

馬來西亞、印尼、汶萊的南海政策作為

孫國祥

馬來西亞、印尼和汶萊三國的島礁、專屬經濟區、大陸礁層與兩岸在南海聲索的 U 形線有部分的重疊或對立的聲索。然而，三國傳統上不承認與中國在該等島礁或海域有任何爭議，並且力圖在東協內扮演中立的角色。然而，隨著北京在南海影響力逐漸擴大至整個 U 形線，馬來西亞、印尼和汶萊三國對南海政策作為出現某種應對措施。換言之，三國面對海洋的「中國因素」愈來愈高。其中，汶萊是本（2013）年東協的輪值主席國，也盡力扮演輪值主席國在東協與中國大陸之間在南海問題的協調角色。

一、前言

1978 年馬來西亞派遣小型艦隊到南沙群島南端的部分島礁活動，並樹立「主權碑」。1979 年首次以出版大陸礁層地圖的形式，將 12 個島礁和南沙 27 萬平方公里的海域劃入版圖。1980 年馬國政府宣布 200 海里專屬經濟區。從 1983 年到 1986 年，馬國先後佔領了彈丸礁、南海礁和光星仔礁，還在 6 個島礁上豎立了「主權碑」。1999 年，馬國又佔領了榆亞暗沙和簸箕礁。

另外，自 1960 年代末期開始，馬來西亞開始在南海開發油氣，經營其所占島礁，並以《大陸礁層法》（Continental Shelf Act 1966）主張對爭議島礁擁有主權。馬來西亞的南海政策時有調整，但其開發利用南海資源的基本戰略未變。馬來西亞領土聲索及於大陸礁層和專屬經濟區。佔領 8 個珊瑚礁：彈丸礁、光星礁、光星仔礁、南通礁、南海礁、榆亞暗沙、簸箕礁、皇

路礁，另在北康暗沙、南康暗沙、曾母暗沙附近海域，並有大量海上油氣開發平臺。

印尼從 1966 年以來在海上劃分「協議開發區」，1969 年 10 月 27 日印尼與馬來西亞簽訂《大陸礁層劃界協定》（Agreement Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia Relating to the Delimitation of the Continental Shelves Between the Two Countries），主張擁有 5 萬平方公里的南沙海域。1980 年 3 月，印尼宣布建立 200 海里專屬經濟區，涉入南沙海域的劃界爭端，但沒有佔領島礁。因此，印尼與臺海兩岸及東南亞國家在南海並無島嶼主權爭端，但在納土納群島，印尼與中、越等國存在海域劃界爭議。印尼不屬於南海問題的爭端方，但自 1990 年代以來，它一直積極扮演南海爭端「調停者」角色，希望藉由推動解決南海爭端彰顯其地區大國的影響力，確立在東協的領導地位。

汶萊在南海的領土聲索係基於由該國陸地領域的專屬經濟水域，對外宣布 200 海里專屬經濟區，並發行了標明海域管轄範圍的地圖。汶萊主張對南通礁擁有主權，並在南沙海域畫出 3,000 平方公里的海域。雖然汶萊對南沙部分島礁提出主權聲索，但其迄今並未派兵佔領島礁。汶萊對南海油氣資源的開發十分積極。

二、馬來西亞強化對曾母暗沙海域的防禦

相較以往在南海面對中國時，2013 年馬來西亞的姿態似乎較高，並且開始與其他東協成員的聲索國進行低程度的合作。然而，馬來西亞的南海作為與係由其國家戰略利益與現實狀況所決定。換言之，儘管馬來西亞的公開反應外表平靜，但該國政府在 2013 年採取的措施表明，事實上它正在調整其防禦戰略以應對中國大陸日益強大的「堅定」行為。

（一）馬中關係結構下的南海問題

從 2012 年開始，馬來西亞和中國大陸為 2014 年兩國建交 40 周年（4 月 29 日）紀念（Malaysia-China Friendship Year）而精心準備。但馬來西亞

擔心中國大陸進入南海爭端水域為兩國關係蒙上了陰影。馬來西亞似乎正在精心構建長期兩面下注的「對沖戰略」(Hedging Strategy)，主要則是透過三種途徑加以實現：加強自身能力建設，鞏固與區域大國之間的關係，增強與美國等域外大國的關係。然而，就南海問題而言，馬來西亞如何反應以及反應程度都會有遭遇很大的侷限性。因此就近期而言，即便其他的地區內國家竭力勸說，馬來西亞仍然既不可能放棄平衡戰略，也不會為某些明顯反中的提議所撼動。

冷戰初期，馬來西亞對中國大陸的認識可以歸結為「深刻猜疑」。原因主要是面對「共產主義威脅」以及美國在該地區佔主導地位的背景，馬來西亞擔憂中國與馬來西亞共產黨(Communist Party of Malaysia, CPM)的關係，也擔憂後者與前蘇聯的關係。隨著地緣政治環境的變化，馬來西亞成為東南亞地區第一個與中國實現關係正常化的國家，1974 年，兩國建立了正式外交關係。

冷戰結束後，圍繞中國崛起的各種不確定性，馬來西亞靜悄悄地開始策劃新的「對沖戰略」，一方面將馬中關係帶來的利益最大化，另一方面藉由加強與美國等其他大國的經濟、安全關係將可能的風險最小化。馬來西亞總理納吉布就任後，馬中關係達到了新的高度。馬中雙方一致同意將兩國關係提升到「全面戰略夥伴關係」。但南海問題仍然是兩國不得不面對的「燙手山芋」。馬來西亞也是南海爭端島礁和水域的聲索國之一，只不過與越南、菲律賓的高調與直面相較，馬來西亞較為低調。馬來西亞對南沙群島的部分島礁宣稱有主權，該等島礁幾乎分布在南海的中央位置。

馬來西亞海洋研究院(Maritime Institute of Malaysia, MIMA)表示，從 2008 年到 2012 年，「中國對馬來西亞聲稱的專屬經濟區的侵犯」期間，馬來西亞官方曾注意到中國人民解放軍或中國海上執法機構的艦船「進入馬國海域多達 35 次」。不過，與越南和菲律賓近幾年的行為相較，馬來西亞更願意悄悄地進行私下抗議或者微調國家的關係等。然而，2013 年，「中國一些更加大膽的行為」令馬來西亞有些警惕。2013 年 3 月 26 日，解放軍海軍 4 艘戰艦組成的小型艦隊到訪南沙群島最南端的曾母暗沙，而荷蘭皇家殼牌有限公司與馬來西亞國家石油公司的油氣開採作業就位於附近海域。

馬來西亞官員最初表示，沒有關於遇到中國船隊的報告，但晚些時候又表示，馬來西亞已經向中國方面提出了抗議。據美國《戰略家》(Strategist)報導，事實上，馬來西亞海軍陸戰隊巡邏艇「KD 霹靂號」(KD Perak)就在附近「監督解放軍的演習」並「發出要求解放軍船隻離開的指令」，以及馬來西亞官方或已循外交渠道向中方表示抗議的標準動作，公眾更是一無所知。據日本《外交學者》(Diplomat)雜誌報導，2013年4月，一艘中國大陸陸海軍監督船隻到達曾母暗沙並布下宣示中國主權的標誌，而這一事件直到數月後才被披露。根據馬來西亞《星報》(Philippines Star)及新華社的報導，2014年1月，一行3艘中國艦隻再次到達曾母暗沙並進行類似宣誓儀式。事件發生後，中國駐馬來西亞大使低調拜訪了馬來西亞國防部長希山慕丁(Hishammuddin Hussein)以及其他部長。

馬來西亞《婆羅洲郵報》(Borneo Post)報導，如今一些馬來西亞政治人物呼籲馬國政府應該對中國大陸採取「更強硬回擊」，因為「中國的一些舉動不僅影響了馬來西亞沙巴和沙撈越的領土安全和主權，而且侵犯了馬來西亞的專屬經濟區權利，包括開採海洋資源和戰略石油與天然氣儲存的權利」。

