



## “จีน” กับการใช้กลไกพหุภาคีในทะเลจีนใต้

แนวโน้มของสถานการณ์ในทะเลจีนใต้ตั้งแต่ต้นปี ๒๕๖๒ มีสัญญาณเชิงบวกถึงการลดระดับความตึงเครียดลง เมื่อจีนซึ่งเป็นประเทศคู่พิพาทหลักได้ใช้การทูตฝ่ายทหารแบบพหุภาคีเข้ามาเป็นกลไกหนึ่งในการคลี่คลายข้อพิพาทกับประเทศคู่พิพาทในอาเซียนที่อ้างสิทธิ์ครอบครองพื้นที่ทะเลจีนใต้ อันจะเห็นได้จากการมุ่งผลักดันการใช้ปฏิญญาว่าด้วยแนวปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ (DOC) มีการริเริ่มการฝึกร่วมทางทะเลระหว่างจีนกับชาติสมาชิกอาเซียนเป็นครั้งแรก และการประกาศว่าจะเร่งจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (COC) ให้เสร็จสิ้นภายใน ๓ ปี เป็นต้น ซึ่งที่ผ่านมาจีนมีท่าทีที่แข็งกร้าวและยืนยันการทูตฝ่ายทหารวิพากษ์มาโดยตลอด สถานการณ์นี้เป็นโอกาสต่อไทยในฐานะประธานอาเซียนในปี ๒๕๖๒ ในการใช้บทบาทสำคัญเพื่อส่งเสริม เพิ่มพูนและสร้างความไว้วางใจระหว่างกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทะเลจีนใต้เป็นทะเลแห่งสันติภาพ และเสถียรภาพโดยเร็ว

ทะเลจีนใต้ เป็นพื้นที่ทางทะเลที่สำคัญ เนื่องจากเป็นแหล่งน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และทรัพยากรทางทะเล รวมทั้งเป็นเส้นทางเดินเรือหลัก (Sea lanes of communication: SLOC) เชื่อมต่อเส้นทางการค้าระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยุโรป และยุโรป นอกจากนี้พื้นที่ทะเลจีนใต้ยังมีความสำคัญต่อสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค อย่างไรก็ตามด้วยความสำคัญนี้มีหลายประเทศที่อ้างสิทธิ์ครอบครองพื้นที่ทะเลจีนใต้ ได้แก่ จีน มาเลเซีย บรูไน ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และไต้หวัน ซึ่งกำลังหาทางออกต่อเรื่องนี้ร่วมกัน ขณะที่ สหรัฐฯ แม้มิได้เป็นประเทศคู่พิพาทโดยตรง แต่ก็ประกาศชัดเจนมาโดยตลอดว่าจะไม่ยอมรับมาตรการต่าง ๆ ของจีน ที่เป็นการบั่นทอนเสถียรภาพของภูมิภาค พร้อมทั้งยืนยันที่จะปฏิบัติการเสรีภาพในการเดินเรือและการบินเหนือ่านน้ำและน่านฟ้าในภูมิภาค (Freedom of Navigation and Overflight)

### ♦ จีนกับกลไกพหุภาคีในภูมิภาคอาเซียน

หวังที่ผ่านมา จีนใช้แนวทางการแก้ปัญหาแบบทวิภาคี และได้เริ่มมีการใช้กลไกพหุภาคีในการแก้ไขปัญหาทวิภาคีกับอาเซียน เมื่อปี ๒๕๓๕ เป็นครั้งแรก แต่มีความคืบหน้าไม่มากนัก ภายหลังจีนจึงให้ความสำคัญในการดำเนินการแบบพหุภาคีมากยิ่งขึ้น ผ่านมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

จีนมุ่งผลักดันการใช้ปฏิญญาว่าด้วยแนวปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: DOC): ในการประชุมสุดยอดอาเซียน-จีน

