭的東南亞國家可能就得單獨面對北京的壓力。於是東協國家更可能避免與中國大陸發生軍事衝突，同時謀求與中國大陸交流的經濟利益。

## 對臺灣的啟示

對於既要維護太平島主權，又想推行新南向政策的我國政府而言，今年 6 月以來南海周邊情勢的演變，透露出幾點值得注意的訊息。

第一，如果自身實力不足，就要仰賴盟友協助自己維護權益。但這樣一來，本身的自主性勢必會受到影響。面對中國大陸的東協諸國就要在這樣的處境下做取捨，而 2016 年的臺灣朝野也面臨同樣局勢。在社會氛圍對軍人不利，財政資

源也不充裕的背景下，要向美國購買多少軍備，才足以維護臺灣安全？美國、日本、印度或東協能否取代中國大陸，成為臺灣最大出口市場與觀光客來源？外國會開出哪些條件，才會滿足我方在安全或經濟方面的需求？這些都應該加以評估。目前政府積極倡導添購軍備與經濟南向的政策，我們也期待這些做法能讓國人的生活更安全、更舒適。但我們不能不準備支付這些政策的成本。

第二，經濟力未必能直接轉換成政治影響力。中國大陸的經濟規模將近東協十國總和的三倍，又提供「一帶一路」的巨大經濟機會。這雖然有助於消極地防止東協公開反中、與柬埔寨、寮國維持友誼，卻無法讓較大的東協國家更為親中，遑論拉攏整個東協。對於產值只有東協 15% 左右的臺灣而言，想憑藉經濟力爭取某些東協國家的合作或支持，就需要更高度的智慧與技巧才可能成功。

第三，即使是與中國大陸有糾紛的國家，也未必就會對臺灣比較友善。目前與北京對立最明顯的越南、菲律賓，其實與我國也有涉及主權和漁業的糾紛。就在媒體報導我國政務委員主張片面提供越南免簽證入境待遇的同時，卻發生執政黨籍立法委員在越南被扣留護照的事件。假如越南或菲律賓真的與中國大陸發生大規模軍事衝突，我方也沒有能力阻止它們被擊潰；當越南或菲律賓覺得有必要降低與中國大陸升高衝突的風險時，不難採用打壓臺灣的方法來緩和北京的敵意。所以河內或馬尼拉當然不容易與我們走得太近。

最後，在與東南亞諸國交涉時，切忌採取居高臨下的姿態。某些東協人士感覺到，中國大陸有時會流露出這種態度，並認為這就是導致前者最近對中國大陸逐漸疏離的原因之一。擁有將近東協三倍經濟規模、五倍軍事開支的中國大

陸，可能也要為東協友誼的流失付出代價。對於經濟規模已被泰國趕過、軍費只與新加坡相若的臺灣，更缺乏犯錯的本錢。臺灣朝野宜擺脫二十世紀末的刻板印象，準確掌握自身的相對地位，以作為有效推展睦鄰政策的立足點。