

## มุมมองของจีนต่อประเด็นความขัดแย้งทะเลจีนใต้

ภาคย์ บุญนุช



### ภูมิหลังเชิงประวัติศาสตร์

- จีนประกาศชัดเจนว่าพื้นที่พิพาทในทะเลจีนใต้เป็นส่วนหนึ่งของอธิปไตยของจีนมาตั้งแต่ช่วงก่อน ค.ศ. 971 ในรัชสมัยของราชวงศ์ซ่ง จีนมีหลักฐานที่ชัดเจนของการลาดตระเวน กองราชนาวิกของราชวงศ์ซ่งได้ลาดตระเวนบริเวณเกาะซีชา (Paracel islands) ซึ่งเป็นหลักฐานที่เก่าแก่ที่สุดของการลาดตระเวนของจีน นอกจากนี้ ก่อน ค.ศ. 110 ราชวงศ์ซ่งได้จัดตั้งผู้แทนรัฐบาลบนเกาะไห่หนาน นับเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองอาณาเขตทะเลจีนใต้ทั้งหมด ซึ่งชาวประมงจีนได้อาศัยอยู่ในบริเวณเกาะซีชาและเกาะหนานซา (Spratly islands) และในช่วงปี ค.ศ. 1271 – 1369 จักรพรรดิคุบไลข่านได้ส่งตัวนายก้าว โชวจิง นักดาราศาสตร์ ให้ไปจัดตั้งศูนย์สังเกตการณ์ทางดาราศาสตร์บนเกาะจงซา (Maccliesfield bank) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของซีชา เป็นหนึ่งในหลักฐานการยืนยันอธิปไตยบนดินแดนดังกล่าว

- จีนโต้แย้งว่าในสนธิสัญญาปารีส ค.ศ. 1898 (The Treaty of Paris 1898) และสนธิสัญญาอชิงตัน ค.ศ. 1900 (Treaty of Washington 1900) ซึ่งเป็นช่วงที่ฟิลิปปินส์อยู่ภายใต้อาณานิคมของสเปน สนธิสัญญาอะบูการส่งมอบอำนาจการดูแลหมู่เกาะภายใต้การปกครองของสเปนแก่สหรัฐฯ ซึ่งในสนธิสัญญาไม่ได้ระบุว่าเกาะหวงเหยียน (Scarborough Shoal) เป็นส่วนหนึ่งของฟิลิปปินส์ รวมทั้งในปี ค.ศ. 1952 ญี่ปุ่นได้สละกรรมสิทธิ์การเป็นเจ้าของเกาะหนานซา (Spratly islands) และเกาะซีชาแก่สาธารณรัฐไต้หวันในสนธิสัญญาไทเประหว่างญี่ปุ่นและไต้หวัน ซึ่งสนธิสัญญาดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องจากสนธิสัญญาสงบศึกซานฟรานซิสโกในปี ค.ศ. 1951 และได้มีการลงนามโดยรัฐบาลฟิลิปปินส์และเวียดนามใต้

### เส้นขีดทั้ง 9 (The Nine Dashed Line)

- พื้นฐานการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ของจีนอยู่บนหลักการของเส้นขีดทั้ง 9 (nine – dash line) ซึ่งมีการกำหนดอย่างเป็นทางการโดยรัฐบาลจีนของนายเจียงไคเช็คในปี ค.ศ. 1947 ภายหลังจากชัยชนะในสงครามการเมืองของรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์และประกาศจัดตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีนเมื่อปี ค.ศ. 1949 “เส้นแบ่งทั้ง 9” ได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการโดยนายโจว เอินไหล นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ทั้งนี้ เส้นแบ่งทั้ง 9 ได้ถูกกล่าวว่าเป็นเส้นแบ่งเขตทางทะเลดั้งเดิม (traditional maritime boundary line) ที่ได้ลากรวมเกาะตงซา (Pratas islands) เกาะ ซีชา

