

VÌ SAO CÁC CƠ QUAN CHẤP PHÁP TRUNG QUỐC LẠI KHUẨY ĐỘNG BIỂN ĐÔNG

International Crisis Group

A. SỰ ĐIỀU PHỐI THIẾU HIỆU QUẢ

1. Các cơ quan trong nước đóng vai trò hoạch định chính sách đối ngoại

Vấn đề lớn nhất trong điều phối hoạt động của các cơ quan – ngoài vấn đề số lượng – là hầu hết các cơ quan này ban đầu được thành lập để triển khai các chính sách đối nội nhưng giờ lại thực hiện chính sách đối ngoại¹. Các cơ quan này hầu như không có kiến thức gì về môi trường ngoại giao và có ít lợi ích trong việc thúc đẩy chính sách đối ngoại quốc gia.² Việc chỉ tập trung vào lợi ích cục bộ của một số cơ quan hay ngành công nghiệp thường đồng nghĩa với việc các hành động của họ gây ra tác động tiêu cực cho chính sách đối ngoại³. Ví dụ, việc thúc đẩy chương trình du lịch trong các khu vực tranh chấp do Ban quản lý Du lịch Quốc gia và các chính quyền địa phương thực hiện đã dẫn đến tranh chấp quốc tế do Chính phủ các nước có yêu sách khác phản đối⁴.

Các lực lượng chấp pháp cũng tạo ra các vấn đề tương tự. Cục Ngư nghiệp không có vai trò của một cơ quan thực hiện chính sách đối ngoại trước đây thì trong những năm gần đây tàu thuyền của Cục này thường xuyên đi tuần tra tại các vùng có tranh chấp và giải cứu các ngư dân bị hải quân nước ngoài bắt giữ.⁵ Bắc Kinh dường như cho rằng các tàu ngư chính ít thể hiện sự hiếu chiến và sức mạnh mà vẫn có thể khẳng định chủ quyền hơn là các sử dụng các tàu hải quân. Tuy nhiên chính phủ và người dân của các nước có tranh chấp chủ quyền khác vẫn nhìn nhận các tàu này như là một phần của sự đe dọa ngày càng tăng lên từ phía Trung Quốc.⁶ Hơn nữa, các cuộc tuần tra được tiến hành bởi nhiều cơ quan chấp pháp làm cho sự hiện diện quân sự của Trung Quốc dường như nổi bật hơn cả bản chất

¹ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 10 năm 2010

² Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 10 năm 2010

³ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 10 năm 2010

⁴ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 10 năm 2010

⁵ “中国最先进渔政船将去南海和钓鱼岛巡逻 宣示主权”

[“Tàu kiểm tra hiện đại nhất của Trung Quốc hành xử chủ quyền tại Biển Đông”], 世界新闻报 [World News Journal], 15 tháng 9 năm 2010.

⁶ Phỏng vấn của Crisis Group, Hà Nội, tháng 12 năm 2010 và tháng 7 năm 2011, Manila, tháng 10 năm 2011 và tháng 1 năm 2012, Kuala Lumpur, tháng 5 năm 2011, Jakarta tháng 1 năm 2010.

thật sự của nó.⁷ Đương nhiên các cơ quan này xử lý các vụ việc liên quan đến đối ngoại theo kiểu mang tính ít ngoại giao hơn nhiều so với việc được xử lý bởi các cán bộ được đào tạo về công tác đối ngoại. Chính điều này làm cho các quốc gia láng giềng e ngại và nghi ngờ hơn về ý đồ quân sự của Trung Quốc⁸.

2. Sự yếu kém mang tính cấu trúc của Bộ Ngoại giao

Các tranh chấp này rõ ràng cần được xử lý thông qua con đường ngoại giao song phương và đa phương, và Bộ Ngoại Giao (MFA) cần đóng vai trò chủ đạo đưa ra hướng dẫn và điều phối các cơ quan khác.⁹ Tuy nhiên, Bộ Ngoại giao lại thiếu thẩm quyền do cấu trúc hành chính: hầu như tất cả các các cơ quan liên quan đều bằng vai phải lứa thẩm quyền và có quyền tự chủ khá lớn.¹⁰ Vì các cơ quan cùng cấp không thể ra lệnh cho các cơ quan khác làm bất cứ điều gì, các cơ quan khác sẽ không thích khi bị hướng dẫn và điều phối bởi Bộ Ngoại Giao.¹¹

Một lý do khác giải thích sự thiếu thẩm quyền này đó là các vấn đề nội trị, như duy trì tăng trưởng kinh tế và sự ổn định chính trị,¹² các vấn đề này được trình hơn là các vấn đề đối ngoại¹³. Khi mà vai trò toàn cầu của Trung Quốc tăng lên, nhiều cơ quan được đối nội có thêm thẩm quyền đối ngoại. Trong bối cảnh này, ảnh hưởng của Bộ Ngoại Giao đã suy giảm tương đối so với ảnh hưởng của các cơ quan đối nội khác như Bộ Thương Mại, Bộ Tài Chính, Bộ An Ninh Quốc gia và Ủy ban về sự Phát triển và Cải cách Quốc gia.¹⁴ Như các học giả đã giải thích, “Bộ Ngoại Giao chưa bao giờ yếu như hiện nay”.¹⁵

⁷ Như trên

⁸ Như trên

⁹ Cơ quan có vai trò điều phối chung hiệu quả nhất là Quân ủy Trung ương, do công việc điều phối cần đến các lãnh đạo có tầm cỡ trên cấp Bộ.

¹⁰ Một học giả đã xếp Bộ Ngoại giao nằm trong khoảng từ 40 đến 50 trong hệ thống chính trị của Trung Quốc. Phòng vấn của Crisis Group, Thượng Hải, tháng 9 năm 2010.

¹¹ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 2 năm 2012.

¹² Sự tăng trưởng kinh tế được đánh giá là duy trì tính chính danh trong lãnh đạo của Đảng Cộng Sản Trung Quốc, chính sách đối ngoại của Trung Quốc tập trung vào việc tạo ra môi trường quốc tế thuận lợi cho phát triển kinh tế. David Lampton, “Tiến trình hoạch định chính sách an ninh quốc gia và đối ngoại của Trung Quốc: Đang thay đổi, hay đang có vấn đề?”, Hoạch định chính sách đối ngoại và an ninh (Nhà xuất bản Đại học Stanford, 2001), trang 1-36.

¹³ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 10 năm 2011

¹⁴ Nhóm Crisis Group phỏng vấn, Bắc Kinh tháng 9 và 11 năm 2011. Xem thêm Linda Jakobson và Dean Knox, “các diễn viên chính sách đối ngoại mới tại Trung Quốc”, SIPRI Policy Paper số 26, tháng 9 năm 2010. Vị trí của MFA trong trung ương đảng Trung Quốc không phải là luôn luôn yếu. Từ năm 1988 đến năm 1998, Đường Gia Triền đã nắm vị trí Bộ trưởng Ngoại giao kiêm phó thủ tướng Quốc Vụ Viện. Hiện tại, Quốc vụ khanh Đối Bình Quốc, được xem như là quan chức có vị trí cao nhất tại Trung Quốc về mặt đối ngoại, thậm chí không phải là thành viên của nhóm 25 thành viên Bộ chính trị của Trung Ương Đảng, đứng thứ hai sau cơ quan hoạch định chính sách Thường trực Bộ Chính trị.

¹⁵ Phòng vấn của Crisis Group, Thượng Hải, tháng 9 năm 2010. Một nhà phân tích Trung Quốc đã nói như thế này: “Dương Khiết Trì thậm chí còn không mạnh bằng trợ lý của Đối Bình Quốc”. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh tháng 5 năm 2011. Một học giả Trung Quốc khác nói rằng theo như nghị định thư quốc tế, Đối giống bộ

Một vấn đề mấu chốt khác đó là Quân đội Giải phóng Nhân dân (PLA) mạnh hơn nhiều so với Bộ Ngoại giao trong cơ cấu tổ chức quyền lực của Trung Quốc, làm cho sự phối hợp chính sách tại Biển Đông thông qua Bộ này là điều không thể¹⁶. Quân ủy Trung ương, bộ phận quản lý về quân đội, ngang cấp Quốc Vụ Viện, trong khi Bộ Ngoại giao ở cấp thấp hơn. PLA thậm chí còn không báo cáo tất cả các hoạt động của mình cho Bộ Chính trị, và do đó không thông tin đầy đủ cho Bộ Ngoại giao.¹⁷ Bộ Ngoại giao ít có nguồn tiếp cận thông tin trực tiếp về quân đội, thậm chí quân đội còn đóng vai trò ảnh hưởng đến cách ứng xử quốc tế của Trung Quốc nói chung đến chính sách và hành động của nước này đối tại khu vực Biển Đông nói riêng.¹⁸ Trong một số trường hợp, Bộ Ngoại giao buộc phải dựa vào các báo cáo từ các nhà ngoại giao phương Tây liên quan đến các hoạt động của PLAN tại Biển Đông.¹⁹ Nói chung, các cơ quan địa phương không muốn báo cáo tin tức cho MFA, với lý do rằng các nhà ngoại giao tại Bắc Kinh không hiểu thực chất vấn đề trên thực địa.²⁰ Chẳng hạn để thách thức lại sự phản đối của Chính phủ Việt Nam, các cơ quan du lịch địa phương đã tiếp tục thực hiện các chuyến du lịch đến quần đảo Hoàng Sa.²¹

3. Sự chia rẽ trong nội bộ Bộ Ngoại giao

Cấu trúc tổ chức bên trong Bộ Ngoại giao, mà trong đó các Vụ riêng biệt lại có vai trò chông chéo trong việc quản lý Biển Đông, làm phức tạp thêm tính hiệu quả của việc thực hiện vai trò điều phối của cơ quan này. Có hai Vụ, Vụ Châu Á và Vụ Bắc Mỹ và Đại dương lâu nay có vai trò giải quyết các vấn đề liên quan đến Biển Đông, trong khi Vụ biên giới và Đại dương được thành lập vào năm 2009, vào thời điểm với thời hạn nộp báo cáo về mở rộng thêm lục địa lên Ủy ban về Ranh giới ngoài của Thềm lục địa của Liên Hợp Quốc.²² Vụ mới này có trách nhiệm quản lý các vấn đề pháp lý trong tranh chấp lãnh thổ. Nó cũng được giao cho vai trò đưa ra định hướng ngoại giao cho các cơ quan khác trong các vấn đề về

trường ngoại giao hơn là Dương Khiết Trì, Dương giống như là Tổng Vụ trưởng về văn phòng đối ngoại”. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 1 năm 2012.

¹⁶ Xem phụ lục C

¹⁷ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 8 năm 2011, tháng 1 năm 2012.

¹⁸ Khi tàu USNS Impeccable bị tàu bán quân sự của Trung Quốc quấy rối vào tháng 8 năm 2009, Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc đã được thông báo ngay lập tức và đã biết điều gì xảy ra từ các cuộc nói chuyện với phương tây. Phòng vấn qua điện thoại của Crisis Group, Bắc Kinh tháng 8 năm 2011.

¹⁹ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 8 năm 2011.

²⁰ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 2 năm 2012.

²¹ Thông tin thêm về vai trò của ngành công nghiệp du lịch trong các tranh chấp trên Biển Đông, xem Phần III.C “Lợi ích kinh tế của chính quyền địa phương”.