(二)馬國調整「對沖」戰略

2013年，馬來西亞政府採取的措施則意味著，該國在實際上正在調整其「對沖戰略」，以應對中國大陸的新舉動。就外交上而言，馬來西亞加快了與其他南海聲索國的「合作步伐」，希望與汶萊、菲律賓、越南「共同協調解決爭議的辦法」。根據菲律賓外交部稱，在2013年1月的事件發生後不到一周，馬來西亞外交部長阿尼法(Anifah Aman)就對菲律賓外交部長進行了「未經公開宣佈的私人訪問」，菲律賓外交部的消息表示，兩國外長的交流涉及南海事務。

菲律賓《星報》表示，2014年2月18日，菲律賓在首都馬尼拉舉辦第1屆「東協(南海島礁)聲索國工作組織會議」(ASEAN Claimants Working Group Meeting)中，馬來西亞都「積極組織和參與」。馬來西亞還積極組織並參與了2月18日在馬尼拉舉行的首次「東協聲索國工作組會議」。

(ASEAN Claimants Working Group Meeting)。據稱在東協與北京的廣泛磋商後，吉隆坡於 3 月 25 日主辦第 2 屆工作小組會議，儘管汶萊未參加。

同時，馬來西亞也宣布了致力於增加自身能力。英國《詹氏防務週刊》(Jane's Defense Weekly) 報導，除增加對爭議海域的巡邏外，馬來西亞國防部長希山慕丁在 2013 年 10 月發表聲明稱，該國將建立海上特種部隊(海軍陸戰隊)，並在距離中國曾母暗沙 60 海里的沙撈越州民都魯(Bintulu) 建立海軍基地。聲明本身並未明確提及南海，只是將東部沙巴州的安全作為理由，但基地周邊的環境、此舉的時機和該計畫的優先地位皆直指南海。種種跡象顯示，該舉動與所謂的領海爭端及防務有關。

吉隆坡還加強了與美國的軍事接觸。在希山慕丁 1 月對華盛頓的訪問中，他與美國國防部長黑格討論了加強軍事演習和訓練的問題。美國海軍將領喬納森·格林納特 2 月與馬來西亞海軍司令阿卜杜勒·阿齊茲·加法爾會晤，兩人討論了晚近與中國海軍發生的事件，談到了潛艇行動，並同意今後派遣更多美國艦艇訪問馬來西亞港口。據稱格林納特還重申了美國對馬來西亞國家安全的承諾。

(三) 優先保持馬中整體友好關係

儘管馬國的對沖戰略意味馬來西亞對中國南海的回應，但有數個關鍵因素限制了該國可能的反應範圍及程度。馬中雙方都對兩國的歷史關係相當重視。當東協其他國家對「中國威脅」疑心不已時，馬來西亞率先與中國實現了關係正常化，更讓雙方常記心頭的是，兩國正常化正是在馬來西亞現總理納吉布(Najib Razak) 的父親阿都拉薩(Abdul Razak) 擔任馬總理時期。

馬來西亞的民選領導人們將保持與中國的整體友好關係作為該國的優先對外政策目標之一，並認為不能因為某領域的不和諧因素而破壞整體友好關係。《新海峽時報》(New Straits Times) 報導稱，2014 年，納吉布希望透過促進投資和旅遊業，在 2020 年使馬來西亞步入已開發國家之列，同時，他的削減補貼及控制赤字的政策也在國內遭到巨大阻力。作為馬來西亞最大的貿易夥伴、出口目的地國、進口來源國以及東協外最大的遊客來源國，中國將成為馬來西亞任何成功經濟戰略中不可忽略的因素。如果納吉布冒險限

制此一關係，付出的代價可能使之很難承受。然而，馬來西亞同樣也是中國在亞洲的第三大交易夥伴，僅次於日本和韓國，並且占中國與東協貿易額的大約四分之一。

雖然馬來西亞對中國在南海的「強硬動作」更加謹慎，並增加「對沖措施」，但馬國仍尋求在安全領域與中國的良好關係。儘管擔心中國在南海地區的活動，但財政限制也可能束縛馬來西亞「對抗中國的實力」。馬國政府面臨國內的「整體不利環境」，公眾對物價上漲極度不滿，對軍火購買中腐敗現象的不滿，使得馬國政府實際上已在 2013 年的選舉勝利中喪失了「民意選票」，意味馬來西亞要增加購買軍火的費用將變得異常困難。《詹氏防務週刊》表示，馬國皇家海軍總長表示，由於財政限制，2014 年，馬國海軍不期望在現有任務之外拓展更多工作。不過，他表示會請求政府資助新的採購專案，諸如可能增強馬國在海上活動能力的監控雷達、水下安全系統以及更多艦船，不過此取決於政府是否會及時批准、採購並部署。

2013 年中國大陸國家主席習近平訪問馬來西亞期間，雙方於 10 月 5 日發布了《中華人民共和國和馬來西亞聯合新聞稿》，其中第七點指出，「雙方同意繼續致力於維護地區和平與穩定，主張通過和平、友好對話與磋商解決爭議。」11 月 19 日，中馬海洋科技合作聯委會第 2 次會議在吉隆坡舉行，中國國家海洋局副局長陳連增率國家海洋局代表團出席，受馬來西亞科技創新部副部長巴卡爾（Abu Bakar Mohamad Diah）委託，該部秘書長羅斯利（Rosli Bin Mohamed）與陳連增共同主持了該次會議。雙方就推動中馬海洋科技務實合作達成 5 項共識。

陳連增邀請馬國科技創新部部長出席 2014 年亞太經合會（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）海洋部長會議，並就下一步推動中馬海洋科技合作提出了 5 點建議：突出重點合作領域，共同制定《中馬海洋科技合作五年規劃（2014~2018）》，爭取中國與東協海上合作基金的支援；保持中馬海洋科技合作聯委會的高規格，提升海洋合作在中馬戰略夥伴關係中的影響；加強溝通與協調，共同支援建立中國與東協海洋合作機制；歡迎馬方推薦優秀的青年學者申請「中國政府海洋獎學金」；以及適時續簽相關協議。

羅斯利指出，習近平主席 2013 年 10 月訪問馬來西亞，將馬中雙邊關係

提升至新的高度，為深化中馬海洋科技合作奠定了堅實的政治基礎。馬方高度重視與中方在海洋科技領域的合作，願意在雙方海洋管理部門和科研機構間建立更加緊密的合作關係，推動開展互利互惠的合作項目。馬方對建立長期、穩定的中國與東協海洋合作機制持積極態度，對中方邀請該國青年學者申請中國政府海洋獎學金項目以及對其部長的訪華邀請表示感謝。

會議就未來合作達成了 5 項共識：成立工作組啟動五年規劃的編制工作；選擇 1 個至 2 個項目申請中國大陸與東協海上合作基金支援；保持聯委會的高規格，建立由聯委會（部級）、科學指導委員會（司局級）和項目工作組（專家級）構成的三級合作管理機制為促進項目實施；續簽合作協議，深化海洋科技合作；繼續加強在人員培訓和能力建設方面的合作。

(四)持續推動資源開發望從南海獲得實際收益

南海周邊諸國中，馬來西亞在南海的石油年產量超過 3,000 萬噸，天然氣近 1.5 億立方公尺。馬來西亞已深入南沙群島，年獲利 30 多億美元。因此，馬國在南海的資源開發首先是推動共同開發模式。近年來，馬來西亞處理海域爭端的基本思想是與「鄰國以 50：50 比例建立共同管理區域，以實現資源開發」。迄今，馬來西亞已與泰國在泰國灣下游建立了「馬泰聯合開發區」（Malaysia-Thailand Joint Development Area, MT-JDA），與越南在南海建立了 PM 3「商業安排區」（Commercial Arrangement Area, CAA）。2009 年 8 月，納吉布訪問汶萊時，向汶萊蘇丹博爾基亞（Haji Hassanal Bolkiah）提出，兩國可探討在南海水域進行聯合開發，並將聯合開發計畫列入兩國有關陸地和海洋劃界的「交換書」架構。2010 年 9 月 21 日和 12 月 14 日，馬來西亞與汶萊先後簽署了在汶萊海域「CA1」（原稱 J 區塊）和「CA2」（原稱 K 區塊）進行 40 年聯合開採商業石油、天然氣的合作協定。