เกาะจงซา และเกาะหนานซาให้เป็นส่วนหนึ่งของจีน เป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่าในช่วงปี ค.ศ. 1947 – 1970 ไม่มีประเทศใด หรือผู้นำใดจากประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประท้วงหรือท้าทายความถูกต้องตามหลักกฎหมายในการลากเส้นเขตทางทะเลนี้ของจีน

- ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ การใช้หลักฐานทางประวัติศาสตร์ในการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ทางทะเลนั้นยังขาดความชัดเจน เช่น การไม่กำหนดนิยามที่ชัดเจนของหลักฐานทางประวัติศาสตร์ บางประเทศจึงนำหลักฐานเชิงประวัติศาสตร์ต่าง ๆ มาประกอบการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ทางทะเลแต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้ จีนได้ opt out ข้อ 298 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 - UNCLOS) ไม่ยอมรับเขตอำนาจศาลของศาลกฎหมายระหว่างประเทศในการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตทางทะเล อ่าวประวัติศาสตร์ หรือกรรมสิทธิ์ทางประวัติศาสตร์ (historic titles) หรือข้อพิพาทใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับ “unsettled dispute concerning sovereignty” หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับ military activities

- จีนเห็นว่า การอ้างสิทธิโดยการลากเส้นขีดทั้ง 9 โดยใช้หลักฐานทางประวัติศาสตร์ของจีนนั้น ถือว่าไม่เป็นการขัดแย้งกับบทบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ( Exclusive Economic Zone – EEZ) ที่ปรากฏในอนุสัญญา ค.ศ. 1982 จีนจึงมีสิทธิตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในการเล่นผ่านน่านน้ำและสิทธิในการสำรวจทรัพยากรทางธรรมชาติในบริเวณที่จีนอ้างสิทธิ ในมุมมองของจีนนั้น การอ้างสิทธิเหนือเขตทางทะเลโดยใช้หลักฐานทางประวัติศาสตร์นั้น มีน้ำหนักมากกว่าหลักการแบ่งเขตทางทะเลตามอนุสัญญา ค.ศ. 1982

### การจัดตั้งเมืองซานซา

- ในปี ค.ศ. 1911 รัฐบาลมณฑลทกวางตั้งประกาศว่าเกาะซีซาอยู่ภายใต้การดูแลของเขตหย่าเจียน (ปัจจุบันคือเมืองซานย่า) ภายหลังจากสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 แถลงการณ์พอริทซ์ดำเมื่อปี 1945 (Potsdam Declaration 1945) และแถลงการณ์ไคโร 1943 (Cairo Declaration 1943) จีนได้ส่งผู้แทนระดับสูงไปยังเกาะซีซาเพื่อครอบครองกรรมสิทธิ์ รวมทั้งจัดตั้งกองทหารบนเกาะหนานซา และเมื่อปี ค.ศ. 1959 รัฐบาลกลางจีนได้จัดตั้งองค์การบริหารประจำเกาะซีซา เกาะหนานซา และเกาะจงซา ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของมณฑลทกวางตั้ง

- เมื่อวันที่ 5 มิ.ย. 2555 กระทรวงกิจการพลเรือนจีน (Ministry of Civil Affairs) ประกาศว่าจีนยกเลิกองค์การบริหารประจำเกาะซีซา เกาะหนานซา และเกาะจงซา โดยยกระดับเป็นเมืองซานซา ขึ้นมาแทน โดยย้ำว่าจีนเป็นชาติแรกที่ค้นพบและตั้งชื่อเกาะทั้งสาม และจัดตั้งคณะทำงานดูแลมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 เพื่อคัดค้านเวียดนามต่อกรณีที่รัฐสภาเวียดนามได้ออกกฎหมายทะเลเวียดนาม โดยบทกฎหมายดังกล่าวได้รวมเอาหมู่เกาะซีซา และเกาะหนานซา เป็นส่วนหนึ่งของอธิปไตยเวียดนามอย่างผิดกฎหมาย นอกจากนี้ เพื่อเป็นการตอบโต้ บริษัทน้ำมันข้ามชาติจีน (China National Offshore Oil Cooperation - CNOOC) ได้ประกาศว่ากำลังเปิดประมูลน้ำมัน 9 หลุม ในตลาดน้ำมันโลกซึ่งมีพื้นที่ห่างจากชายฝั่งเวียดนามเพียง 37 ไมล์ทะเล