²² Việc thành lập Vụ được phân tích như là Trung Quốc đang nỗ lực giải quyết các tranh chấp trên biển với các quốc gia láng giềng. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 5 năm 2009.

biển trong đó có bao gồm Biển Đông²³. Tuy nhiên, sau ba năm, Vụ Đại dương và biên giới vẫn đang trong tình trạng “đang xây dựng”.²⁴ Vụ này vẫn đang tập hợp đội ngũ của mình và cố gắng xác định mục tiêu và chiến lược²⁵ và Vụ này cũng không phải là Vụ đặc biệt mạnh trong Bộ. Thẩm quyền và sức mạnh của Vụ chắc chắn không thể cạnh tranh được với Vụ khu vực Châu Á.²⁶

Vì Bắc Kinh khẳng định rằng đàm phán về tranh chấp phải được thực hiện song phương (giữa Trung Quốc với mỗi bên trong bốn nước tuyên bố chủ quyền), Vụ Châu Á có vai trò quan trọng hơn nhiều các vụ khác do tranh chấp về phân định biển được xem xét trong bối cảnh ngang bằng với các vấn đề song phương khác.²⁷ Với vai trò ngày càng lớn hơn của Mỹ tại Biển Đông kể từ năm 2009, vấn đề biển Đông cũng đã trở thành một ưu tiên trong bối cảnh quan hệ song phương Trung – Mỹ, chắc chắn Vụ Bắc Mỹ và Đại dương phải được tham vấn ý kiến, do vấn đề biển Đông sẽ được ưu tiên hơn vấn đề phân định biên giới biển giữa Trung Quốc và các láng giềng Châu Á.²⁸ Tất cả sự cạnh tranh trong nội bộ này làm cho việc đạt được sự đồng thuận nội bộ trong vấn đề Biển Đông trở nên khó khăn hơn và làm suy yếu tính hiệu quả vốn đã hạn chế của Bộ Ngoại giao trong quản lý tranh chấp.²⁹

4. Môi trường chính trị căng thẳng trong nước

Bộ Ngoại giao cũng bị hạn chế bởi môi trường chính trị sôi sục trong nước do chủ nghĩa dân tộc châm ngòi và được thúc đẩy thêm bởi các cơ quan như PLA, các công ty nhà nước và các chính quyền địa phương cấp tỉnh. Do không có một cơ chế liên cơ quan hiệu quả, các cơ quan thuộc trường phái cứng rắn đã thành công hơn trong việc đề cao quan điểm của mình rằng Bắc Kinh không nên thỏa hiệp và áp lực quốc tế lên Trung Quốc trên một loạt vấn đề là nhằm kiềm chế sự trỗi dậy của Trung Quốc. Những giọng điệu này lớn hơn những giọng điệu hợp tình hợp lý và ôn hòa hơn từ Bộ Ngoại giao. Ví dụ, bất cứ nỗ lực nào của Bộ Ngoại giao khẳng định với các quốc gia khác là Trung Quốc không độc chiếm toàn bộ Biển Đông thường làm cho người Trung Quốc không tin vì nhiều trong số họ đã được dạy từ

²³ Vai trò này đã được thực hiện trong bối cảnh chuyến thăm của Tổng Bí thư Việt Nam Nguyễn Phú Trọng đến Trung Quốc vào tháng 10 năm 2011, khi Vụ cung cấp cho truyền thông các hướng dẫn liên quan. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 3 năm 2012.

²⁴ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 10 năm 2011.

²⁵ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 10 năm 2011.

²⁶ Ning Fuki, nguyên Vụ trưởng Vụ các vấn đề Châu Á, trước đây là vụ trưởng vụ mới này. Nhưng quyền lực không được chuyển giống như ông ta có tại Vụ Châu Á. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2010.

²⁷ Điều này cũng là một cản trở cho triển vọng đi đến một giải pháp cho tranh chấp lãnh thổ. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2010.

²⁸ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, Washington, tháng 12 và tháng 1 năm 2011.

²⁹ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2010.

lúc còn nhỏ là quốc gia của họ có quyền không thể xâm phạm được tại khu vực bên trong đường chín đoạn.³⁰

Bộ Ngoại giao lâu nay bị các thành phần theo chủ nghĩa dân tộc từ công luận và các cơ quan theo trường phái cứng rắn của Trung Quốc chỉ trích, cáo buộc Bộ bán rẻ lợi ích của Trung Quốc. Các thành viên của công luận thậm chí còn gửi những viên thuốc canxi đến Bộ Ngoại giao để chữa trị bệnh xương sống yếu, hoặc một số người còn đặt tên Bộ Ngoại giao là “Bộ phản bội”³¹. Nhiều học giả và đại biểu của Quốc hội ca thán sự điều phối yếu kém giữa các cơ quan trong chính sách tại Biển Đông, nay đang kêu gọi thành lập một cơ quan mới kiểm soát các hoạt động trên biển, một động thái sẽ làm suy yếu thêm vai trò của Bộ Ngoại giao.³² Đề xuất này, cùng với áp lực từ công luận đòi hỏi các cơ quan khác của chính phủ phải hành động quyết liệt hơn gây khó khăn hơn cho các cơ quan này trong việc điều phối. Việc kiểm chế này đã tạo ra khoảng trống cho các cơ quan khác, như chính quyền địa phương và các cơ quan hải giám và ngư chính, cạnh tranh để có được nhiều nguồn lợi ích và thực hiện các chương trình của riêng mình, do đó làm leo thang căng thẳng ngoại giao trong khu vực và gây ra sự khó hiểu về việc cơ quan nào đang điều hành chính sách.³³

Trong nỗ lực làm dịu bớt chủ nghĩa dân tộc về việc đưa tin các vấn đề trên biển, một nhóm các nhà ngoại giao và học giả đã tổ chức một hội thảo vào cuối năm 2011.³⁴ Trong bài phát biểu quan trọng của mình với khán giả gồm nhiều nhà báo, trợ lý Bộ trưởng Ngoại giao Lạc Ngọc Thành đã nói rằng chính sách ngoại giao không nên quá đơn giản như là “mềm” hay “cứng” và rằng “sự khôn khéo quan trọng hơn nắm đấm”.³⁵ Một số học giả cũng đã có quan điểm rằng truyền thông đã không khéo léo trong quan hệ quốc tế và kết quả thường là các báo cáo chất lượng thấp.³⁶

³⁰ Xem thêm phần IV.D “Chủ nghĩa dân tộc”.

³¹ Từ 外交部 to 卖国部. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2011. Xem thêm See also Susan Shirk, *China: Fragile Super-power* (Oxford University Press, 2007), tr. 101.

³² Xem phần IV.A.6 “đề xuất thành lập cơ chế quản lý tập trung”

³³ Xem phần IV.B “Các cơ quan Canh tranh hoạt động Chấp pháp”, và phần IV.C “lợi ích kinh tế”.

³⁴ Hội thảo tiêu đề “Đánh giá chính sách đối ngoại của Trung Quốc và triển vọng năm 2011”, được đồng tổ chức vào 18 tháng 12 năm 2011 bởi Bộ Ngoại giao và Học viện ngoại giao. Theo như một đại biểu tham gia cuộc hội thảo này, nhà tổ chức đã có chủ ý khi mời các quan chức ngành du lịch tham dự hội thảo để họ nắm vấn đề ngừng làm bùng lên chủ nghĩa dân tộc. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 2 năm 2012.

³⁵ Bản lưu bài hội nghị tại website Hoàn Cầu, www.huanqiu.com/www/textlive/live2011/index.html

³⁶ Ví dụ, phản ứng lại với các bài báo trên các phương tiện truyền thông về việc bắt giữ ngư dân Trung Quốc tại biển Đông Trung Quốc, Song Ronghua, một giáo sư thỉnh giảng của Học viện Ngoại giao Trung Quốc đã nói rằng truyền thông phải có trách nhiệm xã hội và không nên làm căng thẳng thêm các vụ việc. Ông nói rằng các bài báo tạo ra ấn tượng rằng chính quyền đã không làm được gì để bảo vệ ngư dân Trung Quốc và lợi ích của người dân. Ông nói truyền thông nên thận trọng hơn. www.huanqiu.com/www/textlive/live2011/index.html.

5. Thiếu sự minh bạch về pháp lý

Việc điều phối các cơ quan cũng bị cản trở bởi sự thiếu minh bạch về lợi ích nào cần được bảo vệ. Mặc dù đã có những nghiên cứu và sức ép của công luận phải giải thích chính xác phạm vi và cơ sở của các yêu sách chủ quyền của Trung Quốc³⁷, chính phủ vẫn chưa công khai giải thích cơ sở pháp lý mà chính phủ muốn viện dẫn cụ thể đối với đường chín đoạn và các mục tiêu chính sách tại Biển Đông nói chung. Phạm vi thực tế của vùng lãnh thổ mà Trung Quốc yêu sách lại phụ thuộc rất lớn vào các lập luận mang tính pháp lý của họ.

Nếu như các tuyên bố chủ quyền chỉ đối với các đảo, thì Trung Quốc có thể được phép tuyên bố 12 hải lý lãnh hải xung quanh các đảo này như đã được quy định trong UNCLOS³⁸. Nếu như các đảo có khả năng duy trì cuộc sống cho con người hay có đời sống kinh tế riêng thì Bắc Kinh có thể tuyên bố vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa từ mỗi đảo tuyên bố chủ quyền. Nhưng thậm chí nếu như các tuyên bố chủ quyền này được công nhận đầy đủ thì toàn bộ khu vực được yêu sách kết hợp lại vẫn không bao trùm tất cả vùng biển như đường chín đoạn³⁹.

Như đã đề cập, Bộ Ngoại giao đã tìm cách đảm bảo với các quốc gia láng giềng là các tuyên bố chủ quyền của Trung Quốc chỉ là đối với các đảo và các vùng nước liền kề. Tuy nhiên, ngay sau khi phê chuẩn UNCLOS, Trung Quốc đã thông qua nội luật về ký kết điều ước trong đó bao gồm một điều khoản quy định rằng điều ước sẽ không ảnh hưởng đến quyền lịch sử của người dân Trung Quốc được hưởng⁴⁰. Bên cạnh đó, quan điểm của các cơ quan của chính phủ và công

³⁷ Một số nhà quan sát cho rằng Đường 9 đoạn, cùng với hai bản Công hàm mà Bắc Kinh đệ trình lên UNCLOS đã tạo ra một nhận thức rằng “Trung Quốc đang gia tăng căng thẳng và mở rộng những yêu sách của mình”. Swaine and Fravel, “China’s Assertive Behavior, Part Two: The Maritime Periphery”, tài liệu đã dẫn, tr.3

³⁸ Theo công ước, khu vực 12 hải lý của bờ biển được xem như là lãnh hải. Từ điểm này mỗi quốc gia có được mở rộng thêm 200 hải lý vùng EEZ và có thể mở rộng thêm 350 hải lý nếu một quốc gia có thể mở rộng thêm thềm lục địa. Trong vùng EEZ và thềm lục địa, quốc gia có quyền chủ quyền khai thác các nguồn tài nguyên. Nếu một quốc gia yêu sách các thực thể xa bờ như là đảo hay đá ngầm trong một số trường hợp nó có thể có thêm lãnh hải.

³⁹ Bản đồ đường 9 đoạn không thể có được toàn bộ 200 hải lý vùng EEZ trên mỗi đảo của quần đảo Trường Sa vì điều này sẽ chồng lấn các vùng biển quốc gia khác. Khi chồng lấn các vùng biển, Điều 15 UNCLOS quy định rằng đường ranh giới sẽ được thiết lập ở một khoảng cách bằng nhau từ bờ biển của cả hai quốc gia, mặc dù có những nhân tố khác có thể thay đổi điều này, gồm độ dài bờ biển thích hợp, khoảng cách của đảo và đất liền ven biển khác nhau của mỗi quốc gia, cũng như số lượng các thực thể đảo được các bên sở hữu đối với tranh chấp. Vì bờ biển của quần đảo Trường Sa rất ngắn, và vì nhiều đảo ở đây về mặt địa lý gần với Philippin, Việt Nam và các quốc gia khác hơn, thậm chí nếu Trung Quốc thiết lập chủ quyền của mình đối với quần đảo Trường Sa, thì các quốc gia yêu sách Đông Nam Á sẽ có lập luận rất vững chắc rằng khu vực vùng biển chồng lấn chủ yếu được phân định những vùng EEZ cho các quốc gia này. Đường như số lượng các đảo sẽ không đủ điều kiện có được vùng EEZ vì chúng không thể duy trì đời sống cho con người và các hoạt động kinh tế.

⁴⁰ Robert Beckman, “Trung Quốc, UNCLOS và Biển Đông”, tham luận trình bày tại Hội thảo Hai năm một lần lần thứ 3 của Luật Quốc tế Xã hội châu Á về Luật Quốc tế và châu Á: Một Kỷ nguyên mới”, Bắc Kinh, Trung Quốc, 27-28 tháng 8 năm 2011, tr.12.

luận nói chung thường khác xa so với với các tuyên bố của Bộ Ngoại giao⁴¹. Các vụ việc liên quan đến các tàu chấp pháp của Trung Quốc tại các vùng đặc quyền kinh tế của các nước khác cho thấy các cơ quan chấp pháp có thể tin rằng họ đang tiếp tục thực thi các “quyền lịch sử” của đất nước tại toàn bộ khu vực trong đường chín đoạn⁴². Công luận Trung Quốc cũng tin một cách thái quá rằng lãnh thổ của Trung Quốc bao gồm toàn bộ khu vực này⁴³. Tất cả điều này cho thấy sự không chắc chắn về quan điểm pháp lý của chính phủ Trung Quốc đối với các tuyên bố chủ quyền của họ tại Biển Đông.