2013 年 12 月 9 日，納吉布表示，汶萊與大馬政府努力執行交換協定的計畫後，兩國關係取得正面與積極發展，特別是在石油與天然氣勘測領域。納吉布表示，這項於 2009 年 3 月由汶馬領袖簽署的交換協定中，最主要的是石油與天然氣發展的商業安排區，目前汶萊與大馬國油在這個領域的合作已取得正面發展。他指出，沙巴州之前在「CA2」發現大量天然氣區，而這

個地區的天然氣將供應給汶萊液化天然公司 (Brunei LNG, BLNG)。

納吉布與汶萊蘇丹當天在汶萊斯里巴加灣市舉行第 17 屆汶萊及大馬領袖常年諮詢會議，並發表《聯合聲明》 (Joint Statement on the 17th Annual Leaders' Consultation Between Malaysia and Brunei Darussalam)。聲明指出，兩國領袖對於「商業安排區」的石油資源開發，汶萊石油和大馬國油 N 區 (Block N) 與 Q 區 (Block Q) 的合作產量分別協定的簽署感到滿意。雙方歡迎汶萊石油附屬公司 (PB Services) 與大馬海事與重工業簽署意向書。聲明指出，兩國領袖對於馬汶聯合劃界及界線勘查的聯合技術團隊工作表示滿意，並期待儘快落實正式的土地劃界。

除共同開發外，馬來西亞還獨自在南海上開發油氣。2010 年 3 月，馬來西亞在南海的 NC3 和實巴莪 (Spaoh) -1 區，開發 NC3 初探井和 SK316 區塊油田。這些油井初期預計淨氣體產量可達 2 兆 6,000 億標準立方尺。同年 12 月，馬來西亞又在 SK306 區塊實巴莪-1 油井深達 3,000 公尺處發現石油和天然氣，初步估算可產出 2 億桶石油和 2,000 億標準立方尺天然氣。媒體報導稱，馬來西亞是在南海開採油氣資源最多的國家，目前開採石油年產量超過 3,000 萬噸，天然氣近 1.5 億立方公尺。

(五)加強海軍力量建設應對潛在衝突

自 1990 年代以來，馬來西亞一直注重加強海軍能力建設，尤其是大量訂購具有世界先進技術的潛艇。2000 年，馬來西亞政府正式批准海軍潛艇購買計畫。2013 年 3 月 26 日，中國海軍南海艦隊遠海訓練編隊在曾母暗沙 (北緯 3°58'、東經 112°17') 舉行宣誓儀式。4 月，據悉 1 艘中國海監船到曾母暗沙留下確立聲索的鋼製標記。作為遲來的反應，10 月 10 日，希山慕丁表示，馬來西亞將成立一支海軍陸戰隊，並在曾母暗沙的海域附近建立海軍基地。聲明表示，馬來西亞皇家海軍 (Royal Malaysian Navy, RMN) 基地將建立在南海沿岸的民都魯，以保護附近水域和石油儲備。然而，部長沒有聲明的是該基地非常靠近約 100 公里外的曾母暗沙。

希山慕丁在描述這支海軍陸戰隊時只是說，它將執行兩棲作戰任務，從 3 個軍種中選拔人員，並對馬國東部沙巴州的安全發揮重要功能。蘇祿武裝

分子 2 月曾入侵該地，但隨後遭到驅逐。馬來西亞皇家海軍艦隊規模雖小卻需要在沙巴州沿海維持強大的海軍力量，以阻止蘇祿武裝分子的進一步入侵。馬來西亞將依靠美國的海軍陸戰隊陸戰隊 (United States Marine Corps, USMC) 的專業知識，幫助發展其新的海上力量。

在異常生硬的語言下，2013 年 9 月首相納吉在紐約曾表示，中國正發出「混合信號」，而且可能無法承受失去它的亞洲鄰國。馬來西亞安全分析師表示，華盛頓有望提供意見和可能的訓練，以協助馬來西亞成立了海軍陸戰隊。這是一個非常重要的發展，加上它可以顯著加深美國與馬來西亞的軍事關係。美國海軍指揮官格林納特 Greenert 告訴記者，他曾在訪問馬來西亞期間與他的馬來西亞同行討論新的海軍陸戰隊的形成，但他表示對新軍力的細節仍粗略。

馬來西亞國防政策反映兩個目的，即維護國家的戰略利益及維護國家安全。該政策也勾勒出三個主要關注點，分別是國家戰略利益、國防原則及國防概念。該政策也強調維護國家戰略利益環境的穩定及和平。國家戰略利益可分為三個層面，臨近、區域及全球地點。臨近地點包括陸地區域、國家海域、國家航空區域、專屬經濟區、麻六甲海峽、新柔海峽、銜接半島與沙巴和沙撈越的海、空領域。

馬來西亞關注的區域涵蓋東南亞地區，包括安達曼群島及南中國海。馬來西亞視該區域的任何發展為影響國家安全及發展的因素。此有鑒於馬來西亞與本區域大部分東協成員國共用共同的海、陸邊界。若區域國家發生無論是國內、外的騷亂，將會影響馬來西亞的國家安全。隨著馬來西亞貿易關係的拓展、更多新市場的設立、外來投資的增加，以及在全球擁有利益的私人公司成為參與者等因素，導致國家利益涵蓋了超過鄰接及區域各方面的利益。有鑑於此，維護世界和平，也是馬來西亞的國家利益。

考慮到國家戰略利益及其他利益的分配問題，馬來西亞國防政策圍繞在國防自主、區域合作及外來援助等三個原則。作為獨立自主的國家，馬來西亞明白唯有依靠建立本身的防禦能力為維護國家利益及安全的根本原則，也是國家國防政策的核心目標。該原則強調武裝部隊在國家能力架構下，尋求自助。這不但包括作戰部隊，也包括後勤支援網絡，以及優先在國家發展計

畫下，發展軍事與工業的合作關係。因此，國防自主不單靠武裝部隊的努力，也須依靠政府機構及人民的支持。不過，在現有條件的限制下，國防自主將著重兩個基礎。首先，擁有在不依靠外來的援助下，依靠本身的能力，維護國內安全。其次，擁有維護領土完整及安全利益、應付來自鄰近地區的低或中等外來威脅的獨立能力。

考慮到馬來西亞身處東南亞的地理現實，馬來西亞的戰略利益與區域其他國家有緊密的關係。故此，馬來西亞的安全也是東協成員國的安全之一。馬來西亞視威脅東協等如威脅到馬來西亞，故馬來西亞著重區域的合作。在區域合作的情境下，馬來西亞也支持在東協成員國之間設立雙邊國防合作關係。堅固的雙邊國防合作網絡有助於信心建立的發展，乃至提高透明度。有鑑於此，馬來西亞推動發展更堅固及有效的東協共同體，並會做出貢獻，以打造一個安全的東南亞。

馬來西亞視東協區域論壇為加強持續性區域和平及穩定的重要發展。東協的這項倡議，成功引領所有成員國分享其針對共同安全問題的看法。對話已被證實是促進信心建設的重要機制。該論壇的活動，能為論壇參與國營造更親密的合作及諒解關係。

為了補助區域合作，馬來西亞瞭解到依賴來自本區域外援助的需要。有關外來援助包括精神及物質援助、訓練設施、科技轉移及裝備供應。為達到這個目的，馬來西亞已採取行動加強與本區域外的國家的國防關係。儘管馬來西亞有責任維護「和平、自由及中立區」（ZOPFAN）的原則，但不意味著必須拒絕外來於本區域的援助，尤以在有需求之際。特別在外來威脅超過本地武裝力量的應付範圍之際。

馬來西亞視五國聯防安排（Five Power Defense Arrangement, FPDA）（註一）為獲得外來援助的管道。它也是馬來西亞與區域外國家簽訂的唯一軍事安排。在五國聯防創立初期，馬來西亞承認需要一些時間的準備後，才能達致自助的地步。因此，五國聯防成為馬來西亞在傳統盟國協助下發展本身國防能力的管道。五國聯防架構下鬆散的諮詢機制為馬來西亞提供外來援助及安全。馬來西亞認為五國聯防仍具有其重要性。然而，隨著馬來西亞武裝部隊的能力提升及目前戰略環境的變遷，五國聯防正重組其職能，以反映