- เมืองซานซา (Sansha municipality) เป็นเมือง/เทศบาล ตั้งอยู่บนเกาะหวงซิง (Woody Island) ซึ่งอยู่ในทะเลจีนใต้ บริเวณหมู่เกาะซีซา ห่างจากมณฑลไห่หนาน ระยะทาง 350 กม. ล่าสุดเมื่อวันที่ 21 ก.ค. 2555 จีนได้จัดตั้งกองทหารประจำเกาะ และมีการเลือกตั้งสภาประชาชนเมืองซานซา ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเวียดนามได้ประท้วงจีนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ การจัดตั้งเมืองดังกล่าวเกิดขึ้นพร้อมกับการที่รัฐบาลจีนประกาศว่าปัญหาทะเลจีนใต้ถือเป็นผลประโยชน์หลักของชาติ (Core Interests) โดยเฉพาะการจัดให้อยู่ในระนาบเดียวกับไต้หวันและทิเบต

### นโยบายเชิงรุกทางทะเล

- จีนได้มุ่งเน้นการผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจทางทะเล (Blue Economy) ตามแผนพัฒนาฉบับที่ 12 และตั้งเป้าหมายไว้ที่การเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมทางทะเลของจีน ให้สามารถเติบโตในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 20 ต่อปีในช่วงปี 2555 – 2558 เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและภาคพื้นสมุทร การ

หาทางออกสู่ทะเล การรักษาความมั่นคงทางพลังงาน โดยใช้มาตรการรอบด้านทั้งการเมือง การทูต เศรษฐกิจ และ การทหาร เพื่อปกป้องอาณาเขตและผลประโยชน์ทางทะเล

- ในด้านการทหาร จีนให้ความสำคัญกับการเพิ่มขีดความสามารถของกำลังพลและยุทธโปกรณ์ของ กองทัพเรือจีนมากขึ้น รวมไปถึงการใช้กองเรือตรวจการณ์ เพื่อปกป้องอาณาเขตทางทะเลของตน ทั้งนี้แผนพัฒนา ฉบับที่ 12 ของจีน มีเป้าหมายเพิ่มกำลังพลในหน่วยตรวจการณ์ทางทะเล (China Maritime Surveillance – CMS) จาก 9,000 นายเป็น 15,000 นาย เพิ่มจำนวนเรือจาก 350 ลำเป็น 520 ลำ มีการจับกุมเรือประมงและเรือสำรวจ ต่างชาติที่ล่วงล้ำอาณาเขตของจีนและคุ้มครองเรือประมงของจีน โดยในเดือนมิถุนายนจีนได้ส่งเรือตรวจการณ์ 4 ลำจากเมืองซานซาเข้าตรวจการณ์ในอาณาเขตทะเลจีนใต้ และล่าสุดในวันที่ 11 ต.ค. 2555 จีนได้จัดซื้อมอบพร้อม กับกองเรือรบ 11 ลำ เครื่องบินรบ 8 ลำ ในเขตทะเลเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อเป็นการตอบโต้ญี่ปุ่นจากกรณีข้อพิพาทหมู่ เกาะเตี้ยวหยู

- จีนเร่งพัฒนาศักยภาพทางการทหารอย่างต่อเนื่องและได้กลายมาเป็นหนึ่งในผู้ส่งออกอาวุธยุทธโปกรณ์ รายใหญ่อันดับ 6 ของโลก ปัจจุบันจีนมีพลประจำการกองทัพถึง 2.3 ล้านคน มีจรวดนำวิถียิงทำลายข้ามทวีป 66 ลูก เครื่องบินทิ้งระเบิดระยะไกล 132 ลำ และเรือดำน้ำพลังงานนิวเคลียร์ 10 ลำ ล่าสุดได้พัฒนาเรือบรรทุกเครื่องบิน เหลียวหนิงซึ่งเป็นเรือบรรทุกเครื่องบินลำแรกของกองทัพจีน ปัจจุบันงบประมาณด้านการทหารของจีนสูงถึง 8,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 2.69 ล้านล้านบาท เท่ากับร้อยละ 1.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศจีน

- จีนพยายามใช้การทูตทางการทหาร (Military diplomacy) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านการทหาร และ ผ่อนคลายความวิตกกังวลของประเทศเพื่อนบ้านต่อกรณีความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ โดยส่งพลเอกเหลียง กวงเฉียง รมว.กลาโหม เยือนศรีลังกา อินเดีย และลาว ในเวลาไล่เลี่ยกับที่พลเอกหม่า เสี่ยวเทียน รองประธาน คณะเสนาธิการทหารกองทัพปลดปล่อยประชาชนจีน (PLA) เยือนเวียดนาม พม่า มาเลเซีย และสิงคโปร์ ในช่วงต้นเดือนกันยายน 2555

- จีนพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง เพื่อรักษาเสถียรภาพในภูมิภาคในภาพรวม โดยอ้างจุดยืน “laying aside disputes and engaging in joint exploitation” เช่น การตั้งกลไกการสำรวจและขุดเจาะน้ำมันร่วมในพื้นที่ข้อ พิพาท โดยจีนเปิดประมูลสัมปทานพื้นที่สำรวจน้ำมัน 9 บล็อกในพื้นที่พิพาทซึ่งปรากฏว่า ยิ่งทำให้เกิดความตึงเครียดมากขึ้น เพราะเวียดนามอ้างว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) และไหล่ทวีป (continental shelf) ของเวียดนาม หรือการที่บริษัท CNOOC มีแผนจะร่วมมือกับบริษัทเอกชนของฟิลิปปินส์ในการสำรวจน้ำมันที่ Reed Bank ในเกาะน่านซา อย่างไรก็ตาม เมื่อมีประเด็นที่อาจล่อลวงละเมิดการอ้างกรรมสิทธิ์ของจีน จีนก็จะแสดง ท่าทีขัดแย้งจากจุดยืน “laying aside disputes and engaging in joint exploitation” ข้างต้น เช่นการคัดค้านการ ลงทุนระหว่างประเทศในพื้นที่ที่จีนอ้างกรรมสิทธิ์ ได้แก่ โครงการสำรวจก๊าซในทะเลจีนใต้ระหว่างเวียดนามกับรัสเซีย และอินเดีย เป็นต้น

### ท่าทีจีนต่อกลุ่ม Claimants ในอาเซียน

- จีนกล่าวเน้นย้ำว่าจุดยืนของรัฐบาลจีนในประเด็นข้อพิพาทคือ ต้องการให้การเจรจาอย่างสันติและ ช่องทางการทูตในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมไปถึงการปฏิบัติตามหลัก DOC ซึ่งที่ผ่านมาจีนได้ใช้ความ อดกลั้นอย่างสูงในการแก้ไขปัญหาท่ามกลางความตึงเครียดและแรงกดดันจากชาวจีนอย่างมหาศาล อย่างไรก็ตาม จีนมองว่าประเทศที่กล่าวอ้างอธิปไตยต่างมีการดำเนินการฝ่ายเดียว และ DOC กลายเป็นข้อกำหนดที่บังคับ จีนเพียงฝ่ายเดียว

- จีนมองว่าปัจจัยที่ทำให้ฟิลิปปินส์มีท่าทีแข็งกร้าวมากขึ้น เกี่ยวข้องกับปัญหาการเมืองภายใน โดยให้ เป็น ประเด็นเบี่ยงเบนความสนใจของประชาชนจากปัญหาที่รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาภายในประเทศตามที่สัญญาไว้ก่อนการเลือกตั้งได้ ซ้ำยังประสบกับปัญหาภัยทางธรรมชาติพายุไต้ฝุ่นเข้าถล่มเมื่อ 30 กรกฎาคม 2555 อีกทั้ง

เศรษฐกิจโดยรวมอยู่ในภาวะถดถอย ประธานาธิบดีอาคิโน จึงเลือกใช้ประเด็นทางทะเลจีนใต้ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ เป็นผู้ปกป้องอธิปไตยของชาติเพื่อสร้างคะแนนนิยม รวมถึงการขอความสนับสนุนจากสหรัฐฯ