Có nhiều khả năng giải thích cho sự mập mờ về mặt pháp lý hiện nay của Trung Quốc. Như đã được giải thích bên trên, nó phản ánh sự thiếu đồng thuận trong chính phủ về vấn đề tranh chấp. Ở mức độ nhất định, điều này cũng thể hiện việc Trung Quốc thiếu tự tin, không thể chứng minh được rằng các yêu sách chủ quyền của họ dựa trên cơ sở pháp luật quốc tế⁴⁴. Nhiều học giả và các quan chức tại Bắc Kinh công nhận rằng đường chín đoạn không thể là đường phân định biên giới chính thức trên biển⁴⁵. Một điều rõ ràng là hải quân hiện tại vẫn chưa sẵn sàng chiếm một số thực thể tại Trường Sa mà Trung Quốc chưa kiểm soát, nhiều đảo trong số này hiện đang bị các quốc gia có tuyên bố chủ quyền khác chiếm đóng⁴⁶.

Dường như Bắc Kinh cũng thấy có lợi trong sự mập mờ về mặt pháp lý trong tuyên bố chủ quyền này, nó giúp cho Bắc Kinh có dư địa cho các toan tính

⁴¹ Người phát ngôn Bộ ngoại giao Trung Quốc Hồng Lỗi đã phát biểu “Không có một quốc gia nào kể cả Trung Quốc yêu sách chủ quyền đối với toàn bộ Biển Đông”, Hợp báo thường kỳ của người phát ngôn Bộ ngoại giao Trung Quốc Hồng Lỗi, 29 tháng 2 năm 2012. Nhưng số khác trong chính phủ Trung Quốc vẫn công khai khẳng định rằng Trung Quốc có quyền đối với 3 triệu km² lãnh hải biển, bao gồm vùng biển trong đường 9 đoạn. Trong cuộc phỏng vấn trên truyền thông quốc gia vào ngày 10 tháng 3 năm 2012, Wang Dengping, cố vấn chính trị Hạm đội Nam hải của PLAN đã nói rằng Trung Quốc có lý do chính đáng để sở hữu tàu sân bay vì Trung Quốc có 3 triệu km² lãnh thổ biển. “2012年2月29日外交部发言人洪磊举行例行记者会” [“Hợp báo thường niên của người phát ngôn Bộ ngoại giao Trung Quốc Hồng Lỗi vào 29 tháng 2 năm 2012”], www.MFA.gov.cn/chn/gxh/mtb/fyrbt/t909551.htm. Phân tích sâu hơn về cuộc họp báo này, xem Fravel, Clarification of China’s Claim?”, tài liệu đã dẫn.; Li Mingjiang, “China’s rising maritime aspirations: impact on Beijing’s good-neighbour policy”, *RSIS Commentaries*, 28 tháng 3 năm 2012.

⁴² Beckman, “Trung Quốc, UNCLOS và Biển Đông”, tài liệu đã dẫn, tr.15.

⁴³ Xem Phần IV.E “Chủ nghĩa dân tộc”.

⁴⁴ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh tháng 12 năm 2011.

⁴⁵ Đầu tiên, đường 9 đoạn không liền nhau mà chỉ bao gồm 9 nét vẽ. Nếu Trung Quốc ý định yêu sách rằng toàn bộ lãnh hải trong đường 9 đoạn là của Trung Quốc, thì điều này vẫn sẽ không rõ ràng là liệu lãnh thổ ở khoảng giữa các đường đứt đoạn có bao gồm hay không. Thứ hai, bản thân đường 9 đoạn không làm rõ định nghĩa lãnh hải như trong định nghĩa của UNCLOS, chỉ cho phép tối đa vùng lãnh hải 12 hải lý và vùng EEZ 200 hải lý (có thể hơn nếu như có liên quan đến những yêu sách về thềm lục địa) kéo dài từ bờ biển. Do đó, thậm chí nếu Trung Quốc có thể yêu sách tất cả các đảo tại Biển Đông, thì những hòn đảo này chỉ có được vùng biển kéo dài không quá 200 hải lý. Trong khi đây là một phần đáng kể trong khu vực của đường 9 đoạn, nhưng lại không bao gồm tất cả. Do vậy, về lý thuyết tất cả các vùng biển trong đường 9 đoạn mà Trung Quốc yêu sách không phù hợp với luật quốc tế. Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 12 năm 2010, tháng 7 năm 2011. Xu Senan “Implication of the dotted boundary”, “South China Sea in 21st Century” (2000), tr. 80-81; Li Linghua, “南海九段线的法律地位” [“Ocean and Legal Protection in 21st century”], tháng 10 năm 2010.

⁴⁶ Phỏng vấn của Crisis Group, Hạ Môn, tháng 9 năm 2011.

trong tương lai. Như một học giả hàng đầu Trung Quốc đã tổng kết: “sự mập mờ trong tuyên bố chủ quyền giúp Trung Quốc linh động hơn và không bị mất mặt”⁴⁷. Không ngạc nhiên khi Bắc Kinh vẫn chưa giao cho Quốc hội, cơ quan lập pháp cao nhất giải thích về tính pháp lý đường chín đoạn⁴⁸.

Vụ Biên giới và Biển thuộc Bộ Ngoại giao được giao nhiệm vụ giải quyết các vấn đề về mặt đối ngoại xung quanh sự mập mờ về mặt pháp lý này. Vụ tham vấn với các chuyên gia pháp lý tìm cách xử lý sự không thống nhất giữa nội luật và luật biển quốc tế, tuy nhiên, sự đồng thuận vẫn còn xa mới đạt được⁴⁹. Để giảm căng thẳng, các quan chức của Vụ đã thông báo cho các sứ quán của các nước ASEAN rằng quan điểm của Trung Quốc về các tuyên bố chủ quyền là phù hợp với UNCLOS⁵⁰ – và Bắc Kinh tuyên bố chủ quyền với các thực thể địa lý nằm trong đường chín đoạn và các vùng lãnh hải và đặc quyền kinh tế mà các đảo tạo ra theo quy định của công ước⁵¹. Các quan chức ngoại giao cũng đã giải thích riêng cho các sứ quán là Trung Quốc ít nhất cũng sử dụng một phần UNCLOS để bảo vệ cho tuyên bố chủ quyền của mình⁵². Tuy nhiên, chủ nghĩa dân tộc và các quan điểm khác nhau trong Bộ Ngoại giao giữa những người theo trường phái cứng rắn và những người theo trường phái ôn hoà đã tạo ra các mơ hồ về tính pháp lý. Bản thân Vụ biên giới và biển cũng bị chia rẽ về việc đường chín đoạn thực sự đại diện cho cái gì⁵³. Thậm chí trong MFA không có sự rõ ràng về các vấn đề này; xây dựng sự đồng thuận trong chính phủ và các cơ quan khác ngoài bộ khó khăn hơn nhiều.

Các chính quyền địa phương cũng trực lợi nhờ sự thiếu rõ ràng về mặt pháp lý này. Sự mập mờ về mặt pháp lý này giúp cho chính quyền Hải Nam thúc đẩy kế hoạch phát triển du lịch tại Hoàng Sa và Trường Sa và khuyến khích các ngư dân đưa thuyền tới gần các khu vực có tranh chấp. Nó cũng dẫn đến sự phân quyền hơn khi các cơ quan địa phương không thích có các hướng dẫn chỉ đạo từ trung ương khi đã có quyền tự chủ nhất định⁵⁴. Các tàu chấp pháp dễ gây ra các vụ căng thẳng

⁴⁷ Phòng vấn của Crisis Group, Hạ Môn, tháng 9 năm 2011.

⁴⁸ Về lý thuyết, NPC sẽ là cơ quan nhà nước giải quyết khía cạnh về các vấn đề pháp lý tại Trung Quốc, đặc biệt là trường hợp Biển Đông vì tầm quan trọng ngoại giao mà nó đặt ra. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 12 năm 2011.

⁴⁹ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 12 năm 2011. Trong một thảo luận trực tuyến với người sử dụng internet Trung Quốc vào 6 tháng 1 năm 2012, Yu Xianliang, Phó Vụ trưởng Vụ các vấn đề về biển và biên giới nói rằng không hiện thực để mong rằng đường chín đoạn sẽ phù hợp với UNCLOS vì đường chín đoạn có trước UNCLOS 35 năm trước khi Công ước được hình thành năm 1982. Tài liệu về cuộc thảo luận trực tuyến tại Chinanews, www.chinanews.com/shipin/313/2012/0104/257.html.

⁵⁰ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh tháng 11 và 12 năm 2011.

⁵¹ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh tháng 9 và 12 năm 2011.

⁵² Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh tháng 8 năm 2011.

⁵³ Phòng vấn của Crisis Group, quan chức thuộc Vụ các vấn đề về biển và biên giới, Hải Nam tháng 11 năm 2011.

⁵⁴ Cục quản lý đánh bắt cá địa phương, ví dụ, không thích các hướng dẫn của Bộ về những gì mình không được làm và được làm trong vùng nước có tranh chấp. Phòng vấn của Crisis Group, Hải Nam, tháng 11 năm 2011.

quốc tế do thiếu sự hướng dẫn rõ ràng về vùng nước nào được cho là vùng biển thuộc chủ quyền của Trung Quốc. Như một quan chức từ Cơ quan quản lý An toàn Hàng hải đã chỉ ra: “chúng ta không biết mình đang bảo vệ gì tại Biển Đông”⁵⁵.

6. Các đề xuất thành lập một cơ chế quản lý tập trung

Trong thập kỷ qua, các cơ quan thuộc chính phủ, chuyên gia và đại biểu Quốc hội đã kêu gọi thành lập một cơ quan điều phối hay một lực lượng chấp pháp thống nhất để quản lý các công việc liên quan đến biển của Trung Quốc⁵⁶. Năm 1998, các nhà lập pháp của Trung Quốc đã đưa ra đề xuất thành lập “Hội đồng Quản lý Biển Quốc gia” để tập trung quản lý các vùng biển thuộc chủ quyền của Trung Quốc⁵⁷. Năm 2003, tổ chức Xã hội Trung Quốc về Đại dương đã tổ chức một diễn đàn và kêu gọi chính phủ thành lập “lực lượng chấp pháp biển hiện đại, bán quân sự càng nhanh càng tốt”, đề xuất Quốc Vụ Viện trực tiếp giám sát lực lượng này⁵⁸. Trong những năm gần đây, hàng loạt các cá nhân và tổ chức đã cố gắng thúc đẩy các giải pháp tương tự thông qua các bài nghiên cứu được xuất bản hay các đề xuất đến Quốc hội⁵⁹. Một đề xuất như vậy đã được chủ tịch Hồ Cẩm Đào đồng ý năm 2005⁶⁰. Tuy nhiên đề xuất này chưa bao giờ được thông qua.

Đề xuất đáng chú ý gần đây nhất do học giả về quân sự, Đô đốc Luo Yuan, đưa ra tại Hội nghị Hiệp thương Nhân dân Trung Quốc (CPPCC) tháng 3 năm

⁵⁵ Phỏng vấn của Crisis Group, Hải Nam, tháng 11 năm 2011.

⁵⁶ Trong khi các cơ quan chấp pháp trên biển cấp độ địa phương và khu vực đã thực hiện các hoạt động chấp pháp chung nhưng các hoạt động này vẫn chỉ ở mức độ sự vụ, ít có lợi ích cho việc điều phối các hoạt động lâu dài các diễn viên trên Biển Đông.

⁵⁷ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 1 năm 2012..

⁵⁸ “中国海洋学会”第二届海洋强国战略论坛”落下帷幕, Xã hội Biển Trung Quốc, 21 tháng 11 năm 2003.

⁵⁹ 何忠龙, 任兴平, 冯水利, 罗宪芬, 刘景鸿 [He Zhonglong, Ren Xingping, Feng Shuili, Luo Xi-anfen, and Liu Jinghong], 中国海岸警卫队组建研究 [Research on the Building of the Chinese Coast Guard] (Beijing Ocean Press, 2007), 海洋出版社 Ocean Publishing House; 1 tháng 1 năm 2007. Một học giả về luật biển nổi tiếng và một cựu quan chức từ Sơn Đông (Shangdong), Wang Shicheng đã đề nghị chính phủ Trung Quốc thành lập ủy ban hải dương quốc gia trên website cá nhân của mình. “建设海洋强国战略思考” [“Strategic Thinking on Building a Strong Ocean State”], 11 January 2009, www.wangsc.com/wscwenzhang/ShowArticle.asp?ArticleID=16788; “环合委员会”提议设立国家海洋委” [“Hội đồng Hợp tác quốc tế về Môi trường và Phát triển đề xuất thành lập Ủy ban Hải dương Quốc gia”], 11 tháng 11 năm 2010, <http://ep.chinaluxus.com/Efs/20101111/18781.html>. Đại biểu quốc hội Trung Quốc, Zong Mingzhao đã đề xuất thành lập một cơ quan liên ban, Ủy ban Hải dương Quốc gia, để phối hợp về các vấn đề hải dương.