出最新的需求。

馬來西亞對《聯合國憲章》的承諾，造就了馬來西亞貫徹防衛性的國防政策。因此，國防政策闡明了使用嚇阻（註二）及全民國防（註三）為最基本的原則。該政策也勾勒出預防在馬來西亞國土內發生衝突的需求，即透過預防衝突發生，或隔絕敵人在國土之外。換言之，馬來西亞瞭解區域合作及外來援助的重要性，但馬來西亞相信國防自主必須是國防基礎。因此，馬來西亞將致力於加強及發展武裝部隊的能力，同時，也鼓勵人民對國防有所醒覺及促進愛國主義。

2013 年 4 月，《馬來西亞國防工業的未來》報告指出，馬來西亞 2013 年國防預算為 49.6 億美元，預計國防預算在 2013 至 2018 年期間複合年增長率為 3.27%，2018 年有望達到 56.8 億美元。國防開支的顯著增加則歸因於武裝部隊的現代化計畫以及預測期內可能執行的採購項目，此外，參與聯合國維和行動和不斷上升的領土爭端問題也可能推動國防開支的上漲。馬來西亞 2013 年國防開支占 GDP 比重為 1.46%，預計 2018 年占比將下降至 1.14%，主要原因來自馬來西亞政府削減財政赤字的努力。

馬來西亞國防工業能力薄弱，因此將技術轉讓作為一項關鍵戰略，爭取更多的外國投資。由馬來西亞政府簽署的關鍵技術轉讓項目包括：與中國簽署的短程導彈技術項目、與俄羅斯簽署的太空項目，以及美國波音公司、法國達梭飛機製造公司、歐洲戰鬥機公司和瑞典薩伯集團參與競標的多功能戰鬥機（Multi-Role Combat Aircraft, MRCA）採購項目。馬來西亞還鼓勵本土企業參與全球合作與聯合研發項目，以增強本國國防工業能力。

(六) 馬來西亞擔憂中國大陸的反應採取低調途徑

儘管它正表示轉向的立場，馬來西亞將有可能停止任何與中國大陸短暫的冷卻關係，雖然中國大陸經常表示它的船隻巡邏該區域以保護國家主權。據接近馬來西亞政府的人士表示，馬來西亞不會考慮加入對中國大陸法律上的挑戰，菲律賓已提出法律訴求，反對中國在南海的主張。馬尼拉已經根據《聯合國海洋法公約》將爭議提交仲裁，而且菲國的律師表示在海牙的法庭有權允許其他國家加入該行動。中國則表達拒絕參加的立場。

2013年10月中國國家主席習近平訪問該國前夕，親政府的《新海峽時報》表示，馬來西亞提供了「解決區域衝突更清醒和高度細緻入微的方式」。兩國經濟關係不斷升高，2013年納吉布與習近平設定了一個目標，即2017年的雙邊貿易要三倍成長達到1,600億美元。因此，在馬來西亞與北京和華盛頓整體的聯盟平衡政策並不會發生重大的轉變。原則上，馬國致力於站在東協的立場而且支持行為準則。但在同一時間，他們擔心中國大陸的反應。相較於菲律賓及越南，馬來西亞與其第一大貿易夥伴中國大陸在重疊的聲索上採取了低調途徑。習近平訪馬期間和納吉布提升雙方關係到「全面戰略夥伴關係」(Comprehensive Strategic Partnership)。兩個國家表示在2014年將舉行首次聯合軍事演習。然而，已有跡象顯示，馬來西亞的做法可能轉變，尤其是當中國大陸在石油和天然氣儲量豐富的海域施加更大力量的聲索。

希山慕丁曾表示，馬來西亞並不擔心中國大陸在其宣誓主權的海域內頻繁巡邏。馬來西亞在南海問題上的態度和一些東協國家截然不同，希山慕丁表示，「僅僅是因為你有敵人，這並不意味著你的敵人就是我的敵人。」他認為，如果中國大陸的意圖不是為了發動戰爭，那麼每天都可以巡邏，這並沒有什麼可擔心的。東協內部在關於南海爭端上的分歧可歸因於成員國在南海的不同利益及其與中國關係的差異。越南與菲律賓將領土爭端視作事關國家安全的重要擔憂，而馬來西亞與汶萊則一直在淡化緊張局勢。

三、印尼在南海扮演中立與協調者的角色開始搖擺

長期以來，印尼始終都視自己為南海爭議的中立方和潛在的調解者。然而，隨著其自身利益和地緣政治現實逐漸浮現，印尼其實已不再能成為中立協調者。雖然印尼對南海之中島礁的所有權並不是一個聲索國，但南海和印尼的利益仍然息息相關，因為印尼在納土納群島附近的專屬經濟區是位於南海南部與中國的「九段線」南海主張重疊。然而，為了避免損害其在爭端中的中立形象，印尼盡可能避免公開討論該問題。

(一)對納土納群島的政策

印尼是東南亞的海洋大國，但不是南海島礁的主權聲索國。在南海，印尼與周邊國家存在的爭議主要在納土納群島海域。就歷史發展而言，印尼主要透過五種方式維護其對納土納群島海域的權利主張。

首先，法律手段確定印尼的海洋權利。印尼頒布實施了多項法律、法規，以法律的形式確定其海上主權。1960年2月18日《印尼水域》第4號法令（Regulation No.4, Act Concerning Indonesian Waters），規定印尼的領海寬度從3海里延伸至12海里。1966年，印尼在海上劃分「協議開發區」，涵蓋南沙海域5萬平方公里。1973年底，印尼聯合斐濟、菲律賓和模里西斯在聯合國第三次海洋法會議上正式提出群島原則，主張將連接群島最外緣島嶼直線基線內的水域視為內水。內水域及其上空、海床和底土以及其中的資源都屬於群島並受其主權支配。

1980年3月21日，印尼發布《印尼政府關於專屬經濟區宣言》（Declaration by the Government of Indonesia Concerning the Exclusive Economic Zone of Indonesia），設立200海里專屬經濟區，「其寬度從測算印尼領海寬度的基線起向外延伸200海里」。根據該宣言，印尼的專屬經濟區在納土納群島一帶切入「U形線」之內。1983年，印尼政府頒布了《印尼專屬經濟區》第5號法令（Act No. 5 of 1983 on the Indonesian Exclusive Economic Zone），對專屬經濟區的活動進行了限定，主張除協議外，以中間線或等距離線劃界。1984年，印尼頒布《印尼專屬經濟區資源管理》第15號政府令（Government Decree No. 15 of 1984 on Fisheries Resources Management in the Indonesian Exclusive Economic Zone），對專屬經濟區資源的利用、保護、許可證和違法等作了規定。上述法律、法規一方面顯示了印尼對海洋法和國際法的高度重視，另一方面也表明印尼從一開始就偏愛借助制度、機制維護海上權利，解決海上糾紛。

其次，以外交手段表達權利主張。1969年10月27日，印尼與馬來西亞簽訂劃分兩國之間大陸礁層協定，「確定了三段海洋邊界，其中第三段（丙段）是印尼納土納群島與馬來西亞沙撈越北部達都角之間的等距離點，

涵蓋了部分南沙海域，挑起與中國的南沙之爭」。自 1970 年代以來，印尼與越南就納土納群島海域大陸礁層劃界進行多輪談判，最終於 2003 年 6 月簽署《全面合作聯合聲明》和《大陸礁層劃界協定》（Agreement Between the Government of the Socialist Republic of Vietnam and the Government of the Republic of Indonesia Concerning the Delimitation of the Continental Shelf Boundary），解決了與越南在納吐納群島的大陸礁層劃界之爭。1980 年代中期以後，印尼「將劃歸自己管轄的南海部分海域改稱『納土納海』（Natuna Sea），以『遏制中國的主權要求』」。1993 年，印尼外交部照會中國政府，要求中國澄清其對納土納島嶼的聲索權利。

1995 年，中國大陸外交部明確表態，中國與印尼在納土納島嶼歸屬問題上沒有爭端，但希望兩國透過雙邊談判解決海洋劃界問題。印尼對中方的表態深表不滿，聲稱納土納島嶼主權屬印尼，印尼不需與中國談判。1996 年，印尼再次向中國大陸發出正式外交信函，要求中國對納土納島嶼主權做出澄清。

