

二、東協外長會議與南海行為準則（COC）協商情形

中興大學國際政治研究所教授蔡東杰主稿

- 第 50 屆東協外長會議正式認可「南海行為準則」框架文件。推動「準則」乃中國大陸長期政策目標，此一發展或對其區域政策帶來正面效應。
- 「南海行為準則」現僅係框架文件，且不具備明確法律約束力，未來仍難成為解決領土糾紛或劃定海洋界線的工具。另東協外長會後聯合公報中，針對中國大陸在南海填礁舉措以「不點名」方式加以關切，未來雙方互動仍有待觀察。

（一）舊問題：南海議題之進展與延宕

所謂「南海議題」源起於 1970 年代，主軸線是領土爭議，背後導火線乃資源爭奪，至於航行自由則是檯面上各方角力焦點。值得注意的是，儘管美國自 1990 年代起出現較積極的南海政策陳述，但一方面此議題並非其戰略重心，其次周邊國家亦無意願為此多生事端，在 2001 年中、美軍機相撞事件後，為免事端擴大，中國大陸與東南亞國家協會（東協）乃在「10+1」框架下，以最終制定「南海行為準則」（Code of Conduct on the South China Sea, COC）為目標，在 2002 年通過「南海各方行為宣言」（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC）。

理論上，通過「宣言」如同信心建立措施一般，應有助於下一階段「準則」的討論，不過，畢竟此議題涉及主權紛爭，本即難以迅速解決，加上美國在歐巴馬於 2009 年就任總統後發起「轉向亞洲」（Pivot to Asia）新戰略，從而增加談判難度。為因應此變數，中國大陸雖一度於 2011 年與東協召開針對落實「宣言」之資深官員會議，試圖排除美國影響；但在美國於 2012 年提出所謂「再平衡」（Re-balancing）概念並強化對東亞布局後，一方面受到 2013 年中國大陸積極於南海推動

填礁工程，及菲律賓針對黃岩島爭議提出仲裁案的刺激，再加上美國自 2015 年起以「航行自由行動」(Freedom of Navigation Operation, FONOP) 為名積極介入，情勢愈發複雜。南海議題從「宣言」到「準則」之進程，一度陷入遙遙無期之困境中。

(二) 新進展：南海行為準則框架文件

儘管存在前述複雜背景與外部環境限制，中國大陸與東協仍在 2013 年關於落實「宣言」的第 6 次資深官員會議中，達成正式啟動磋商「準則」之共識，同意根據「循序漸進、協商一致」原則，從「擴大共識、縮小分歧」出發，逐步推進「準則」的談判進程。

或因亞洲基礎設施投資銀行 (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 在 2015 年底生效之刺激，抑或預期歐巴馬政府將於 2016 年底結束，在 2016 年 8 月中國大陸與東協關於落實「宣言」的第 13 次資深官員會議中，各方終於取得突破性共識，通過「中國與東盟國家應對海上緊急事態外交高官熱線平臺指導方針」和「中國與東盟國家關於在南海適用海上意外相遇規則的聯合聲明」兩份文件，並同意爭取於 2017 年中以前完成「準則」框架草案。據此，相關各方首先在 2017 年 5 月關於落實「宣言」的第 14 次資深官員會議中，通過一份「照顧到各方利益和關切」但「誰都不許對外公開」的「南海行為準則」框架草案，緊接著在同年 8 月登場的第 50 屆東協外長會議 (ASEAN Foreign Ministers' Meeting, AMM) 中，正式認可前述草案，並宣稱將依此作為未來各方正式協商「南海行為準則」時的文本依據。

(三) 未來觀察重點與可能發展

延宕 15 年後，中國大陸與東協終於從「宣言」朝「準則」邁進，再加上東協外長會議乃東亞最具象徵性之外交平臺 (除 10 個東協成員外，還包括區域外 27 個國家代表)，由此會議加以認可，確實不啻為「準則」的未來打了一劑強心針，一旦此框架文件經各國批准，各方將正式成立聯合工作小組，朝向正式協商推進；不過，各方雖努力將「準則」打造成「以規則為依據的框架」，引導各方促進海上合作，並為和平解

決糾紛營造有利環境，但如同「宣言」一般，由於「準則」不具備明確法律約束力，未來仍舊難以成為解決領土糾紛或劃定海洋界線的工具。

如同週知，各方對未來「準則」是否應具法律約束力，仍有歧見；菲律賓與越南傾向肯定態度，中國大陸則相對採取模糊立場。從框架文件並未對此問題明確表態看來，東協國家似乎存在對中國大陸的妥協空間，但根據東協外長會議發布的聯合公報內容，雖未直接點名，但載入各國對南海出現人工島及軍事化等情況表達關切，並要求相關國家保持自制等敘述研判，下一階段談判過程應還有相當困難的拉鋸戰。

更重要的是美國的立場。儘管美國企圖影響「準則」的目標或難以成功（其政策最好是沒有準則，以保留干預空間，退而求其次則是支持一個具法律約束力的準則），畢竟仍為霸權，加上川普政府短期內尚未出現戰略扭轉跡象，因此，美國選擇繼續介入南海議題可以預期，其政策對未來「準則」談判之影響亦有待觀察。