“记者微博记录两会委员代表声音” [“Các báo cáo viên ghi chép từ phát biểu của các đại biểu quốc hội và ủy viên của CCPCC”], 5 March 2011, <http://news.sina.com.cn/c/2011-03-05/045522056105.shtml>; “政协委员陈明义：成立国家海洋委保护海疆” [“Ủy viên của CPPCC Chen Mingyi: Thành lập Ủy ban Hải dương Quốc gia để bảo vệ biên giới biển”], 12 tháng 3 năm 2011, <http://news.163.com/11/0312/02/6UTN7MV000014AED.html>

⁶⁰ Phỏng vấn của Crisis Group, Hải Nam, tháng 11 năm 2011.

2012⁶¹. Ông đề xuất Trung Quốc nên thành lập Lực lượng Phòng vệ bờ biển để đối phó với “các thách thức đang nổi lên” trong tranh chấp biển với các quốc gia láng giềng. Đề xuất này đưa ra cùng với một đề xuất của một thành viên CPPCC khác về thành lập “Bộ Đại dương”⁶². Theo quan điểm của Luo Yuan, đưa Lực lượng Phòng vệ bờ biển lên chiến tuyến bảo vệ các lợi ích vùng biển của Trung Quốc có nghĩa là Trung Quốc có thể tránh được sử dụng hải quân (đối phó với các tranh chấp biển) và do đó tránh “gây ra xung đột ở cấp độ quân sự”⁶³.

Đề xuất này cho thấy chính phủ Trung Quốc nhận thức rằng công tác điều phối có vấn đề, còn hầu hết các đề xuất khác lại không thành công vì các cơ quan liên quan không muốn từ bỏ quyền lực của mình và trao quyền lực đó vào tay một cơ quan khác. Nhìn chung, các đề xuất về thành lập một cơ chế quản lý biển tập trung đã thất bại nhiều lần cho thấy sự thiếu ý chí chính trị trong giới lãnh đạo trung ương trong việc giải quyết vấn đề điều phối. Cho tới nay, sự mập mờ này cũng có lợi cho chính phủ khi chính phủ thấy mình không bị ràng buộc bởi các đảm bảo của Bộ ngoại giao với các quốc gia láng giềng liên quan đến các tuyên bố chủ quyền của Trung Quốc. Chừng nào chưa có một cơ quan có tiếng nói quyết định về tính pháp lý, thì chừng đó Bắc Kinh sẽ có sự linh hoạt để thay đổi lập trường của mình tùy thuộc theo tình hình.

A. CẠNH TRANH GIỮA CÁC LỰC LƯỢNG CHẤP PHÁP

Nhiều cơ quan của chính phủ có quyền tài phán trên biển. Các cơ quan này bao gồm: 1) Lực lượng Phòng vệ bờ biển (Lực lượng bảo vệ an ninh trên biển) trực thuộc Bộ Công an; 2) Lực lượng chấp pháp ngư nghiệp thuộc Bộ Nông nghiệp (các tàu cá của cơ quan này đã liên quan trong vụ va chạm với tàu USNS Impeccable của Mỹ năm 2009)⁶⁴; 3) Cơ quan quản lý An toàn Hàng hải trực thuộc Bộ Giao thông Vận tải, có trách nhiệm đảm bảo an toàn cho giao thông đường biển; và 4) Hải Giám Trung Quốc thuộc Cơ quan quản lý quốc gia về Đại dương. Thường có sự chồng chéo trong các vấn đề chấp pháp khi các cơ quan này thực hiện⁶⁵. Các cơ quan này thể hiện việc chấp pháp của mình như sau: “Bất bất cứ cái gì có thể bắt

⁶¹ “Kêu gọi thành lập bộ đại dương”, Tin Tân Hoa Xã, 5 tháng 3 năm 2012; “Cần lực lượng bảo vệ biển nhiều hơn cho các tranh chấp trên biển”, Nhật báo Trung Quốc ngày 6 tháng 3 năm 2012.

⁶² Như trên.

⁶³ “罗援少将建议建设海岸警卫队 减少海上执法内耗” [“Đô Đốc Luo Yuan đề xuất thành lập lực lượng tuần duyên để giảm bớt xung đột nội bộ giữa các lực lượng chấp pháp”], *China Radio International*, 5 tháng 3 năm 2012..

⁶⁴ Các lực lượng cảnh sát biển có liên quan nhưng ngư dân thực sự đã cố tìm cách cắt cáp.

⁶⁵ Xem Phụ lịch D về sơ đồ tổ chức của các cơ quan chấp pháp khác nhau.

được ở trên biển, và sau đó thì mới phân tách trách nhiệm của các cơ quan”⁶⁶ và điều này thể hiện quyền hạn độc lập mà các cơ quan này tự cho rằng mình có⁶⁷.

Hai trong năm cơ quan này có liên quan đến các vụ việc gây căng thẳng lớn: Hải Giám và Lực lượng chấp pháp ngư nghiệp⁶⁸. Sự cạnh tranh giữa các cơ quan chấp pháp của Bộ Đất đai và Tài nguyên và Nông nghiệp đưa đến việc các hạn chế mở rộng các hoạt động khẳng định chủ quyền trong các vùng biển có tranh chấp⁶⁹. Ngư chính Nam Hải và Lực lượng chấp pháp ngư nghiệp Nam Hải⁷⁰ là các lực lượng chấp pháp lớn nhất kiểm soát khu vực Trung Quốc tuyên bố chủ quyền tại Biển Đông⁷¹, cả hai cơ quan này chịu trách nhiệm bảo vệ các quyền trên biển của Trung Quốc⁷². Các cơ quan này có động cơ giành phần lớn hơn trong ngân sách có hạn của Quốc Vụ Viện⁷³. Cách để lý giải cho việc xin ngân sách lớn hơn là phải có được sự đồng ý của Quốc Vụ Viện cho việc mở rộng thẩm quyền hoạt động của các cơ quan chấp pháp⁷⁴.

Kể từ năm 2000, các tàu hải giám cỡ lớn, các tàu tuần tra đánh bắt cá và các nhân viên của lực lượng chấp pháp của cả hai lực lượng này đã tăng lên đáng kể⁷⁵, và cả hai cơ quan đã tiếp tục phát triển trang thiết bị của mình bất chấp quyết định của Quốc Vụ Viện năm 2000 về việc ngừng tăng ngân sách đã gây ảnh hưởng

⁶⁶ Tiếng Trung Quốc: “海上一把抓，回来再分家”

⁶⁷ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh tháng 1 năm 2012.

⁶⁸ Chi tiết về tầm quan trọng của các con rồng trong xung đột trên biển độn xem phần III.A “Cục Quản lý nghề cá”, III.B “Hải Giám” và III.G “các con rồng khác”.

⁶⁹ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh tháng 1 năm 2011; Carlyle A. Thayer, “Làn sóng Hiếu hiếu Trung Quốc”

⁷⁰ Bộ đất đai và tài nguyên chịu trách nhiệm Cơ quản lý Hải dương Quốc gia, www.soa.gov.cn/soa/governmentaffairs/overview/A010805index_1.htm, chịu trách nhiệm kiểm soát trực tiếp Hải giám Nam Hải (中国海监南海总队) and its

subordinate teams. “中国海监” [“China Marine Surveillance”], <http://big5.huaxia.com/hxhy/hyqy/2011/07/2485698.html> (huaxia

⁷¹ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh tháng 1 năm 2011.

⁷² Báo cáo Phát triển Đại dương Trung Quốc (2011). Trang 480, 483.

⁷³ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh tháng 1 và 2 năm 2012. Vào cuối năm, nhiều bộ nộp đơn đề nghị ngân sách hàng năm cho Quốc vụ viện trên cơ sở dự tính chi tiêu cho năm tới.

⁷⁴ Xem Phần III.A “Cục Quản lý đánh bắt cá” và III.B Hải Giám.

⁷⁵ Tàu hải giám nặng hơn 1000 tấn số lượng đã tăng lên 26 chiếc và 5 máy bay đã được bổ xung cho 4 chiếc hiện tại. Cục quản lý đánh bắt cá cũng có kế hoạch tăng thêm 5 tàu tuần tra trọng tải hơn 3000 tấn từ năm 2010 đến năm 2015, bao gồm Yuzhen 310 được hạ thủy năm 2010 thêm vào cho 9 tàu hiện tại trọng tải hơn 1000 tấn. *China Daily*, 17 June 2011; “首批西沙渔政执法船交付使用”

[“Tàu ngư chính được hạ thủy tuần tra quanh khu vực quần đảo Hoàng Sa”], Dayang Net, 31 August 2011, http://ycdtb.dayoo.com/html/2011-08/31/content_1462772.htm; “Trung Quốc tăng cường sức mạnh các lực lượng trên biển”, Xinhua Net, 17 tháng 6 năm 2011,

op. cit.; “中国渔政指挥中心陈毅德谈‘十二五’渔政事业发展”

[“Chen Yide, giám đốc cơ quan chỉ huy ngư chính nói về việc phát triển quản lý ngư nghiệp trong kế hoạch 5 năm”], *中国水产*, *China Fisheries*, Issue 8 (2011).

nhiều đến các cơ quan khác⁷⁶. Một quan chức của lực lượng hải giám thông báo vào năm 2020, số lượng nhân sự của lực lượng này sẽ tăng từ 9000 đến 15000 và số lượng các tàu sẽ tăng từ 280 đến 520⁷⁷. Giữa năm 2011 và 2015, Cơ quan Quản lý Chấp pháp ngư nghiệp có kế hoạch đóng 5 tàu tuần tra đánh bắt cá cỡ lớn trọng tải hơn 3000 tấn và được trang bị sân đỗ trực thăng. Năm 2010, cơ quan này chỉ có 9 tàu tuần tra với trọng tải hơn 1000 tấn⁷⁸.

Các nước trong khu vực đua nhau thành lập các lực lượng thông thường và bán quân sự cũng tạo ra thêm động lực cho việc xây dựng lực lượng chấp pháp trên biển⁷⁹. Cả hai cơ quan này đều cho rằng việc Việt Nam và Phi-líp-pin tăng cường năng lực tại Biển Đông là vi phạm chủ quyền biển của Trung Quốc khi biện minh cho việc mở rộng lực lượng chấp pháp của mình⁸⁰.

⁷⁶ “明年预算提前编制，中央部委支出零增长” [“Kế hoạch ngân sách cho năm tới, các Bộ đều không có tăng trưởng về ngân sách”], *经济观察报* [*The Economic Observer*], 10 tháng 7 năm 2009; “全国渔业发展第十二个五年规划” [“The Twelfth Five Year Plan of the Development of National Fishery Industry”], www.moa.gov.cn/ztl/shierwu/hyhz/201110/t20111017_2357716.htm; “Trung Quốc củng cố các lực lượng trên biển xung quanh tranh chấp”, *China Daily*, 17 tháng 6 năm 2011; “首批西沙渔政执法船交付使用” [“Tàu ngư chính được hạ thủy tuần tra quanh khu vực quần đảo Hoàng Sa”], *Dayang Net*, 31 tháng 8 năm 2011, http://ycdtb.dayoo.com/html/2011-08/31/content_1462772.htm; “Trung Quốc tăng cường các lực lượng trên biển”, *Xinhua Net*, 17 June 2011, op. cit.; “中国渔政指挥中心陈毅德谈‘十二五’渔政事业发展” [“Chen Yide, giám đốc cơ quan chỉ huy ngư chính nói về việc phát triển quản lý ngư nghiệp trong kế hoạch 5 năm”], *中国水产*, *China Fisheries*, Issue 8 (2011).

⁷⁷ Như trên

⁷⁸ “中国将永久性巡逻钓鱼岛，建5艘3千吨级渔政船”

[“Trung Quốc tổ chức tuần tra xung quanh đảo Điếu Ngư (Senkaku) và đóng 5 tàu ngư chính trọng tải hơn 3000 tấn”], *Eastday.com*.

⁷⁹ Christian Le Mièrre, *Policing the Waves: Maritime Paramilitaries in the Asia-Pacific*, 28 January 2011; “Trung Quốc tăng cường các lực lượng trên biển xung quanh tranh chấp”, *China Daily*, 17 June 2011; “China’s Three-Point Navy Strategy”, *Strategic Comment*, International Institute for Strategic Studies (IISS), vol. 16, comment 37, October 2010; Chris Rahman & Martin Tsamenyi, “Chiến lược an ninh và các vấn đề hải quân tại Biển Đông”, *Ocean Development & International Law*, Special Issue: Issues in the South China Sea, vol. 41, Issue 4, 2010.