ครั้งที่ ๑๙ เมื่อวันที่ ๕-๘ ก.ย.๕๙ ณ สปบ.ลาว ได้มีการออกแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์อาเซียน-จีน เพื่อสันติภาพและความเจริญรุ่งเรือง ๒๕๕๙-๒๕๖๓ ที่มุ่งผลักดันการใช้ปฏิญญาว่าด้วยแนวปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ (DOC) อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ<sup>๑</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

- (๑) การเคารพเสรีภาพในการเดินเรือและการบินในพื้นที่ทะเลจีนใต้ตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ.๒๕๒๕ (UNCLOS 1982)
- (๒) ให้ประเทศที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาทะเลจีนใต้อย่างสันติ ด้วยการเจรจา ไม่ใช้การข่มขู่หรือใช้ความรุนแรง
- (๓) ประเทศที่เกี่ยวข้องต้องไม่กระทำให้ความขัดแย้งบานปลาย
- (๔) สนับสนุนให้ประเทศที่เกี่ยวข้องจัดกิจกรรมร่วมกัน และ
- (๕) สนับสนุนประเทศที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามปฏิญญาฯ

การริเริ่มการฝึกร่วมทางทะเลระหว่างจีนกับชาติสมาชิกอาเซียนเป็นครั้งแรก: เมื่อ ๒๐-๒๙ ต.ค.๖๑ จีนกับชาติสมาชิกอาเซียนได้ฝึกร่วมทางทะเลภายใต้รหัส “ACMEX 2018” (ASEAN China Maritime Exercise)<sup>๒</sup> ในน่านน้ำเมืองจ้านเจียง มณฑลกว่างตุงของจีน พร้อมทั้งฝึกร่วมทางทะเลกับมาเลเซียและไทย บริเวณช่องแคบมะละกาในห้วง ๒๒-๒๙ ต.ค.๖๑ ซึ่งการฝึกทั้งสองครั้งเป็นการฝึกในระดับพหุภาคีระหว่างจีนกับกลุ่มประเทศในอาเซียนเป็นครั้งแรก โดยเป็นการฝึกในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล



**SOUTH CHINA SEA Code of Conduct Time Line ...**

**1992 :** อาเซียนและจีนได้ออกคำประกาศว่าด้วยทะเลจีนใต้ (ASEAN Declaration on the South China Sea) โดยเน้นย้ำถึงการแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี

**2002 :** อาเซียนและจีนได้ผลักดันจนเกิดเอกสารการปฏิบัติตามปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ (DOC)

**2013 :** อาเซียนและจีน เริ่มต้นกระบวนการ “ปรึกษาหารือ” เกี่ยวกับการจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (COC) ขึ้นเป็นครั้งแรก

**2017 :** รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนและจีนรับรองกรอบ COC framework

**2018-2019 :** อาเซียนและจีนเห็นชอบ Single Draft Negotiating Text (SDNT) of the COC โดยจีนและอาเซียนเห็นพ้องกันที่จะเสร็จสิ้นการเจรจาฉบับแรกในปี 2019

จีนประกาศว่าจะเร่งจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (Code of Conduct in the South China Sea : COC) ให้เสร็จสิ้นภายใน ๓ ปี: ในการประชุมผู้นำอาเซียน-จีน (๑๐+๑) ครั้งที่ ๒๑ หรือ ASEAN-China Summit ครั้งที่ ๒๑ ระหว่างวันที่ ๑๔-๑๕ พ.ย.๖๑ ประเทศสิงคโปร์<sup>๑</sup> โดยนายหลี่ เค่อเฉียง นายกรัฐมนตรีจีน ได้กล่าวว่าเป็นโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ ๑๕ ปีแห่งการสร้างความสัมพันธ์ของหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างจีน-อาเซียน จึงต้องร่วมกันสร้างแบบฉบับในการแก้ไขข้อพิพาทด้วยการปฏิบัติตามปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้ (DOC) อย่างมีประสิทธิภาพ และผลักดันการเจรจาจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (COC) ให้มีความคืบหน้า ดังนั้นจีนจึงหวังว่าการจัดทำ COC จะเสร็จสิ้นภายใน ๓ ปี โดยจีนและอาเซียนเห็นพ้องกันที่จะเสร็จสิ้นการเจรจาแรกในปี ๒๕๖๒