- สำหรับญี่ปุ่น จีนมองว่า ญี่ปุ่นต้องการยกระดับปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ให้เป็นปัญหาเกินระดับภูมิภาค เพื่อหาผู้ร่วมสนับสนุนความชอบธรรมให้แก่ไขปัญหาเกาะเตี้ยวหยู นอกจากนี้ ญี่ปุ่นเองก็เห็นช่องทางหาประโยชน์ทางด้านทรัพยากรน้ำมันในพื้นที่พิพาทด้วย

- จีนมองว่า นโยบายกลับเข้ามามีบทบาทในเอเชียของสหรัฐฯ และประเทศนอกภูมิภาคต่าง ๆ ทำให้สถานการณ์ทะเลจีนใต้มีความตึงเครียดมากยิ่งขึ้น เพราะการดำเนินการต่าง ๆ ของประเทศเหล่านั้น เหมือนการปิดล้อมจีน เช่น ความร่วมมือในกรอบสนธิสัญญาความมั่นคงระหว่างออสเตรเลียกับสหรัฐฯ กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ TPP เป็นต้น ที่สำคัญ จีนเห็นว่า ภาวะปัจจุบันถือเป็นภัยคุกคามหลังบ้านตนเอง ซึ่งไม่เคยปรากฏอย่างชัดเจนเช่นนี้ในประวัติศาสตร์ยาวนานของจีนมาก่อน และเห็นว่าเป้าหมายที่แท้จริงของสหรัฐฯ คือการสำรวจน้ำมันของจีนและการแสวงหาผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติของบริษัทน้ำมันสหรัฐฯ กับประเทศที่มีปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกับจีน

- ในเชิงการทูต จีนพยายามจะสื่อท่าทีที่เป็นมิตรในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวกับรัฐบาลสหรัฐฯ โดยในระหว่างการเยือนจีนอย่างเป็นทางการของนาย Leon Panetta รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ระหว่างวันที่ 17 - 20 ก.ย. 2555 จีนได้จัดให้นาย Panetta ไปเยี่ยมชมและกล่าวสุนทรพจน์ที่สถาบันวิศวกรรมยานยนต์หู่เมโกราะกรุงปักกิ่ง (นับเป็นสถาบันทางการทหารชั้นสูงของจีน) รวมทั้งเยี่ยมชมศูนย์บัญชาการเรือรบทะเลเยี่ยเป่ย์ไห่ที่เมืองชิงเต่า มณฑลซานตง ซึ่งในการกล่าวสุนทรพจน์ที่สถาบันทหารของจีนข้างต้น นาย Panetta ได้กล่าวว่รนโยบาย Strategic rebalancing toward Asia-Pacific ของสหรัฐฯ ไม่ได้มีเจตนาปิดล้อมจีนแต่อย่างใด หากแต่ต้องการปฏิสัมพันธ์กับจีนให้มากขึ้น รวมทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อการขยายบทบาทของจีนในแปซิฟิกด้วย ซึ่งจะเป็นมิติใหม่ของการร่วมมือจีน - สหรัฐฯ ในภูมิภาค

- ล่าสุด ภายหลังจากการเยือนเวียดนามอย่างเป็นทางการของนายหลี่ เค่อเฉียง นายกรัฐมนตรีจีนเมื่อเดือนตุลาคม 2556 และประสบความสำเร็จในการปักข้อพิพาทที่เวียดนามมีกับจีนไว้เป็นการชั่วคราว ทั้งสองฝ่ายได้เห็นพ้องกันว่า จะร่วมกันประสบความสำเร็จในการปักปันเขตแดนและร่วมมือกันพัฒนาเขตทะเลตะวันออก และจัดตั้งคณะทำงานจีนและเวียดนาม เพื่อหารือเกี่ยวกับแนวทางบริเวณข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ โดยเฉพาะการร่วมกันพัฒนาบริเวณรอบอ่าวตังเกี๋ย