“中国军舰和执法船在南沙大增 邻国抗议日渐稀少” [“số lượng các tàu chấp pháp và tàu quân sự Trung Quốc tăng lên nhiều gần khu vực quần đảo Trường Sa, phản đối từ các quốc gia láng giềng giảm xuống”], *国际先驱导报* [*International Herald Leader*], 1 tháng 2 năm 2010.

⁸⁰ Về mặt lịch sử, các lực lượng trên biển luôn chủ yếu cạnh tranh với Nhật Bản và Hàn Quốc, nhưng trong những năm gần đây một số quốc gia Đông Nam Á bắt đầu tăng cường các lực lượng bán quân sự hoạt động trên biển. Ví dụ như Việt Nam đã thành lập lực lượng du kích trên biển năm 2009 cùng “hợp tác với các lực lượng bảo vệ biên giới, hải quân, cảnh sát biển và các lực lượng khác để bảo vệ an ninh biên giới quốc gia và chủ quyền Việt Nam trên biển”. Mặc dù các lực lượng này vẫn còn nhỏ khi so sánh với các lực lượng chấp pháp của Trung Quốc, nhưng Trung Quốc vẫn coi việc tăng cường các lực lượng này là sự đe dọa với Trung Quốc và biện minh cho việc tăng cường các lực lượng chấp pháp của mình trong các vùng nước có tranh chấp. “Việt Nam thành lập các lực lượng du kích bảo vệ biên giới biển”. *Agence France-Presse*, 23 November 2009; “Chinese military and law enforcement vessels greatly increased near the Spratly, protests from neighbouring countries gradually reduced”, op. cit., *国际先驱导报*. For discussion of the driving forces behind this expanding capacity within Vietnam and the Philippines, see Crisis Group Report, *Stirring up the South China Sea (II)*, op. cit.

Cùng với các lo ngại về ngân sách, sự cạnh tranh giữa Bộ Nông nghiệp và Bộ Đất đai và Tài nguyên cũng bị tác động bởi việc cả 2 đều muốn có thêm quyền lực trong hệ thống hành chính. Mặc dù khó có thể thành lập một cơ quan liên bộ giám sát các hoạt động liên quan đến biển trong tương lai gần, thì cả hai bộ này đang cố trở thành cơ quan hàng đầu trong cấu trúc liên bộ trong tương lai khi cả hai đều cho rằng rằng mình mạnh hơn cơ quan kia⁸¹. Trong khi đó thì Hải Giám Trung Quốc lại cho rằng mình là cơ quan hợp pháp nhất đại diện cho chính phủ trong các vấn đề trên biển⁸², Cục Ngư nghiệp, có lịch sử lâu đời hơn trong việc thực thi luật biển, chắc chắn không muốn có vai trò thứ yếu về ngân sách, nhân sự, và cả tàu bè so với Hải Giám⁸³. Điều này không chỉ tạo ra cạnh tranh về quyền lực và ngân sách, mà còn làm phức tạp thêm quyết định cuối cùng về việc cơ quan nào nên đóng vai trò chủ chốt trong việc quản lý các vấn đề trên biển.

Bộ Nông nghiệp và Bộ Đất đai và Tài nguyên cũng tranh nhau nhận lời khen của chính phủ về thành tích chính trị của mình, một điều được coi là thiết yếu trong việc đánh giá công việc của các quan chức⁸⁴. Theo báo cáo hàng năm của các Bộ này, việc bảo vệ các yêu sách chủ quyền và quyền trên biển của Trung Quốc trước các nước tranh chấp chủ quyền khác là một trong những thành tích chính trị quan trọng nhất⁸⁵. Các bộ này ghi chép rất chi tiết việc thu hồi tài sản của các tàu thuyền nước ngoài xâm nhập vào các vùng biển mà Trung Quốc nêu yêu sách⁸⁶. Hệ thống khen thưởng này buộc các quan chức cấp cao của Bộ thúc giục cấp dưới của mình tăng cường bắt giữ để bảo vệ các quyền chủ quyền vùng biển của đất nước⁸⁷. Cả

⁸¹ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 1 năm 2012.

⁸² Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 12 năm 2012.

⁸³ Khi Cơ quan Quản lý Đánh bắt cá Biển Nam được thành lập năm 1974, cơ quan này nằm dưới sự quản lý của Quốc Vụ Viện và Quân ủy Trung ương. www.nhyzchina.gov.cn/Html/2006_03_10/2_1507_2006_03_10_1684.html; Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 1 năm 2012..

⁸⁴ Thành tích chính trị là tiêu chí đánh giá chung của các quan chức Trung Quốc trong Đảng Cộng Sản. Các tiêu chí đánh giá được Vụ tổ chức của Trung ương Đảng Cộng Sản Trung Quốc đánh giá bao gồm các thành tích về kinh tế và chính trị phạm vi từ số lượng ít nhất các vụ đình công nổi loạn, cung cấp được các cơ sở cho an sinh xã hội có thể nhìn thấy được và tăng trưởng GDP. Tại Biển Đông, đó là việc bảo vệ được ngư dân khi đối mặt với các lực lượng chấp pháp nước ngoài và đuổi được các ngư dân nước ngoài vào vùng biển của Trung Quốc. Đây là các tiêu chí rất quan trọng để bổ nhiệm lãnh đạo tại Trung Quốc. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 1 năm 2012.

⁸⁵ “China’s Ocean Development Report 2011”, op. cit., p. 2; China Fisheries Yearbook 2011”, op. cit., p. 24.

⁸⁶ Ibid; “农业部关于表彰护渔维权先进集体和个人的决定”

[“Quyết định của Bộ Nông Nghiệp tuyên dương các cá nhân và tập thể trong bảo vệ đánh bắt cá và chủ quyền đất nước”], 12 tháng 1 năm 2011, www.moa.gov.cn/govpublic/YYJ/201112/t20111213_2434780.htm;

“中国海监频传佳绩” [“China Marine Surveillance repeatedly makes great achievements in 2011”], 16 January 2012, http://manage.oceanol.com/?optionid=465&auto_id=16667.

⁸⁷ “Mạnh mẽ và dũng cảm trong việc bảo vệ chủ quyền của Trung Quốc” tiếng Trung là “勇于维权”; “农业部官员寄语中国渔政：敢碰硬，敢执法，敢维权”

[“Agriculture ministry official told Bureau of Fisheries Administration: Be tough and confront foreign vessels, enforce law with courage, defend maritime rights bravely”], *China News*, 27 February 2012.

hai Bộ đều có các phần thưởng hàng năm cho các cán bộ được bình bầu là “cứng rắn và dũng cảm trong việc bảo vệ chủ quyền của Trung Quốc” khi đương đầu với các tàu nước ngoài xâm nhập vào các vùng biển Trung Quốc tuyên bố chủ quyền⁸⁸.

Về phần mình, chính quyền trung ương thấy có lợi ích khi sử dụng hai lực lượng chấp pháp này làm công cụ khẳng định các tuyên bố chủ quyền và bảo vệ các quyền của mình trên biển mà không tạo ra đối đầu về mặt quân sự với các quốc gia khác. Trong khi khu vực tập trung để ý vào sự phát triển sức mạnh hải quân của Trung Quốc (gồm các tàu ngầm mới và tàu sân bay), thì hiếm thấy có vụ va chạm có vũ trang nào liên quan đến PLA⁸⁹. Ở mức độ nào đó, việc sử dụng các lực lượng chấp pháp và bán quân sự được xem như là một lựa chọn tốt hơn so với lực lượng quân sự. Ví dụ, Mỹ có thể đã đáp trả mạnh mẽ hơn nếu như các tàu hải quân, chứ không phải là tàu hải giám, quấy rối tàu *UNS Impeccable*. Trong khi các lực lượng này vẫn thực hiện được nhiều chức năng của lực lượng hải quân thông thường, thì việc chấp pháp của họ thường được xem là ít đe dọa hơn.

Xung đột giữa các tàu chấp pháp ít nghiêm trọng hơn các tàu quân sự và việc sử dụng rộng rãi các lực lượng chấp pháp và bán quân sự trong các tranh chấp chủ quyền cũng giảm bớt khả năng tạo ra đối đầu. Các tàu hải quân thường ứng xử kiềm chế hơn so với các cơ quan trong nước vốn hiểu biết không nhiều về những việc làm của họ có tác động ra sao đối với chính sách đối ngoại. Trong khi đó các lực lượng bán quân sự có khuynh hướng hành động mạnh bạo hơn do những vụ việc các lực lượng này gây ra ít có tác động về mặt chính trị. Ngoài ra, so với các tàu quân sự, các tàu dân sự như tàu cá sẵn sàng trả đũa các tàu bán quân sự hơn và do đó làm tăng nguy cơ sử dụng bạo lực⁹⁰. Mặt khác, một nghiên cứu do các học giả Trung Quốc thực hiện tại Học viện Lực lượng Bảo vệ Biển Ninh Ba đã đề xuất một cơ cấu an ninh hàng hải lớn và thống nhất để tăng tính linh hoạt trong các vụ

⁸⁸ “农业部关于表彰护渔维权先进集体和先进个人的决定”

[“Quyết định của Bộ Nông Nghiệp tuyên dương các cá nhân và tập thể trong bảo vệ đánh bắt cá và chủ quyền đất nước.”], 13 December 2011, www.moa.gov.cn/govpublic/YY

J/201112/t20111213_2434780.html; “党旗下的中国海监——

庆祝中国共产党成立九十周年” [“Hải giám Trung Quốc dưới ngọn cờ của Đảng tổ chức kỷ niệm 90 năm thành lập đảng”], 28 tháng 6 năm 2011, [www.soa.gov.cn/soa/news/organizationnews/webinfo/2011/06/130](http://www.soa.gov.cn/soa/news/organizationnews/webinfo/2011/06/1309138249620003.htm)

9138249620003.htm; “关于开展年度海洋人物评选的公告”

[“Announcement for selecting annual people of the ocean”], 15

March 2011, www.soa.gov.cn/soa/news/importantnews/webinfo/2011/03/1300064997553491.htm.

⁸⁹ Thật ra, những va chạm gần đây liên quan đến tàu của Trung Quốc tại Biển Đông, cũng như tại Biển Nhật Bản (Hoa Đông) chủ yếu liên quan đến các tàu chấp pháp và bán quân sự thuộc cả Trung Quốc và các quốc gia liên quan, như trong trường hợp tại Hoa Đông năm 2010 và tại Bãi Cỏ Rong (Reed Bank). Christian Le Mièrre, “Policing the Waves”, tài liệu đã dẫn, tr. 133-146

⁹⁰ Như trên

xung đột trên biển⁹¹. Các học giả kết luận rằng dựa vào hải quân để giải quyết các tranh chấp thì có nguy cơ leo thang xung đột, còn mô hình hiện tại dựa vào các lực lượng chấp pháp tản mạn, thiếu tính gắn kết thì dễ dẫn đến các xung đột bất ngờ⁹².

Hơn nữa, khi cử các tàu chấp pháp đến tuần tra các vùng nước trong đường chín đoạn, đôi khi còn vào cả vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam và Phi-líp-pin, hành động này của Trung Quốc dường như để khẳng định quyền của mình đối với các khu vực mà các nước khác yêu sách và theo như UNCLOS thì Trung Quốc chẳng có quyền gì cả⁹³. Tại phiên họp Quốc hội năm 2012, Giám đốc Cơ quan Quản lý Biển Quốc gia Liu Cigui cho biết Trung Quốc nghiêm túc trong việc triển khai các hoạt động chấp pháp tại Biển Đông. Ông ta nói thêm rằng các hoạt động tuần tra thường kỳ sẽ được thực hiện trên toàn bộ các vùng biển thuộc quyền tài phán của Trung Quốc⁹⁴. Rất có thể, việc tuần tra này sẽ bao gồm toàn bộ khu vực đường chín đoạn, do đó sẽ gây ra thêm sự khó hiểu và lo ngại của các quốc gia có tuyên bố chủ quyền khác.