其三，採取軍事手段。早在 1969 年，印尼軍方就將使用武力作為應對納土納群島糾紛的方針，該方針於 1973 年上升為印尼的國家政策。1990 年代以後，印尼不斷購買軍備，以增強其軍事實力。據不完全統計，1992 至 1997 年，印尼先後向德國、英國、俄羅斯購買了 39 艘艦艇、24 架鷓式戰鬥機和 12 架蘇愷 30 戰鬥機。此後印尼在納土納島舉行了兩次大規模軍事演習。1996 年 6 月，印尼武裝部隊出動 1.9 萬名士兵、40 架飛機和 50 艘戰艦在納土納島嶼地區舉行海陸空聯合演習，旨在應對「來自特定國家的威脅」。2008 年 3 月，印尼三軍動員 3 萬兵員在廖島省的巴淡島和納土納島、西加里曼丹省山口洋及東加里曼丹省桑卡塔附近海域，舉行了近 12 年來的首次海陸空三軍聯合大演習。此外，印尼還積極加強與澳洲的安全合作關係，於 1995 年與澳洲簽署《維護安全協定》（Agreement on Maintaining Security, AMS）以應對中國的威脅。

其四，實施移民以加強行政管轄。自 1990 年代起，印尼開始向納土納群島移民，以強化其對該島的控制權。1993 年 5 月，印尼移民部宣佈，3,000 個家庭將安置在納土納島，且政府將為定居者提供種植園。1994 年，

移民部主任聲稱，為了配合國家的防務和安全政策，政府計畫將納土納島開發為印尼人口最多的定居地。印尼媒體稱，政府計畫將納土納島從廖內省劃歸到西加里曼丹省，引起廖內省長的強烈反對。實際上，不論印尼政府是否真正計畫將納土納島劃歸到西加里曼丹省，其客觀的影響卻是印尼透過一系列舉動強化了其對納土納島的主權。

最後，加大資源的開發。儘管印尼與中國及東南亞其他國家在南海島嶼上無主權爭議，但印尼致力於納土納島資源的開發。1990 年代以來，印尼與美國石油埃克森（Exxon）公司展開合作，在納土納群島以東海域進行石油勘探和開採，到 1996 年已有若干石油鑽井深入到「U 形線」一側 100 多公里的位置。1995 年 1 月 9 日，印尼國家石油公司與埃索納土納勘探公司簽訂了開發 L 氣田的合約。1999 年，新加坡 Semb Gas 公司與西納土納天然氣集團簽署了一個天然氣購銷合約，合約量為 3.25 億立方英尺 / 天。2008 年，印尼與八國聯合開發納土納群島的天然氣。納土納「D - 阿爾法區塊」（東南亞最大的氣田）估計擁有大約 222 萬億立方英尺的天然氣儲量，其中 46 萬億立方英尺天然氣為商業上可採儲量，占印尼全國商業可採天然氣儲量的四分之一。

（二）印尼對南海爭端的主要作為

印尼不是南海島礁的主權聲索國，但長期以來一直積極推動解決南海爭端，扮演著「誠實可靠的中間人」（Honest Broker）和調停者角色。由於不涉及南海主權爭議，印尼相信自己非常適合扮演南海爭議的協調者角色。自 1990 年開始，雅加達發起了一系列南海的利益攸關方的非正式研討會，以鼓勵合作和增進互信和理解。其標誌性作為是舉辦「處理南中國地區潛在衝突研討會」（Workshop on Managing Potential Conflict in the South China Sea；以下簡稱「南海研討會」）。南海研討會由印尼大使賈拉（Hasjim Djalal）發起，原先由印尼外交部研究開發署和加拿大英屬哥倫比亞大學所屬的南中國海非正式工作組主辦，加拿大國際開發署出資贊助。

研討會的主要目標有三：設計合作項目；推動信心建設；鼓勵各方對話。參與國家和地區包括東協十國及中國大陸和臺灣。每屆研討會閉幕時均

發表會議聲明（1990年除外），總結會議成果和決定，但聲明對各國政策不具強制約束力。南海研討會主要機制有三：自1990年起每年在印尼各地舉行的研討會。自1993年起每年不定期舉行的「技術工作組會議」（Technical Working Group, TWG Meeting）共有四個工作組，包括法律工作組、海洋科研工作組、航行航道安全工作組、資源評估及開發途徑工作組。自1994年起每年不定期舉行的「專家組會議」（Group of Experts Meeting, GEM）。「專家組會議」包括環境法規專家組會議、海洋環保專家組會議、生物多樣性專家組會議、海上搜索救援專家組會議、水文資料資訊交換專家組會議、海員教育培訓專家組會議、非碳氫化合物礦產資源專家組會議。

印尼不是聲索國家，但希望在解決爭端方面扮演積極的角色。它組織一系列的工作坊研討會，主要是非正式的討論，來管理地區的潛在衝突，並自1990年以來，推動聲索國之間的合作。迄至2013年，「南海研討會」已舉辦了23屆。2013年10月31日，印尼外交部在日惹（Yogyakarta）舉辦「南海研討會」，印尼外交部政策分析和發展局（Policy Analysis and Development Agency）和東南亞研究中心（Center for Southeast Asian Studies）主辦。印尼外交部在其網站上公佈的聲明說「此次研討會的目的是：1.透過合作管理的潛在衝突。2.推動建立信任措施以增進相互了解。3.透過在某些問題上的對話促進意見的交流。」

「南海研討會」由日惹省長哈孟庫布沃諾十世（Hamengkubuwono X）蘇丹開幕。由日惹特區副省長巴庫阿拉姆九世（PakuAlam IX）宣讀哈孟庫布沃諾十世的演講稿中稱，南海自古以來被視為具有巨大經濟潛能。「南海是世界上最具有戰略意義的海上運輸線之一，也是海洋生物品種最富有的區域之一。」他指出，當一個區域或國家具有戰略性時，對別的區域或國家的利益產生直接或間接的效應，它就成為「主角」。「由於意識到南海的趨勢和複雜性，我們理應共同行動，採取有效措施，以減少負面的效應。」他表明，如此做法，為了維護南海穩定，並保障航行自由。「換言之，我們現在受促加強合作，實現南海和平與穩定的局勢。」

印尼外交部政策分析和發展署主任畢多諾（Pitono Purnomo）和賈拉主持研討會。畢多諾表示，由於利害關係，印尼有必要維護南海局勢安全和穩

定，避免國家之間發生爭端。他表示，「一向以來，有數國宣稱在南中國海某些島嶼擁有主權，國家之間有發生衝突的可能性。印尼建議化干戈為合作。」他指出，在「第 23 屆南海研討會」上，印尼採取「一軌半」策略，即政府與非政府專家組合，合作克服南海衝突可能。「印尼自 23 年前倡議的計策，如今已經成為南海的行事法則，並非爭端區域，而是和平穩定的合作區域。」

(三) 印尼南海外交姿態的微調

印尼不是南海爭端的聲索國，但在南海問題上非常積極，一方面採取各種措施捍衛其在納土納群島的主權，另一方面又積極推動解決南海爭端。主要原因如次。在納土納群島問題上，印尼希望鞏固其對納土納群島的權利主張，增強自身實力，避免潛在衝突。納土納島及其周邊海域擁有豐富的油氣和漁業資源，且該海域是重要的國際航道，戰略和經濟位置均非常重要。同時，納土納海域牽涉中國、臺灣、越南、馬來西亞、菲律賓和汶萊六方利益，存在「潛在衝突」。迄今為止，上述六方的糾紛非但沒有解決的跡象，而且隨時可能升級，影響納土納島及其周邊海域的安全。根據印尼能源情報局統計，南海爆發的軍事衝突中不僅與中國有關，且涉及其他相關國家。因此，印尼始終擔憂納土納島的潛在衝突爆發會威脅其主權及地區穩定，希望早日化解危機，捍衛其主權利益。尤其是「中國威脅論」在印尼仍有市場。

印尼擔心中國大陸憑藉軍事實力佔領納土納島。這種擔憂不僅以往存在，現在依然存在，且在印尼民眾中較為普遍。諸如印尼著名的「民間媒體」(Kompasiana) 報導稱，「有一點是清楚的，即中國的海軍力量完全可以派遣帶有攻擊性武器的登陸艦艇前往納土納島，以實現中國對納土納島的野心。」除普通民眾外，印尼的菁英階層也對中國海軍的快速現代化進程及其「不透明的」國防政策表示擔憂，認為中國在東亞的戰略意圖不明，可能會藉自身實力和影響搶占區域主導權，從而對印尼在納土納島的利益產生威脅。