**★ บทวิเคราะห์: บทบาทของจีนที่เปลี่ยนแปลงไป และท่าทีของอาเซียน**

สถานการณ์ในทะเลจีนใต้ตั้งแต่ปลายปี ๒๕๖๑ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน มีสัญญาณที่เกิดขึ้นในทางบวก ดังนี้

**จีนใช้วิธีการทางการทูตแบบพหุภาคีเพื่อสร้างความได้เปรียบ:** จีนพยายามเข้าร่วมการเจรจาที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในทะเลจีนใต้ เพื่อเสริมสร้างการใช้ห้วงทะเลอย่างสร้างสรรค์ ประเด็นที่นำสังเกตคือ มีการเพิ่มเนื้อหาเกี่ยวกับการส่งเสริมการฝึกร่วมทางทะเลกับอาเซียนในทะเลจีนใต้ เท่ากับว่าจีนใช้การทูตทางทหาร เพื่อสร้างโอกาสในการเข้ามาขยายอิทธิพลในภูมิภาคทั้งในเชิงข้อตกลงและการปฏิบัติ และต้องการผลักดันสหรัฐฯ หรือชาติอื่นที่จะเข้ามาขยายอิทธิพลในภูมิภาคนี้ออกไป

**การพยายามแสดงบทบาทอย่างสร้างสรรค์ของจีน:** จีนกำลังพยายามแสดงบทบาทเชิงสร้างสรรค์ด้านการสร้างความมั่นคงทางทะเล ซึ่งขัดแย้งกับท่าทีการใช้กิจกรรมทางทหารของจีนที่เพิ่มมากขึ้นในบริเวณทะเลจีนใต้ โดยสาเหตุที่จีนตัดสินใจใช้การเพิ่มกิจกรรมที่เกี่ยวกับการทูตทางทหารกับชาติอาเซียน ย่อมหมายถึงการลดทอนอิทธิพลของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้ และเป็นความพยายามขัดขวางความเป็นหุ้นส่วนในระดับพหุภาคีระหว่างชาติในภูมิภาคอาเซียนกับสหรัฐฯ

**การพยายามรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียน:** แม้ว่าการฝึกร่วมทางทะเลภายใต้รหัส “ACMEX 2018” เป็นการฝึกร่วมทางทะเลครั้งแรกที่กองทัพจีนและกองทัพของชาติสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศร่วมกันจัดขึ้น แต่อาเซียนพยายามที่จะรักษาความสมดุลเชิงยุทธศาสตร์ในภูมิภาคด้วยการเปิดโอกาสให้ประเทศมหาอำนาจอื่นได้มีบทบาทในลักษณะเดียวกันนี้ อันจะเห็นได้จากการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน เมื่อ ๑๙ ต.ค.๖๑ ระบุว่าอาเซียนยินดีและตอบรับการฝึกร่วมทางทะเลร่วมกับสหรัฐฯ เป็นครั้งแรกในปี ๒๕๖๒ ด้วยเช่นกัน

**สมาชิกอาเซียนบางประเทศที่เป็นคู่พิพาทพยายามจำกัดความเคลื่อนไหวในลักษณะการเผชิญหน้ากับจีนในทะเลจีนใต้และใช้กลไกแบบพหุภาคีระหว่างประเทศในการหาทางออกที่เหมาะสม:** เวียดนามเป็นเจ้าภาพการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการว่าด้วยการกระชับความร่วมมือด้านความมั่นคงในทะเลจีนใต้ (Fostering maritime