B. LỢI ÍCH KINH TẾ CỤC BỘ

Lợi ích kinh tế là nguyên nhân chủ yếu khiến chính quyền của hai tỉnh chính có biên giới tại Biển Đông là Hải Nam và Quảng Đông có các hành động khẳng định chủ quyền mạnh bạo đối với Việt Nam và Philippin. Tăng trưởng kinh tế là tiêu chí hàng đầu trong đánh giá năng lực làm việc đối với các quan chức địa phương này. Kể từ những năm 1980, Trung Quốc đã thực hiện quá trình phân quyền nhanh chóng. Chính quyền địa phương có quyền tự chủ trong các hoạt động của tỉnh mình miễn là họ trung thành về mặt chính trị với Đảng Cộng sản⁹⁵. Chính quyền địa phương thường phớt lờ các hạn chế của chính quyền trung ương khi họ làm theo kiểu “làm trước, hỏi sau”, và chỉ ngừng công việc đó khi chính quyền trung ương phản ứng tiêu cực⁹⁶. Sự kết hợp giữa chính sách định hướng tăng

⁹¹ Xem: 何忠龙, 任兴平, 冯水利, 罗宪芬, 刘景鸿 [He Zhonglong, Ren Xingping, Feng Shuili, Luo Xi-anfen, and Liu Jinghong],

中国海岸警卫队组建研究 [Research on the Building of the

Chinese Coast Guard] (Beijing Ocean Press, 2007). Một số lượng lớn các bài viết của cùng hay gần như là cùng một tác giả đã xuất hiện trên các tạp chí quân đội, dân sự và hàng hải về cùng một chủ đề.

⁹² Như trên

⁹³ Thậm chí nếu Trung Quốc giành được chủ quyền các thực thể trên biển thì theo như UNCLOS các vùng biển có được từ chủ quyền các đảo cũng không thể bao gồm toàn bộ đường chín đoạn.

⁹⁴ Các vùng biển nay bao gồm phía bắc sông Áp Lục (Yalu river), phía đông vùng nước thuộc quần đảo Okinawa và bãi đá ngầm Jame Shoal ở phía Nam cũng như là các thực thể như đảo Suyan (Socotra Rock), Điều Ngư (Senkaku), Hoàng Nham (Scarborough Reef) và quần đảo Trường Sa. Lí Minh Giang, “tham vọng các vùng biển của Trung Quốc: tác động đến chính sách láng giềng tốt”, RSIS Commentaries, 28 tháng 3 năm 2012.

⁹⁵ Phòng vấn của Bắc Kinh, tháng 1 năm 2012; “Trung Quốc tăng cường giám sát địa phương”, *The Wall Street Journal*, 11 August 2007.

⁹⁶ Phòng vấn của Bắc Kinh, tháng 1 năm 2012.

trường GDP và sự tự chủ cao càng thúc đẩy các chính quyền địa phương này tìm mọi cách kiếm lợi⁹⁷. Chính quyền các địa phương vùng duyên hải này đã có kế hoạch phát triển kinh tế biển từ nhiều năm qua⁹⁸. Năm 2005, Hải Nam là tỉnh đầu tiên thực hiện việc này: Tỉnh đã đặt chỉ tiêu tăng gấp 3 lần nguồn GDP thu từ biển và nguồn thu này sẽ vượt 30% tổng GDP của tỉnh, so với mức 25.5% của năm 2010⁹⁹.

Hoạt động đánh bắt cá cho thấy các tỉnh này bị lợi ích kinh tế chi phối ra sao. Biển Đông là một trong những nơi có trữ lượng cá lớn nhất trên thế giới với sự đa dạng sinh học phong phú¹⁰⁰, nơi các ngư dân của Quảng Đông và Quảng Tây và Hải Nam đánh bắt cá làm nguồn thu chính¹⁰¹. Do đánh bắt cá quá mức và ô nhiễm tại các vùng biển gần, chính quyền Quảng Đông và Hải Nam đã khuyến khích hoặc ép buộc ngư dân và các công ty khai thác thủy sản đánh bắt cá xa bờ¹⁰². Từ năm

⁹⁷ Chính quyền địa phương Vân Nam đã thực hiện hành động theo chiến lược “hành động trước, xin phép sau” trong nhiều năm ở Myanmar. Ví dụ, các quan chức địa phương cho phép các công ty khai thác gỗ cắt cây gỗ tại Myanmar bất chấp chính quyền trung ương Trung Quốc đã có thỏa thuận với chính quyền Myanmar cấm khai thác gỗ trái phép. Xem báo cáo của Crisis Group, *China’s Myanmar Dilemma*, op. cit.; and Asia Briefing N°112, *China’s Myanmar Strategy: Elections, Ethnic Politics and Economics*, 21 tháng 9 năm 2010.

⁹⁸ “广东为海洋经济发展探新路，三个试点省份区域规划全部‘出炉’

我国海洋经济蓝图呈现雏形” [“Quảng Đông tìm các biện pháp mới phát triển kinh tế biển, ba khu vực phát triển thí điểm trong kế hoạch, Báo cáo phát triển kinh tế của Trung Quốc], 中国海洋报 [*China Ocean News*], 26 July 2011, www.soa.gov.cn/soa/management/economy/webinfo/2011/07/1311482429777111.htm. Phát triển kinh tế biển có tầm quan trọng trong chiến lược quốc gia kể từ khi Hồ Cẩm Đào đưa ra ý tưởng “Kinh tế xanh” trong tháng 4 năm 2009 được đưa vào sách trắng của Quốc Vụ Viện.. “2006-2010建设创新型国家白皮书” (十二) [“2006-2010 Sách trắng về Định hướng Chiến lược Xây dựng Quốc gia, 26 tháng 8 năm 2011, www.cxzg.org/lilun/2011/0826/1257.html.

⁹⁹ “海南省发展规划：2020年海洋经济总量翻三番” [“Kế hoạch phát triển của Hải Nam: Gấp ba lần phát triển kinh tế biển vào năm 2020”],

中国海洋文化在线 [*China Ocean Online*], 16 tháng 3 năm 2005,

www.cseac.com/Article_Show.asp?ArticleID=487. “专家学者共商海南海洋经济发展之路” [“Các chuyên gia và học giả thảo luận về phát triển kinh tế biển của Hải Nam”], 中国海洋报 [*China Ocean News*], 20 December 2011, www.soa.gov.cn/soa/management/economy/webinfo/2011/12/1324183847926358.htm.

¹⁰⁰ Pakjuta Khemakorn, “Quản lý đánh bắt cá bền vững tại Biển Đông” – Báo cáo Quỹ Nippon – Liên hợp quốc, New York tháng 11 năm 2006.

¹⁰¹ “中國南海漁船生存空間萎縮 或將出臺政策緩解困境”

[“Chinese fishing boats facing shrinking fishing space in the South China Sea, government will probably issue new policy to help”], 中国新闻网 [*China News*], 10 November 2011.

¹⁰² “Chinese fishermen keep running into South Sea despite risk of being caught”, op. cit.; “广东近海捕捞量逐年萎缩，市民无奈吃受污染海鲜” [“Catch in the near sea of Guangdong shrinks year by year, Guangdong people have to eat polluted seafood”], 广州日报 [*Guangzhou Daily*], 5 October 2011; “养护近海资源 我省将核减旧小捕捞渔船766艘” [“To pro-

2006, chính quyền hai tỉnh này đã bắt đầu sử dụng quyền hành chính của mình và đầu tư từ ngân sách nhà nước để phát triển khả năng đánh bắt cá quy mô lớn tại khu vực nước sâu thông qua việc rút bớt giấy phép đánh bắt cá nhỏ lẻ, tổ chức các hiệp hội đánh bắt cá có tàu tiếp liệu để có thể đánh bắt dài ngày hơn và cũng cử các tàu tuần tra địa phương để bảo vệ các tàu đánh bắt cá của mình trước các tàu chấp pháp của các nước khác trong vùng nước có tranh chấp¹⁰³.

Kể từ năm 2010, chính quyền Hải Nam đã tiến hành một số biện pháp phát triển ngành công nghiệp đánh bắt cá của mình, như “chuyển từ đánh bắt gần bờ sang tập trung vào đánh bắt xa bờ”; và “giảm các tàu đánh bắt cá loại nhỏ và đóng các tàu lớn để đánh bắt tại các vùng biển sâu và xa hơn”. Việc này được thực hiện thông qua trợ cấp, cho ngư dân vay với lãi suất thấp hay khuyến khích họ lập các công ty cổ phần để có khả năng đánh bắt cá xa hơn tại các vùng nước gần Hoàng Sa và Trường Sa¹⁰⁴. Kết quả là, cả Việt Nam và Philippin đều thấy số lượng tàu cá Trung Quốc trong vùng biển có tranh chấp gia tăng¹⁰⁵. Chẳng hạn, vụ đối đầu giữa Trung Quốc và Phi-líp-pin tháng 4 năm 2012 bãi Hoàng Nham (Scarborough Reef) là do ngư dân Trung Quốc vào trong khu vực có tranh chấp¹⁰⁶.

Việc các chính quyền địa phương theo đuổi lợi ích kinh tế đã trực tiếp tạo ra khủng hoảng ngoại giao. Khi Hải Nam được nâng thành cấp tỉnh vào năm 1988, chính quyền trung ương đã giao tỉnh này quản lý hành chính Hoàng Sa, Trường Sa và các vùng nước xung quanh. Tuy nhiên, thẩm quyền này chỉ mang tính hình thức, vì trên thực tế PLAN mới là tổ chức kiểm soát các đảo do Trung Quốc chiếm đóng, bao gồm toàn bộ Hoàng Sa và một số đảo thuộc Trường Sa, trong khi đó Việt Nam, Phi-líp-pin, Ma-lai-xi-a và Đài Loan kiểm soát các đảo còn lại. Vì vậy,

tect near sea resources, Hainan will reduce 766 permissions to old or small fishing boats”, 海南日报 [*Hainan Daily*], 16 July

2011.

¹⁰³ Để giảm xung đột giữa các công ty đánh bắt các địa phương đối với các vùng biển có hạn, và động lực bởi lợi ích do thị trường hải sản phát triển nhanh chóng, chính quyền địa phương đã bắt đầu xây dựng các hiệp hội nửa nhà nước về đánh bắt thủy sản kể từ năm 2006. Chính quyền cử các tàu cung cấp nhiên liệu cho các tàu đánh bắt cá trong khu vực Biển Đông. Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2010.

“临高两艘远海补给船开航” [“Twosupply ships in Lingao set sail”], *Southern Metropolitan Daily*,

6 December 2006; “首艘专业远海补给船带回200吨深海鱼”

[“The first professional supply ship brought back 200 tonnes deep sea fish”], *Southern Metro*, 23 April 2007

¹⁰⁴ “Giảm số lượng các tàu đánh cá cỡ nhỏ và đóng các tàu đánh cá cỡ lớn hoạt động ở các vùng biển sâu hơn” tiếng Trung là “压小船造大船闯深海”, “中国渔业年鉴2011” [*China Fisheries Yearbook 2011*], tài liệu đã dẫn, tr. 89-90.

¹⁰⁵Theo thống kê của Cục Ngư chính Khu vực Nam hải, từ 1989 đến 2010, có hơn 750 tàu cá Trung Quốc và 11.300 ngư dân đã bị “tấn công, cướp và bắt giữ” bởi “các quốc gia khác”. “Chinese fishermen keep running into South Sea despite risk of being caught”, tài liệu đã dẫn. Phỏng vấn của Crisis Group, Hassan Wirayuda, cố vấn tổng thống Indonesia (cựu bộ trưởng ngoại giao Indonesia), Jakarta, 31 tháng 1 năm 2011.

¹⁰⁶Michael Auslin, “Scarborough scare in the South China Sea”, *The Wall Street Journal*, ngày 18 tháng 4 năm 2012.

để thực thi năng lực quản lý hành chính và phát triển kinh tế riêng như thúc đẩy du lịch, chính quyền Hải Nam đã yêu cầu Quốc Vụ Viện cho phép lập thành phố hành chính “Tam Sa” để quản lý Hoàng Sa và Trường Sa¹⁰⁷ và yêu cầu này đã được chấp thuận năm 2007. Khi thông tin này được đăng công khai, chính phủ Việt Nam đã cáo buộc Trung Quốc vi phạm chủ quyền của mình¹⁰⁸, và hàng trăm người Việt Nam đã xuống đường biểu tình trước Đại sứ quán và Tổng lãnh sự quán của Trung Quốc tại Hà Nội và Hồ Chí Minh¹⁰⁹. Vào thời điểm công bố thông tin này, thành phố Tam Sa vẫn chưa được thành lập và các quan chức của tỉnh Hải Nam từ đó cho đến nay thường tránh đề cập công khai việc thành lập thành phố này¹¹⁰.