無論如何，20 多年時間過去了，印尼自我察覺逐漸不可能再是協調者。原因包括：首先，中國人民解放海軍近數年來急速發展，令印尼對中國

大陸的海事動作開始存有戒心。在 2010 年 6 月，當印尼在納土納群島拘捕了數名非法闖入的中國漁民後，印尼巡邏船迅即遭到中國大陸海監船的「武力阻嚇」。其次、印尼政府並不接受中國政府所提出、但不獲《聯合國海洋法公約》承認的「歷史」根據。這也是為什麼在 2010 年 7 月，亦即是納土納群島事件發生後 1 個月，印尼向聯合國遞交外交抗議書，譴責中國的主權主張「沒有明確的法律依據」，並「破壞了 1982 年的《聯合國海洋法公約》」。

其三、印尼和中國大陸在草擬《南海行為準則》時出現意見分歧。中國大陸要求參與整個草擬過程，而印尼則認為，東協應在得到共同立場後，才讓中國大陸加入談判。其四、與北京不同，印尼並不否定美國等國家加入南海問題區域論壇。印尼政府認為，有外國的參與才能維持論壇的平衡，避免任何單一國家（中國）主導。最後，雖然印尼聲稱自己不涉及南海主權，但似乎實際上逐漸承認印尼的部分利益可能和中國產生衝突。

儘管印尼和中國於 2005 年達成雙邊戰略夥伴關係協議，但其實政府一直對北京的企圖感到憂慮。印尼政府擔心中國對納土納群島的企圖，因為納土納群島擁有世上其中一塊最大的天然氣田，即東納土納油氣田（East Natuna Block）的 D - 阿爾法區塊（Block D-Alpha）。中國政府沒就其「歷史固有水域」和納土納群島重疊作出任何表態。不過，印尼似乎決心要宣示對納土納群島的擁有權。2010 年 12 月，印尼國營石油氣公司（Pertamina）就落實和其他公司於 2021 年共同開發東納土納油氣田。

隨著國內需求增加，印尼同時亦在專屬經濟區以外的地區尋求石油供應。舉例而言，在 2002 年 1 月，印尼國營石油氣公司和其他公司聯合開採南昆山盆地（Nam Con Son Basin）的油氣田，而南昆山盆地就位於中國宣示的主權領土之內。在 2001 年 3 月，印尼又表示將開發越南附近的其他油氣田。有見及此，中國大陸的中海油公司（China National Offshore Oil Corporation, CNOOC）晚近也為共同開採該油氣田作公開招標。除了能源之外，南海海上航道（Sea Lines Of Communication, SLOC）也對印尼的貿易非常重要。此外，納土納群島的豐富漁獲對促進印尼經濟十分關鍵。

雖然有其他利益考慮，但印尼同時深知，一旦和中國大陸關係變差，印

尼將承受更大損失。中國大陸已經承諾向印尼作出 190 億美元的投資，並提供 90 億美元的基礎建設發展貸款。在防衛方面，中國大陸和印尼將共同研發和製造海軍導彈。最近，中國大陸更計畫在印尼建立一個價值 1.85 億美元的海岸監察系統，增補美國先前設立、只值 5,700 萬美元的系統。除此之外，兩國同意建立中印尼海洋與氣候聯合研究中心（Indonesia-China Centre for Ocean and Climate, ICCOC），而納土納群島就是其中一個研究範圍。

不過，印尼政府同時認為，印尼應該與多個國家建立關係以保持戰略獨立性，如此其利益才能到更大保障。儘管如此，地緣政治的現實情況很快會迫使印尼進行重整，尤其是當南海局勢繼續惡化。這樣的話，印尼政府可能要在中國大陸和其他國家之中作出選擇。如果選擇中國大陸，印尼就能獲得中國帶來更多援助，但印尼就不能積極涉入南海爭議。如果選擇其他國家，就表示印尼將與美澳日韓建立更緊密關係，增加印尼的地區存在性，不過印尼同時會得罪中國大陸。印尼也可以大膽提議東協更團結地對抗中國大陸。但無論印尼的決定是什麼，最終都要明白印尼要靠自己的力量進行軍事現代化，增加印尼的地區存在，如此印尼才能保衛國家安全和所屬水域。

(四) 印尼推動南海行為的措施

作為東協的領導國家，印尼具有舉足輕重的角色，不僅可以化解緊張，也代表東協的對爭議的集體意見。就某種程度而言，東協內部唯有印尼有說服北京的能力，促使中國大陸理解東協作為一個整體的鄰國認為印尼處理南海問題的反響。在中國大陸聲稱其專屬經濟區的一部分主題上，印尼已經有了自身的經驗。印尼的步伐可能是採取推動行為準則，由於行為宣言的清晰度和缺乏約束力，因此完全沒有效果。對爭端沒有最終解決方案，至少可以採取一些措施禁止在其過程中使用武力或以武力威脅。

第一項措施是要提升行為宣言到更具有法律健全的基礎上，結合各方更加縝密關注面對的情勢。其中規定可能可以包括諸如 1972 年蘇美協議的「海上事件」之類的協定，當不論是那一方的船隻或飛機和對方涉及危機時，可提供戰術指導。雖然對違法者提供制裁似乎過於敏感，但此種努力不能完全排除。

第二項措施是進行協調，如果不是以聯合的方式進行，或者可以行為宣言的第 6 條規定進行「合作活動」。此可能意味著每當任何一方有意願，諸如進行海洋科學研究，必須邀請其他各方觀察，或至少通知其他利益攸關方。此種政策也可能是建立信心措施的一部分。

第三項措施是加強與海洋有關問題的區域機構聯繫。舉例而言，南海問題可以在東協海事論壇的日常議程中討論。它不僅可以為各方提供修正及進行對話的途徑，而且可以提出在南中國海石油和天然氣聯合勘探的共同議程。

第四項措施是提高各國進行軍事演習的現行機制。最有效的辦法可能是各國之間進行的聯合軍事演習。諸如環太平洋地區聯合海軍演習，可以在南中國海實施。在軍事演習它可以邀請其他相關方作為觀察員。

(五)「曉馬坎 001」事件對印尼造成深遠影響

2013 年 3 月，印尼方面曾在距離群島不足 200 公里的海域拘捕過中國船上的 9 位漁民。由於印尼擔心其在南海爭議中的中立立場受損，不願公開討論此事，但是當中國的「九段線」延伸到印尼管轄海域時，對於印尼而言，在中立與自身利益之間兩為其難選擇的狀況就越來越明顯了。2013 年 3 月 26 日，印尼海洋事務和漁業部 (Ministry of Maritime Affairs and Fisheries) 的船隻「曉馬坎 001」 (Hiu Macan 001) 遇到 1 艘在南海「非法」捕魚的中國漁船，大約在納土納島東北 200 公里印尼專屬經濟區的水域之內。

根據在印尼某一軍事部落格顯露的行動後報告，2013 年 9 月「嘉魯達軍事」 (Garuda Militer) 聲稱係由「曉馬坎 001」的船長所寫，「隨後登上中國船隻 (編號 58081)，且在船上逮捕所有 9 名中國漁民。」儘管他從指揮部命令已轉移這些漁民到他的船隻，要運送他們上岸以執行進一步的法律程序，但船長後來受中國大陸海洋執法船漁政 310 的威脅和騷擾下被迫釋放他的囚犯。據悉，漁政 310 到來前的一幕是南峰號，中國水產科學研究院 66 公尺長近 2,000 噸的「漁業資源與環境科學調查船」，其開始盯梢「曉馬坎 001」數小時。不像南峰號的沒有武裝，漁政 310「配備了機槍，輕型火

