



● 作者/Prashanth Parameswaran ● 譯者/柴惠珍 ● 審者/劉慶順

2020年南海動態

The South China Sea in 2020: What to Watch

取材/2020年4月17日外交家網站專文(*The Diplomat*, April 17/2019)



ASEAN
THAILAND 2019
ADVANCING PARTNERSHIP
FOR SUSTAINABILITY

26th ASEAN Regional
2 August 2019, Bali



2019年8月2日，美國國務卿龐培歐(前排左三)參加於泰國曼谷所舉辦的東南亞國協區域部長級峰會。(Source: US State Department/Ron Przystucha)

本文探討2020年南海關鍵發展，係作者與亞洲海事透明倡議組織主任波林訪談之摘要。

當 新型冠狀肺炎(以下簡稱新冠肺炎)疫情肆虐全球，且持續鋪天蓋地般佔據媒體頭條時，亞洲緊張局勢也到了一觸即發的地步。南海局勢也不例外，包括「中」越關係緊張情勢日盛在內的近期發展即為明證。為能更加瞭解局勢發展，本文作者普拉尚(Prashanth Parameswaran)與美國「戰略暨國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS)的「亞洲海事透明倡議組織」(Asia Maritime Transparency Initiative)主任波林(Greg Poling)進行訪談。

普拉尚：截至2019年底，某些與2020年南海議題有關的關鍵發展已逐漸明朗，包括由越南擔任「東南亞國家協會」(ASEAN，簡稱東協)主席國，以及美「中」關係持續緊繃等。迄今包括新冠肺炎爆發全球疫情在內的2020年局勢，是否影響南海局勢的前景及變化？

波林：過去數周發展顯示，在新冠肺炎疫情大爆發期間，中共趁著世界各國的焦點受到疫情吸引時，增強其在南海主權的堅定立場。從最近發生的一連串事件觀之，尤其是中共海警總隊船艦在西沙群島附近撞沉越南漁船，就不難瞭解中共欲趁疫情之亂，逐步升高南海壓力之意圖。但其中漏掉部分重點，亦即中共在新冠肺炎防疫期間，相關作為都未曾改變。目前，中共對越南的漁業、馬來西亞的石油、天然氣開採，以及越南與馬來西亞在南海水域的一切活動，中共在半年前就不斷發動挑釁，可料想其在往後半年也將繼續發難。若出現任何變化，那就是在新冠肺炎疫情大爆發期間，中共持續對東南亞國家施壓一事，讓國際政治觀察家更加反感。

普拉尚：2020年4月2日中共與越南的撞船事件，最能提醒吾人北京當局即便在面對世界各國追究新冠肺炎疫情源自中國大陸，因而究責求償時，中共仍不放棄其對南海主權的主張。請問您如何評估中共目前在身處國內、外多面向政治環境下，在南海主權爭議上有何盤算？

波林：北京當局很明確主張其擁有整個「九段線」(Nine-dash line)，甚至是九段線以外的南海某些區域，在和平時期所有活動控制權。中共在南沙群島填海造島，建立大型海空基地，讓其在過去數年來得以在九段線範圍內每個角落，時刻展示其海警總隊及民兵的強大震懾力。此外，無論



是在西沙群島、南海艦隊、海南省政府，抑或諸如「中共海洋石油集團有限公司」(CNOOC)等國有企業等，其日常事務都可由中共派駐當地的人員處理。北京具有雙重角色：在習近平領導下，中共創造一種政治氛圍，鼓勵低下階層的人走出去、騷擾鄰居，並以多種方式聲稱其在南海的主權；若有人不小心因錯估局勢而引發危機（一如中共海警總隊於2020年4月初在西沙群島，以及於2019年12月至2020年1月間在印尼海域發生撞船事件），北京當局就會進入損害控制模式。此種海上主權的分權化，就是我們不應指望北京當局會轉移注意力，甚至全球疫情也無法改變中共既定政策的原因。

普拉尚：談到東南亞的4個「聲索國」(claimant；譯按：聲索國係指聲明索取某地區領土主權的國家)，無論是馬來西亞突然政權轉移，還是《美菲軍事互訪協定》(U.S.-Philippines Visiting Forces Agreement, VFA)的前途未卜，吾人已經從更宏觀的政治及安全背景中觀察到系列局勢發展。有關東南亞聲索國在2020年會影響南海主權管理的議題，請問您正關注哪些關鍵動態？

波林：在新冠肺炎疫情爆發前，我的答案會是越南的多邊外交，因為越南接掌東協主席國及聯合國安理會理事國。但是，新冠肺炎疫情嚴重限制越南發揮主席的領導角色，以及其可能想遂行之倡議。儘管如此，河內當局還是近年來在東南亞諸國中，唯一對南海議題具備政治勇氣的國家，因此還值得多加觀察。下一個重要動態是，菲律賓國防官僚體系及武裝部隊，恐因總統杜特蒂(Rodrigo Duterte)一時衝動而前功盡棄、喪失戰