security cooperation in the South China Sea) ที่เมืองฮานอย ประเทศเวียดนาม เมื่อวันที่ ๕ ม.ค.๖๑ โดยมี สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ เข้าร่วมการประชุมฯ ในครั้งนี้ ซึ่งเวียดนามต้องการผลักดันเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น ให้กิจกรรมของจีนในพื้นที่ที่เป็นข้อพิพาท อาทิ การสร้างเกาะเทียม และสิ่งอำนวยความสะดวกทางทหาร ให้เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งเวียดนามต้องการยับยั้งการประกาศเขตพิศุจน์ฝ่ายป้องกันทางอากาศ (Air Defence Identification Zone: ADIZ) ของจีนในทะเลจีนใต้ ซึ่งการประชุมพหุภาคีดังกล่าวเป็นการลดการเผชิญหน้าโดยตรงระหว่างเวียดนามกับจีนภายใต้กรอบพหุภาคี อย่างไรก็ตาม ในการประชุมพหุภาคีดังกล่าวเป็นการประชุมนอกกรอบอาเซียน อาจมีผลให้เป็นอุปสรรคในการร่างแนวทางเพื่อการหารือในการจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (COC) ได้

**★ บทสรุป: ท่าทีที่เหมาะสมของไทย และกองทัพ**

**สำหรับประเทศไทย** เมื่อวันที่ ๖ มี.ค.๖๑ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายและยุทธศาสตร์ของไทยต่อประเด็นทะเลจีนใต้ เพื่อเป็นกลไกในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของไทยต่อการปฏิบัติตามปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้ (DOC), การเจรจาจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (COC) และโครงการความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมและมีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งในฐานะที่ไทยเป็นประธานอาเซียนในปี ๒๕๖๒ ไทยจะเป็นผู้ประสานงานในเวทีพหุภาคีที่ดี และไทยยืนยันส่งเสริมการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ.๒๕๒๕

**สำหรับกองทัพ** ความเคลื่อนไหวทางการทหารของจีนในทะเลจีนใต้ อาจกลายเป็นประเด็นที่สหรัฐฯ หยิบยกขึ้นเพื่อเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกอาเซียนและไทย กำหนดบทบาทและจัดวางท่าทีให้ชัดเจนเหมาะสมและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นต่อกรณีดังกล่าว ดังนั้นกองทัพควรแสดงบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้ทะเลจีนใต้เป็นทะเลแห่งสันติภาพ เสถียรภาพ และการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยสมาชิกอาเซียนและไทยอาจต้องหารือและวางแนวทางร่วมกันในการยกระดับการแลกเปลี่ยนและความร่วมมือในทางปฏิบัติ และเสริมสร้างขีดความสามารถในการร่วมกันรับมือกับภัยคุกคามที่จะมีผลกระทบต่อความมั่นคง โดยยืนยันการใช้กลไกการทูตฝ่ายทหารในกรอบพหุภาคีเพื่อส่งเสริมการแก้ไขปัญหาหารือกันในการรอบอาเซียน ตลอดจนเสริมสร้างความร่วมมือด้านเศรษฐกิจทางทะเลที่เป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน



**ข้อมูลอ้างอิง**

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. <https://www.senate.go.th/assets/portals/49/files/handbook/km60/km16-60.pdf>.
- สำนักข่าวกรองแห่งชาติ. <https://www.nia.go.th/niaweb59/page-news1.asp?f=1&l=&i=&p=2&j=>.
- พลตรี ไชยสิทธิ์ ตันตยกุล. <http://www.vijaichina.com/articles/1180>.
- มติผลการประชุมคณะรัฐมนตรี ฉบับวันที่ ๖ มี.ค.๖๑. <http://www.thaigov.go.th>.

เพื่อประโยชน์ในการพัฒนา SSC Focus กรุณาส่งข้อคิดเห็นของท่านมายัง คณะผู้จัดทำ (ศศย. สปท.) T/F : ๐ ๒๒๗๕ ๕๗๑๕ - ๑๖

๑. ท่านสนใจประเด็นใดเพิ่มเติม / เห็นว่าควรศึกษาเพิ่มเติม

การเมือง  เศรษฐกิจ  สังคม  วิทยาศาสตร์ / เทคโนโลยี  การทหาร  พลังงาน / สิ่งแวดล้อม

อื่นๆ .....

๒. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

บทวิเคราะห์โดย เรืออากาศตรีหญิง ศิวลิย์ สิริโรจน์บริรักษ์ นักวิจัย ศศย.สปท.