Tuy nhiên, các nỗ lực của tỉnh Hải Nam phát triển du lịch trên quần đảo Hoàng Sa vẫn tiếp tục, mặc cho có nhiều phản đối liên tục từ phía Việt Nam. Tin rằng các nguồn lực có hạn về du lịch của Đảo Hải Nam không đủ để đáp ứng nhu cầu du lịch đang tăng nhanh, chính quyền tỉnh này đã nộp đơn đề xuất với chính quyền trung ương vào năm 1994 xin phát triển du lịch chất lượng cao tại quần đảo Hoàng Sa. Trong quá trình này, Hải Nam đã vận động nhiều đơn vị và bộ ngành trong đó có Tổng cục Du lịch Quốc gia, Ủy ban Đầu tư và Phát triển Quốc gia, Cục Hải quân thuộc PLA. Một trong những khó khăn gặp phải là phải thuyết phục được lực lượng hải quân hiện đang chiếm đóng thực tế quần đảo Hoàng Sa, cơ quan này có thể không cho phép hoạt động du lịch tại gần các khu vực có căn cứ quân sự. Chính quyền Hải Nam đã có nhiều cuộc hội đàm với hải quân, Hạm đội Nam Hải và các quan chức tại căn cứ Yulin trên quần đảo Hoàng Sa từ năm 1997 cho đến năm 2000 để nộp một đơn chung lên Quốc Vụ Viện và Quân ủy Trung ương xin phép mở cửa Hoàng Sa cho du lịch¹¹¹. Việc Quốc Vụ Viện chấp thuận kế hoạch

¹⁰⁷Tam Sa (Sansha) trong tiếng Trung là 三沙.

¹⁰⁸ “海南籌建三沙市 - 爭議海域設轄區 面積約全國1/4”

[“Hải Nam có kế hoạch thành lập thành phố Tam Sa, thành lập quận quản lý hành chính với khu vực biển có tranh chấp, lãnh hải lớn như là ¼ lãnh thổ toàn đất nước.”], 20 November 2007; “Việt Nam phản đối việc thành lập thành phố Tam Sa trên đảo Hải Nam”. Bộ Ngoại giao Việt Nam, www.mofa.gov.vn

¹⁰⁹ “Vietnam’s policy of resolving all disputes in the East Sea through peaceful negotiations”, Press and Information Department – foreign ministry, 9 December 2007, <http://biengioilanhtho.gov.vn/eng/vietnam-spolicyofresolvingall-nd-d2d60c26.aspx>; “China moves to expand its reach”, *Asia Times*, 29 January 2008.

¹¹⁰ “低调海南：‘这里没有三沙市’” [“Hainan in low profile:

‘There is no Sansha City here’], 东方早报 [*Dongfang Daily*], 19 March 2009, <http://news.163.com/09/0319/13/54P788MH000120GU.html>.

¹¹¹ Tháng 1 năm 2010 Hà Nội phản đối Trung Quốc quyết định thành lập các cơ quan quản lý trên quần đảo Hoàng Sa và phát triển ngành công nghiệp du lịch vi phạm chủ quyền lãnh thổ của Việt Nam. Sau đó, Trung Quốc đã thông qua Đại chiến lược 2010-2020 về Xây dựng và Phát triển các đảo du lịch quốc tế của Hải Nam”, theo đó các tuyến đường du lịch trên không và trên biển đến Hoàng Sa sẽ được phát triển và việc đăng ký quyền sử dụng các đảo chưa có người ở được khuyến khích. Tháng 6 năm 2010. Bộ Ngoại giao Việt Nam phản đối kế hoạch này coi đó là sự vi

phát triển du lịch này vào năm 2007 đã gây ra các làn sóng phản đối mạnh mẽ từ phía Việt Nam và Hải Nam đã phải ngừng kế hoạch này ngay sau đó¹¹².

Tuy nhiên Hải Nam vẫn kiên trì xin Quốc Vụ Viện tiếp tục cho phép kế hoạch phát triển du lịch. Năm 2009, Hải Nam đã thuyết phục Tổng cục Du lịch Quốc gia cùng nộp một đề xuất khác xin phát triển “đảo du lịch quốc tế Hải Nam”, bao gồm quần đảo Hoàng Sa. Quốc Vụ Viện đã đồng ý vào tháng 9 năm 2009¹¹³. Ngày 4 tháng 1 năm 2010, người phát ngôn Bộ Ngoại giao Việt Nam tuyên bố hành động này “vi phạm nghiêm trọng chủ quyền của Việt Nam, gây ra căng thẳng và làm phức tạp thêm tình hình”¹¹⁴. Hải Nam đáp lại bằng việc đóng cửa một số công ty du lịch đang triển khai các dự án tại Hoàng Sa¹¹⁵. Quyết định của Bắc Kinh ngừng thành lập thành phố Tam Sa, trong khi hai lần cho phép hoạt động du lịch trên quần đảo Hoàng Sa cho thấy họ coi du lịch không phải là vấn đề gay gắt và là cách để dần khẳng định chủ quyền của mình.

Mặc dù đã dừng phát triển du lịch trên quần đảo Hoàng Sa, chính quyền Hải Nam tiếp tục khuyến khích hoạt động này. Một quan chức địa phương cho biết mặc dù quyết định của Quốc Vụ Viện bị hủy, Hải Nam vẫn coi quyết định này có hiệu lực và tìm cách thực hiện nó¹¹⁶. Các công ty du lịch nhỏ hơn ở Hải Nam tiếp tục tổ chức các chuyến du lịch nhỏ đến Hoàng Sa, với sự đồng thuận của chính quyền địa phương và quân đội¹¹⁷. Ngày 21 tháng 11 năm 2011, Công ty Vận tải Eo biển Hải Nam thông báo đã được chính quyền Hải Nam cấp phép mở các chuyến

phạm chủ quyền của Việt Nam và trái với tinh thần của Tuyên bố ứng xử DOC. Trần Trường Thủy, “Diễn biến gần đây tại Biển Đông: Từ tuyên bố cho đến Bộ Quy tắc ứng xử”, East Sea (South China Sea) Studies, 15 July 2011; “China moves to expand its reach”, op. cit.; Crisis Group interview, Beijing, November 2011.

¹¹² “国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见”

[“State Council’s several opinions on further building and developing Hainan international tourism island”], Chinese government official website, 31 December 2009, www.gov.cn/zwqk/2010-01/04/content_1502531.htm.

¹¹³ Crisis Group interview, Hainan Province, November 2009; “南海旅游开发规划获通过，西沙旅游定位高端” [“South China Sea tourism development plan approved, Xisha tourism aim at high-end market”], *Hainan Economic Daily*, 8 August

2007; 关于开放开发西沙暨南海旅游等问题的建议, 14 March

2005, Hainan People’s Congress official website, www.hainan.net/cgi-bin/news/subject/countrypc2005/read.asp?id=6350.

¹¹⁴ Kristine Kwok, “Tourism plan for disputed islands”, *South China Morning Post*, 6 January 2010.

¹¹⁵ Phòng vấn của Nhóm Crisis Group, Hải Nam tháng 11 năm 2011.

¹¹⁶ Như trên

¹¹⁷ Các công ty nhỏ thường có quan hệ tốt với chính quyền địa phương và quân đội. Họ sử dụng các máy bay quân sự hay các tàu tiếp nhiên liệu để đưa khách du lịch đến quần đảo Hoàng Sa. Phòng vấn của Crisis Group, tháng 11 năm 2011.

du lịch kinh doanh – do Thành phố Hải Khẩu quản lý – trên quần đảo Hoàng Sa¹¹⁸. Ngày 28 tháng 3 năm 2012, Đô đốc về hưu của PLAN Yin Zhuo nói rằng phát triển du lịch là “tốt cho khẳng định chủ quyền và củng cố sự hiện diện trên quần đảo Hoàng Sa”¹¹⁹.

Tổng cục Du lịch Quốc gia cũng nhìn thấy cơ hội thông qua việc phát triển các dự án này nhằm củng cố các tuyên bố chủ quyền của Trung Quốc. Tại Hội nghị Hiệp thương Chính trị Nhân dân tháng 3 năm 2012, Wang Zhifa, phó giám đốc Tổng cục Du lịch, khi nói về các hoạt động của Tổng cục với chính quyền Hải Nam và các cơ quan thuộc chính phủ khác về dự án phát triển du lịch trên quần đảo Hoàng Sa, cho biết cách làm này sẽ “tạo lợi thế cho các tuyên bố chủ quyền của Trung Quốc và an ninh biên giới”¹²⁰.

Hải Nam cũng tổ chức các hoạt động thương mại khác nhằm thu hút du lịch đến Hoàng Sa. Ngày 28 tháng 3 năm 2012, Hải Nam đã tổ chức một cuộc thi chèo thuyền từ Tam Á đến Hoàng Sa. Tất cả các hoạt động này đều bị Việt Nam phản đối mạnh mẽ¹²¹. Ngày 6/4/2012, chính quyền Hải Nam công khai phủ nhận dự án này sẽ được triển khai trong năm, và Tổng cục Du lịch bác bỏ tin cho rằng họ đã công bố dự án du lịch tại Hoàng Sa¹²². Quyết định của Hải Nam tiếp tục dự án du lịch tại Hoàng Sa thể hiện quyết tâm thực hiện quyền tự chủ của mình trong các hoạt động tại Biển Đông. Trong tất cả các trường hợp này, chính quyền địa phương đã gây ra áp lực lên chính quyền trung ương. Việc chính quyền trung ương thông qua dự án rồi lại ngừng khi có phản đối về mặt ngoại giao giúp họ thử phản ứng của các bên tại khu vực Biển Đông và giúp củng cố các yêu sách đòi chủ quyền của Trung Quốc.

¹¹⁸ Công ty Trách nhiệm Hữu hạn Vận tải biển Eo biển Hải Nam thuộc Ủy ban Hành chính và Giám sát Tài sản thuộc sở hữu Nhà nước của chính quyền Hà Khẩu, “海峡股份以1047 万元改造‘椰香公主’轮” [“Haixia shareholding will spend 10.47 million yuan upgrading ‘Yexiang Princess’ Cruise], 东方早报 [Dong-fang Daily], 24 tháng 11 năm 2011. “国内首开西沙群岛旅游线路, 海峡股份成吃螃蟹第一家” [“Chuyến du lịch đến Hoàng Sa mở lần đầu tiên ở Trung Quốc, brave Haixia Strait Shipping Co. Ltd. got ahead of others”], *Securities Daily*, 22 tháng 11 năm 2011..

¹¹⁹ “西沙旅游群岛旅游即将开通, 军事禁区首次开放”

[“Phát triển du lịch tại Hoàng Sa, các vùng hạn chế hoạt động quân sự sẽ được mở đầu tiên”], CCTV, 28 March 2012.

¹²⁰ Li Mingjiang, “Tham vọng biển của Trung Quốc”, op. cit.

¹²¹ “越宣称对我南沙西沙拥有主权 要我停止侵犯” [“Việt Nam tuyên bố chủ quyền đối với các quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa yêu cầu Trung Quốc ngừng vi phạm chủ quyền”], 环球时报 [Global Times], 16 March 2012.

¹²² “海南称着手规划西沙旅游 如何避免过度开发引关注”

[“Hải Nam thông báo kế hoạch phát triển du lịch tại Hoàng Sa, công chúng lo ngại về sự phát triển quá mức”], 新京报 [Beijing News], 6 tháng 4 năm 2012

C. CÁC NGUỒN NĂNG LƯỢNG TIỀM NĂNG

Các công ty dầu khí lớn của Trung Quốc (NOCs)¹²³ có nguy cơ gây leo thang xung đột khi hoạt động trong khu vực có tranh chấp tại Biển Đông. Tuy nhiên, hiện tại NOCs thấy các lợi ích về tài nguyên ở vùng biển này chưa đáng để gây ra các rắc rối về kinh tế và chính trị. Hiện tại, các công ty này chỉ có các giếng khoan tại các khu vực không có tranh chấp nằm ngay sát bờ biển phía nam của Trung Quốc¹²⁴. Tuy nhiên, nếu các công ty này thấy lợi ích khoan dầu từ Biển Đông lớn hơn các thách thức hoặc giả là chính quyền trung ương khuyến khích công ty khoan dầu, thì các công ty này có thể sẽ mở rộng hoạt động của mình tại các vùng tranh chấp trong tương lai.

Động lực cơ bản khuyến khích các công ty năng lượng khai thác tại Biển Đông là khoản lợi kếp xù từ các nguồn dự trữ ga và dầu khí tiềm năng¹²⁵, nơi mà giới truyền thông miêu tả là “Vùng Vịnh thứ hai”¹²⁶. CNOOC, một công ty khai thác dầu khí xa bờ hàng đầu của Trung Quốc muốn Trung Quốc kiểm soát và củng cố các tuyên bố chủ quyền của mình tại các khu vực có tranh chấp trên biển¹²⁷. Cả Sinopec và CNPC đều tìm cách tăng thu nhập của mình ở phía Bắc đường chín đoạn nói chung, cũng như thể hiện sự quan tâm đến khu vực Biển Đông¹²⁸.