力。

《美菲軍事互訪協定》於2019年8月中旬終止，不僅嚴重危及菲律賓國家安全，也對美國在南海的威懾平衡產生鉅大影響（更遑論反恐合作及救災工作了）。想維持美菲持續互訪的可能性已變得相當渺茫，因目前雙方已取消緊密的軍事高階官員互訪，且均專注於防制新冠肺炎疫情。因此，直到2022年杜特蒂卸任並進行有效的盟邦合作時，才有可能再次展現真正的南海戰略，在那之前則必須盡可能透過臨時安排來挽救南海主權爭議衝突。

普拉尚：關於南海的外交途徑，吾人先前看到各聲索國間進行多項談判，無論是中共與菲律賓間有關能源勘探的雙邊談判，抑或東協及中共針對難以定義的南海「行為準則」(Code of Conduct, COC)所進行之實質談判。請問您如何看待這些外交作法在2020年的變化，以及吾人又該關注哪些特殊外交觀點呢？

波林：可能會有三項值得關注的外交途徑。首先，東協與中共對南海行為準則的協商，將如殭屍般停滯，而未有任何實質進展。談判人員會表示，在過去幾屆會議中（越南在聲索南海主權遭受挫敗後所引發之效應），每個國家，尤其是中共，都變得更加謙恭有禮且饒富成效。但問題是，在廿年前制訂倡議南海行為準則時無法解決的爭端，迄今仍未獲得解決。南海行為準則仍是北京當局因應東南亞聲索國的拖延戰術，並且以缺乏實質進展當作代價的情況下，讓非聲索國向東協致敬。

第二個外交途徑是雙邊協商機制，特別是馬尼

拉與北京間的雙邊協商機制。習近平及杜特蒂於2018年10月簽署石油及天然氣聯合勘探合作備忘錄，並設定以1年為目標來達成最終協議。然而其後並未實施，其主要原因在簽署當下已非常明顯：因為雙方各自表述，談論著兩種截然不同的合作模式。與南海行為準則一樣，為了讓談判看起來有所「進展」，而避開所有爭論議題，最終卻形成僵局。現在杜特蒂已經投入太多資金，而無法抽身；但中共提出的要求，無論在法律及政治上都無法為菲律賓所接受；因此實在很難想像，馬尼拉當局要如何在不須順從中共的要求下與其重啟對話。

第三個外交途徑則是匹黑馬：在中共不斷施壓霸凌下，越南是否會因其在爭取南海行為準則上遭受一連串觸礁而感到厭倦，以致轉而與其他聲索國合作，或透過《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)來調解或仲裁等外部類似機制，來尋找平行外交的選項？這似乎不太可能，但往年在石油及天然氣方面對峙(目前似乎正醞釀中)，或因另一次衝突而造成人員傷亡時，可能會改變決策者想法。

普拉尚：展望2020年下半年，請問您在評估南海局勢的變化時，會參考使用哪些關鍵點及指標呢？

波林：我將會關注某些令人震驚的突發事件，以及東南亞國家對這些事件的反應。中共現在已經讓許多人員參與其中，並放任其積極行為，將無可避免導致如2020年4月2日撞沉越南漁船，或2019年6月漁船Ged-Ver號在「禮樂灘」(Reed Bank)遭撞等事件。這些事件遲早會發生人員傷



2019年2月28日，美國國務卿龐培歐與菲律賓總統杜特蒂於馬尼拉進行雙邊會晤。

(Source: US State Department/Ron Przystucha)

亡，使東南亞聲索國政府必須採取行動。

另外值得關注的是，馬來西亞及越南在南海地區的石油及天然氣開採權正逐漸遭中共蠶食。中共持續騷擾，將使河內及吉隆坡當局在聲索南海主權時遭受難以承擔的風險，並付出極高代價。試想，若馬來西亞政府的搖錢樹——「馬來西亞國家石油」(Petronas)公司，必須關閉沙勞越(Sarawak)附近的重要計畫，那將會發生什麼事？如果「埃克森美孚」(Exxon)公司退出「藍鯨計畫」(Blue Whale Project)，又或「俄羅斯石油」(Rosneft)公司試圖轉移「南崑山計畫」(Nam Con Son Project)河內當局又將如何回應？這些議題不但具體且代價高昂，然而越南以外的政治菁英似乎並未給予其太多關注。

作者簡介

Prashanth Parameswaran係外交家網站資深編輯。

Reprint from *The Diplomat* with permission.