砲和電子傳感器。」抵達現場後，漁政 310 坐鎮指揮，並立即開始威脅印尼船隻，透過駕駛臺間通訊要求釋放「中國的囚犯」，而命令它停止與本部的通信。

雖然「曉馬坎 001」船長在他的報告中未直接斷言指出，中國船舶威脅使用武力，但他的陳述令人嚴重關切的是如果他未能滿足漁政 310 的要求，他似乎恐懼他的船員安全。這樣的威脅是不尋常的，如同在同一地區以前曾發生的事件。事實上，一個非常類似的事件發生在 2010 年 6 月，據說當時漁政 311 亮出大口徑機槍，以迫使印尼巡邏艇釋放靠近印尼納土納島的被抓獲的中國漁船。其他的報告表明當年 5 月發生的另一起事件，也涉及漁政 311，該船成功威脅印尼海軍巡邏艇釋放拘留的非法中國漁船。印尼不會對此類事件公開討論自身的關心，因為它可能損害印尼在爭端中扮演中立的形象。

當然，如此的中立性對南沙群島的島礁聲索為真，但是當南海的爭端是由九段線地圖內所涵蓋更廣泛意義上設想的一切事物時，中國大陸在其廣闊聲索的執法日益構成印尼國家安全的直接威脅。近年來，由於這種中立性和自我利益之間的緊張越來越明顯，分析家已經開始質疑這種新的動態是否會導致印尼在未來幾年跟隨其他的鄰國開始對中國大陸「平衡」。事實上，如此作為的可能因素已經在印尼更廣泛的安全策略中越來越明顯。

(六)海上聯合演習拓展軍事合作

對雅加達而言，隸屬於印尼的納土納群島被納入中國的南海「九段線」引發爭議。印尼不斷釐清中國對南海領土主張的意圖，同時也加派軍力捍衛納土納群島。印尼外交部長馬蒂指出，各方需要進一步溝通的是釐清中國這些措施背後的意圖，避免中國這些舉措不慎變成新的問題和挑戰。2014 年 2 月 27 日，印尼國民軍司令莫爾多科曾宣佈，印尼將加強在納土納群島周邊的軍事存在。印尼群島戰略位置極為重要，島嶼眾多而且分散，特殊的地理環境對印尼的國家安全環境造成了很大的影響。隨著國家安全環境的變化，印尼面臨的安全威脅日趨複雜。近年來，偷渡、販毒、海盜、走私、非法捕魚、非法出口自然資源、破壞海洋生態資源等問題在印尼周邊海域浮現，控制海上航道，捍衛海洋權益，已成為印尼面臨的主要安全問題。

針對中國大陸執法船進入那吐納水域，法賀魯（Fahru Zaini）准將曾表示，「中國已經聲稱納土納水域為其領海。這種武斷聲聲是關係到中國和菲律賓之間在南沙群島和西沙群島的爭端。此爭端將會對納土納水域的安全有很大的影響。」然而，印尼政府迅速否認法賀魯的說法。僅僅法賀魯說話幾天之後，外交部長馬蒂（Marty Natalegawa）說：「首先，印尼和中國之間不存在領土爭端，尤其是關於那吐納群島。事實上，我們正在與中國合作可能帶外國直接投資計畫到那吐納群島。其此，我們在南中國海不是聲索國。」然而，印尼似乎一直計畫加強其在納土納地區軍事力量，其地為「熱點防禦」地區之一。法賀魯所描述的蘇愷 27 和蘇愷 30 的部署作為印尼的最小必要軍力（Minimum Essential Force, MEF）概念的一部分，印尼旨在建立軍事能力的本質和最小規模，印尼應尋求部署以因應戰略威脅。

為適應國內外形勢發展的需要，印尼調整了軍事戰略，一方面有選擇地應對非傳統安全威脅，另一方面仍高度重視對外敵入侵的防禦，並把防禦重點由陸地轉向海洋，積極調整軍隊建設重點，大力發展海、空軍力量，加快軍隊現代化建設，以建成一支規模小、裝備精、素質高、反應快，能隨時應對各種突發事件的現代化軍隊。印尼國民軍由陸、海、空三軍組成，總兵力約 43 萬人，其中海軍約 7 萬人，總統透過三軍總司令統領國民軍，控制軍隊各部門。透過增設和調整軍區、海軍基地、防區司令部等措施，加強具有戰略意義的前沿、邊境、重要海峽及偏遠地區的防衛力量，形成了以爪哇島為中心，東西兼顧的戰略佈局。

近幾年，印尼提出控制 200 海里專屬經濟區，擴大防禦縱深，逐步實現由「本土防禦」向「近海防禦」的戰略轉變。「近海防禦」戰略就是實施群島防禦戰略，加強沿海戰略性防禦地域建設，拓展海上防線，形成海上警戒區域。整個防禦體系由三層組成：外層防禦區域，主要是指從印尼專屬經濟區以外的領海和領空；主要防禦區域，主要是指從印尼海陸疆界至專屬經濟區的區域；內層防禦區域，主要是指蘇門答臘、加里曼丹、爪哇島等各大島嶼。

在裝備現代化方面，印尼不斷增加軍費投入，從美國、南韓、荷蘭、西班牙等國引進高新武器裝備，並積極促進本國國防工業的發展。根據印尼

2011 至 2025 年經濟發展規則，印尼將大力加強國防工業發展，提出了幾年內實現部分型號武器裝備工業化生產的艱巨任務，重點是運輸機、巡邏機、護衛艦、導彈快艇等海空裝備。如與俄羅斯和南韓合作進行艦艇製造，與南韓共同研發 KF-X 型戰鬥機等。

印尼海軍還在通過擴大與外國的雙邊和多邊軍事合作，尋求東協體系內的相互聯保以及地區外大國的扶持和保護，從而增強綜合防禦能力。印尼與東協的軍事合作主要是共同巡邏邊界、聯合軍事訓練、情報共用、軍事高層互訪，建立共同使用的軍官培訓中心等。在東協之外，印尼已經與美國、中國、日本、俄羅斯、澳大利亞等國保護了密切的軍事合作關係，合作領域涉及多項內容，主要是開展海上聯合軍事演習。

四、汶萊以東協輪值主席國協調東協內部和與中國之間南海問題的可控性

2013 年 1 月 14 日，汶萊外交官員表示，在 2013 年擔任東協主席期間，汶萊將尋求在宣稱擁有南海主權的 6 個國家之間，達成一個具約束力的行為準則，並且將此列出最高優先工作。富產石油的小國汶萊出任 2013 年的東協輪值主席，而面臨正值中國大陸極力主張南海主權，並且和多個東協國家升高緊張之際。這位官員引述汶萊外交部的聲明指出，汶萊將南海主權爭議視為區域安全的主要威脅，並試圖透過所有宣稱南海主權的國家，包括中國共同舉行對話，以解決這個問題。

(一)汶萊堅持自身對輪值主席國的中立地位

汶萊是從其擔任主席國開始就決定了，任何戰略上的失誤可能破壞東協的團結和地區的地位。在如此定位之後，汶萊政府了解，緩和中國大陸與東協聲索國家之間的緊張關係，尤其是菲律賓和越南在南海爭端是一個必要條件，以向前推動更廣泛的政治—安全合作議程。其中，在汶萊擔任輪值主席國之年，2013 年關於南海衝突的最重要的發展是中國與東協同意積極邁向有約束力的行為準則 (Code Of Conduct, COC) 的努力。4 月，在汶萊東協

領導人發起對南海領土爭端處理的方式討論會議 3 個月後，中國大陸同意在 2013 年東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）啟動一項與東協具有約束力的行為準則的磋商。7 月，中國和東南亞各國外長發表的聯合公報強調，必須和平解決南海競爭的聲索，並與 2012 年在金邊的外交僵局形成了鮮明的對比。然而，汶萊自身迴避了馬來西亞舉辦的第 2 屆東協聲索國工作組會議。

2013 年，汶萊致力於透過保持中立的立場來扮演南海的建設性角色，儘管自身是也在南海爭端聲索國之一。2013 年 4 月，蘇丹博爾基亞訪問了馬尼拉和北京，經由他的國家作為輪值主席國致力協助在東協與中國領導人之間建立信任。更重要的是，他對會議的議程和利害相關者關注的管理，有助於確保東協主辦會議的完整性，作為亞太地區進行建設性對話的場合，同時確定汶萊在東協內部和地區作為可信賴成員的形象。

2013 年 10 月 9 日，在汶萊舉辦的《紀念中國 - 東協建立戰略夥伴關係 10 周年聯合聲明》中，進一步重申《南海各方行為宣言》是一份里程碑式的文件，體現了東協成員國和中國的共同承諾，即促進和平、穩定與互信，以及根據公認的國際法原則，包括《聯合國海洋法公約》，和平解決南海爭議。雙方表示，「歡迎以下方面取得的進展：落實 2002 年簽署的《南海各方行為宣言》，中國大陸和東協於 2012 年發表《紀念〈南海各方行為宣言〉簽署 10 周年聯合聲明》，2011 年達成落實《南海各方行為宣言》後續指針，以及啟動「南海行為準則」磋商；」

在同意內容的政治和安全合作方面，兩點提及南海問題。「九、我們強調共同維護南海和平穩定，確保海上安全，維護航行自由，根據包括 1982 年《聯合國海洋法公約》在內的國際法和平解決爭議，加強海上合作，遵守《南海各方行為宣言》和《紀念〈南海各方行為宣言〉簽署 10 周年聯合聲明》中所述原則。我們重申我們的承諾和堅定決心，將全面有效落實《宣言》。鑒此，我們將在協商一致的基礎上，朝著達成「南海行為準則」而努力。」「十、我們歡迎 2013 年 9 月 14 日至 15 日在中國蘇州舉行落實《宣言》第六次高官會和第九次聯合工作組會取得的積極成果，包括加強海上務實合作以及就「準則」舉行磋商。我們期待建立聯系熱線，以迅速應對海上

局勢，包括搜救遇難人員和船隻。我們同意促進和建立信任，鼓勵有關各方預防海上突發事件。我們將繼續加強落實《宣言》，保持定期磋商，朝著《宣言》所確定的達成「準則」的目標而努力，以加強互信，維護地區和平、穩定和繁榮。」

(二)汶萊向中國大陸展現平衡的姿態

雖然汶萊是唯一對南沙島礁提出主權要求而未駐兵的國家，但其也深入南沙海域並開採了大量油氣資源。然而，北京認為，當中國大陸需要維護南海利益時，汶萊又成為一個難得的幫手。1990 年代以來，汶萊勘探活動逐步向北推進，已深入南沙海域。中國大陸國務院總理李克強在參加東協系列峰會期間也對汶萊進行了正式訪問。2013 年 10 月 11 日，雙方簽署了《中華人民共和國和汶萊達魯薩蘭國聯合聲明》，其中兩點涉及南海問題。「十五、雙方強調應由直接有關的主權國家根據包括 1982 年《聯合國海洋法公約》在內的公認的國際法原則，通過和平對話和協商解決領土和管轄權爭議。雙方重申將致力於全面有效落實《南海各方行為宣言》，維護地區和平、穩定和安全，增進互信，加強合作。雙方歡迎 2013 年 9 月 15 日在中國蘇州舉行的落實《南海各方行為宣言》第六次高官會，及在落實《南海各方行為宣言》框架下就「南海行為準則」進行的磋商取得的積極進展，認為應以循序漸進和協商一致的方式穩步推進「南海行為準則」進程。

另外，「二十五、兩國元首重申，將繼續致力於維護南海地區的和平與穩定，敦促有關各方繼續保持克制，增進互信，加強合作。兩國元首強調應由直接有關的主權國家根據包括 1982 年《聯合國海洋法公約》在內的公認的國際法原則，通過和平對話和協商解決領土和管轄權爭議。兩國元首希望有關國家進一步落實《南海各方行為宣言》，朝最終制定「南海行為準則」而努力。」

五、結語：馬來西亞、印尼與汶萊政策的低調微調

就 2013 年對馬來西亞、印尼和汶萊的南海政策作為，推論在可預見的

未來，三個國家的南海政策可能朝向四個方向發展：首先是堅持透過雙邊談判或引入外部機制來解決南海爭端。這可從三國在解決領土爭端的歷史經驗和現實實踐中看出。其次，以南海問題推動海洋戰略。迄今，三國對於南海政策仍屬被動的姿態因應，然而，隨著南海情勢的不斷升高，三國對「國家海洋戰略」的總體思考應會逐步強化，以確定自身與鄰國的海洋邊界。最後，尤其是馬來西亞和印尼逐步加強自身在南海周邊與地區的軍事合作，並且依賴東協實現海洋安全。關於「建立東協防務合作機制」的概念書已經呼籲東協成員國分享現代化軍事科技、聯合開發導彈及其他高技術武器系統，並實行類似歐盟、北約式的武器生產統一標準，以最大程度實現東協區域內軍備貿易合作，減少對區域外大國的軍備依賴，依靠多邊軍事合作實現安全自主。2015年，東協政治安全共同體行將建成，不論其實際意義和效果如何，東協國家已進一步加強了區域意識，以便在南海問題上以「統一戰線」應對中國。

縱觀馬來西亞、印尼和汶萊三國的南海政策作為的演變可以發現，三國政府在如何解決南海問題上意見較為一致，其基本要點有三：一是維護地區和平與三國和中國的關係穩定是解決南海爭端的首要前提。目前，三國皆致力推進與中國的雙邊關係和東協自身的合作，以確保地區穩定發展。二是三國最大限度地實現共同開發，充分利用南海的油氣資源。三是以雙邊管道為主，但不放棄透過多邊管道解決爭端，即三國傾向於依靠東協維護地區安全，依靠聯合國或國際法庭解決領土爭端，然而，前兩國在此立場出現部分轉變。

參考文獻

1. The Star, August 29, 2012.
2. China Brief, September 21, 2012.
3. Xinhua, October 4, 2013.
4. Maritime Institute of Malaysia, April 15, 2013.
5. South China Morning Post, March 27, 2013.

6. The Strategist, April 2013.
7. The Diplomat, February 28, 2013.
8. Xinhua, January 29, 2013.
9. The Star, January 30, 2013.
10. Borneo Post, February 5, 2013.
11. Reuters, February 26, 2013.
12. 印尼星洲日報。
13. NoelanArbis, “Brunei’s ASEAN Chairmanship Scorecard,” CSIS Asia Program, November 4, 2013.< <http://cogitasia.com/bruneis-asean-chairmanship-scorecard/>>.
14. Renato Cruz De Castro, “China’s Realpolitik Approach in the South China Sea Dispute: The Case of the 2012 Scarborough Shoal Stand-off,” paper was submitted for the “Managing Tensions in the South China Sea” conference held by CSIS on June 5-6, 2013. (http://csis.org/files/attachments/130606_DeCastro_ConferencePaper.pdf)
15. Kisah Gesekan Di Laut Natuna, Rabu, 25 September 2013, Garuda Militer. (<http://garudamiliter.blogspot.com.au/2013/09/kisah-gesekan-di-laut-natuna.html>)
16. Ristian Atriandi Supriyanto, Indonesia’S South China Sea Dilemma: Between Neutrality And Self-Interest – Analysis, Rsis Commentaries, July 2012. (<http://www.eurasiareview.com/18072012-indonesias-south-china-sea-dilemma-between-neutrality-and-self-interest-analysis/>)
17. Dzirhan Mahadzir, Kuala Lumpur, “Malaysia to establish marine corps, naval base close to James Shoal,” IHS Jane’s Defence Weekly, 15 October 2013. (<http://www.janes.com/article/28438/malaysia-to-establish-marine-corps-naval-base-close-to-james-shoal>)
18. Ministry of Foreign Affairs, Malaysia.Official Portal. (<http://www.kln.gov.my/web/guest/home>)

19. Ministry of Foreign Affairs, Republic of Indonesia.

(<http://kemlu.go.id/Pages/Default.aspx?l=en>)

20. Ministry of Foreign Affairs and Trade, Brunei Darussalam.

(<http://www.mofat.gov.bn/>)

註一：一個包括馬來西亞、英國、澳洲、紐西蘭及新加坡的防務安排。

註二：嚇阻的概念是，阻遏潛在敵人使用非和平手段解決糾紛。這就需要執行阻遏性策略及發展可靠的武裝力量，以擁有效的作戰能力威懾敵人進行任何敵對或侵略性的動作。

註三：全民國防的概念則是，由政府、非政府組織、私人界及人民採取總體及綜合性的努力，以保衛國家。維護馬來西亞主權及領土完整，必須依靠全民的努力，而不能單單依靠武裝部隊。儘管保衛國家的責任落在武裝部隊身上，但確保武裝部隊有能力應付威脅是國家的責任。