Tuy nhiên, các rào cản về chính trị, kinh tế và công nghệ đã hạn chế khả năng của NOC hoạt động tại Biển Đông, đặc biệt trong các vùng nước có tranh chấp. Các tuyên bố chủ quyền chồng chéo lại là một rào cản khác nữa. Một quan

¹²³ “NOCs” trong phần này là nói đến các công ty dầu Trung Quốc trừ khi có quy định khác. Về báo cáo của Crisis Group về quá trình hoạch định chính sách và sử dụng năng lượng của Trung Quốc, xem Crisis Group Report, *China’s Thirst for Oil*, tài liệu đã dẫn. Ba NOCs chính là Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Trung Quốc (CNPC), Tập đoàn Hóa dầu Trung Quốc (Sinopec) và Tập đoàn Dầu khí Xa bờ Trung Quốc (CNOOC).

¹²⁴ Dự án khoan dầu cực nam Trung Quốc cho đến nay là mỏ ga Y13-1, khai thác cùng CNOOC và ARGO, tại Bồn Quỳnh Đông Nam (Qiongdongnan Basin) ngoài khơi đông nam bờ biển tỉnh Hải Nam. Phòng vấn của Crisis Group, Chinese South China Sea analyst, Hainan, tháng 11 năm 2011.

¹²⁵ Chưa có khảo sát toàn bộ nào về nguồn tài nguyên tại Biển Đông được thực hiện. Tuy nhiên, các công ty dầu đã phát hiện được những nguồn dự trữ đáng kể trong khu vực các công ty đang khai thác. CNOOC gọi Biển Đông là “海上大庆” [Maritime Daqing] (Daiqing (Đại Khánh – ND) là mỏ dầu lớn nhất của Trung Quốc). Thêm phân tích về giá trị cơ bản của nguồn tài nguyên Biển Đông đối với an ninh năng lượng của các quốc gia yêu sách, xem “Maritime Energy Resources in Asia”, U.S. National Bureau of Research, Special Report số 35, tháng 12 năm 2011. “中国海洋石油天然气年产超5100万吨” “海上大庆”梦想成真”, 人民日报 (海外版) 2011年1月5日. [“CNOOC annual oil and gas production exceeds 51 million tonnes, ‘Maritime Daqing’ dream comes true”, *people’s Daily Overseas Edition*, 5 tháng 1 năm 2011]. Ước tính lạc quan nhất của bộ tài nguyên và đất đai Trung Quốc khẳng định nguồn tài nguyên vào khoảng 55 tỷ tấn dầu và 20 nghìn tỷ mét khối khí ga.

¹²⁶ “第二个波斯湾”. For examples see 沈泽玮, “为改变缺油局面

南中国海将建‘深水大庆’”, 联合早报网, 4月18日2011年. [Shen Zewei, “To change the oil shortage situation, a ‘Deepwater Daqing’ to be established in South ChinaSea”, Lianhe Zaobao, 18 April 2011].

¹²⁷ Phòng vấn của Nhóm Crisis Group, Bắc Kinh tháng 12 năm 2010.

¹²⁸ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 10 năm 2011. Cả CNPC và Sinopec đều có giấy phép khai thác các lô tại Biển Đông của bộ tài nguyên và đất đai Trung Quốc. “PetroChina says ‘major breakthroughs’ due by 2010”, *People’s Daily* (online), 17 tháng 3 năm 2006.

chức điều hành hoạt động dầu khí của Trung Quốc nói các vấn đề chính trị là “nguyên nhân cơ bản nhất” khiến các công ty dầu khí quốc gia Trung Quốc không thể tự do khai thác dầu khí tại Biển Đông¹²⁹. Đã có hai lần các công ty dầu khí phải ngừng hoạt động dự án của mình sau khi gây ra quá nhiều tranh cãi tại Biển Đông. Năm 1994, CNOOC đã hủy một dự án khai thác chung với Công ty Năng lượng Creston của Mỹ gần khu vực quần đảo Trường Sa sau khi Việt Nam phản đối mạnh¹³⁰. Năm 2009, Sinopec đã ngừng thăm dò tại lưu vực Quỳnh Đông Nam (Qiongdongnan) cũng do Việt Nam phản đối mạnh mẽ¹³¹. Hậu quả về mặt ngoại giao cộng với thực tế là các CEOs của NOC được chính quyền trung ương bổ nhiệm¹³², có nghĩa là các công ty dầu khí phải tính toán cẩn thận khi cân nhắc đầu tư trong khu vực¹³³.

Các công ty dầu khí Trung Quốc chưa muốn thực hiện các hoạt động khoan thăm dò dầu khí gần khu vực các nước có tranh chấp với Trung Quốc, bởi vì “nếu có bất cứ vấn đề gì xảy ra đối với dàn khoan, các quốc gia này sẽ không giúp chúng tôi thoát ra ngoài”¹³⁴. Các công ty này cũng không muốn hoạt động trong khu vực Biển Đông, nơi quân đội không thể bảo vệ các tuyên bố chủ quyền của Trung Quốc¹³⁵. Khoảng cách địa lý của các khu vực tranh chấp cũng đòi hỏi chi phí cao cho việc xây dựng các nhà dàn và các hoạt động khai thác xa bờ chi phí cao hơn nhiều với khai thác gần bờ, đặc biệt tại các khu vực nước sâu ở Biển Đông¹³⁶. Do đó, đến nay các hoạt động khoan thăm dò tại Biển Đông mới được thực hiện tại các vùng biển không có tranh chấp nằm ngay sát bờ biển phía nam của Trung Quốc.

Hơn nữa, các công ty dầu khí của Trung Quốc thường chưa có kinh nghiệm khai thác tại vùng nước sâu. CNOOC mới chỉ công bố có trang thiết bị khai thác

¹²⁹ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 10 năm 2011.

¹³⁰ Lô “WAB-21” nằm trong vùng biển có tranh chấp với Việt Nam. Phòng vấn của Crisis Group, Hải Nam, tháng 11 năm 2011. Dự án vẫn chưa được nối lại.

¹³¹ Trong năm 2009, Sinopec đã bác bỏ các thông tin truyền thông rằng Sinopec sẽ bắt đầu các hoạt động khảo sát mới tại lưu vực Quỳnh Đông Nam (Qiongdongnan basin). Một quan chức cấp cao đã nói “Tôi không biết về vấn đề này. Một thông tin như vậy có thể gây ra sự giận dữ về ngoại giao với Việt Nam”. “Sinopec denies WSJ report on drilling”, *The Global Times*, 18 tháng 6 năm 2009. Dự án đã bị tạm ngừng do phản đối từ phía Việt Nam. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2011. Sinopec đã hoàn toàn tiến hành một nghiên cứu về tài nguyên ban đầu tại những khu vực phía nam của lưu vực Quỳnh Đông Nam (Qiongdongnan basin) vào năm 2008. “琼东南盆地油气资源完成评价研究”, 中国石化新闻网, 2008年11月18日 [“Evaluation study of Qiongdongnan basin oil and gas resources completed”, Sinopecnews.com.cn, 18 tháng 11 năm 2008].

¹³² Xem chú thích số 7.

¹³³ Xem chú thích số 6.

¹³⁴ Phòng vấn của Crisis Group, Hải Nam, tháng 11 năm 2011.

¹³⁵ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 10 năm 2011.

¹³⁶ C Phòng vấn của Crisis Group, Phòng năng lượng Ủy ban Cải cách và Đổi mới Quốc gia, Bắc Kinh, tháng 10 năm 2011; Hải Nam, tháng 11 năm 2011. PetroChina eyes South China Sea exploration”, *China Daily* (online), 6 tháng 7 năm 2004.

vùng nước sâu năm 2011¹³⁷. Các công ty dầu khí cũng không muốn sử dụng quỹ của mình cho các hoạt động thăm dò ngoài khơi và chính phủ đã từ chối các yêu cầu hỗ trợ tài chính¹³⁸. Vì những lý do này, một số các quan chức trong ngành năng lượng của Trung Quốc tin rằng hiện tại chưa nên khai thác nguồn năng lượng ở khu vực này¹³⁹. Hiện tại, việc khai thác dầu khí ở các khu vực không có tranh chấp đã tạo đủ việc cho các công ty này – đặc biệt sau khi tìm thấy các nguồn dầu khí quan trọng gần bờ¹⁴⁰. Như một nhà phân tích năng lượng đã phát biểu vào thời điểm hiện tại “Trung Quốc thà đến Châu Phi” để khai thác năng lượng còn hơn là khai thác tại các vùng nước có tranh chấp ở Biển Đông vì có quá nhiều rắc rối¹⁴¹.

Tuy nhiên các công ty dầu khí quốc gia khó có thể từ bỏ lợi ích khai thác các nguồn tài nguyên tại Biển Đông trong tương lai. CNOOC đã tiếp tục đề nghị chính phủ hỗ trợ các dự án thăm dò tại các vùng biển nước sâu ở Biển Đông, bao gồm cả các khu vực có tranh chấp¹⁴². Là một phần trong chiến lược của mình, CNOOC cũng lập luận rằng các dự án này sẽ củng cố các yêu sách của Trung Quốc đối với các khu vực tranh chấp.¹⁴³ Tháng 5 năm 2011, CNOOC đã thông báo trên website của mình là công ty này sẽ mời thầu 19 lô mới trên Biển Đông. Thông báo chỉ bị phản đối về mặt ngoại giao một năm sau từ phía Việt Nam, khi Hà Nội chỉ đích danh một lô chỉ nằm cách quần đảo Hoàng Sa khoảng một dặm, trong tuyên bố của mình ngày 15 tháng 3 năm 2012¹⁴⁴. CNOOC cũng nhanh chóng phát triển khả

¹³⁷ Dàn khoan “981”, loại dàn khoan đầu tiên được sản xuất tại Trung Quốc, đánh dấu sự tiến bộ đáng kể về khả năng khoan nước sâu của Trung Quốc. Qua thời kỳ Kế hoạch 5 năm lần thứ 11, CNOOC đã đầu tư 15 tỷ nhân dân tệ (2,35 tỷ USD) vào khai thác vùng nước sâu, trong đó chỉ riêng 6 tỷ nhân dân tệ (942 triệu USD) đầu tư cho 981. CNOOC cũng tiết lộ về một căn cầu nước sâu mới và 12 tàu thăm dò địa chấn. “Deep-water semi-submersible drilling platform ‘Hai Yang Shi You 981’ completed for operation”, thông cáo báo chí, CNOOC, 24 tháng 5 năm 2011. “Deepwater pipe-laying crane ‘Hai Yang Shi You 201’ enters trial stage for delivery”, press release, CNOOC, 25 tháng 5 năm 2011. “12-streamer seismic vessel ‘Hai Yang Shi You 720’ commences operation”, thông cáo báo chí, CNOOC, 23 tháng 5 năm 2011. “CNOOC to explore the depths”, *People’s Daily Online*, 25 tháng 5 năm 2011.

¹³⁸ Như trên

¹³⁹ Như trên

¹⁴⁰ Các nhà địa chất Trung Quốc đã phát hiện ra 38 bồn chứa khí ga và dầu khí ngoài khơi phần phía bắc của Biển Đông vào năm 2011. “Discoveries fuel China’s resource security”, *China Daily*, 17 tháng 1 năm 2011. Vào năm 2011, bộ tài nguyên và đất đai đã tuyên bố rằng Trung Quốc sẽ tập trung vào hoạt động khai thác phần tận cùng phía bắc Biển Đông”. Peng Quiming, Cục trưởng Cục Khảo sát Địa chất, Bộ tài nguyên và Đất đai Trung Quốc, họp báo, Bắc Kinh, 24 tháng 11 năm 2011. CNOOC’s new deep-water equipment will commence work on the company’s blocks in the sea’s northern region as early as spring 2012. “CNOOC to explore the depths”, *People’s Daily (online)*, 25 tháng 5 năm 2011. Phòng vấn của Crisis Group, Hải Nam, tháng 11 năm 2011.

¹⁴¹ Phòng vấn của Crisis Group, Hải Nam, tháng 11 năm 2011, CNOOC không chỉ tìm kiếm các dự án dầu mao hiểm tại châu Phi mà còn tìm kiếm khí ga và dầu tại Úc-hen-ti-na và các nước Mỹ Latin, *China Daily*, 14 tháng 7 năm 2010. Sinopec và CNPC cũng đang chuyển đến các khu vực khác để mở rộng phát triển thành xa bờ. Ví dụ, vào tháng 3 năm 2010, Sinopec đã mua lại tài sản khai thác dầu khí đầu tiên của mình tại Angola để đạt được chuyên môn về kỹ thuật đầu tiên của mình. Liu, Hall & Knight, “China’s Deep-Water Campaign”, tài liệu đã dẫn. Theo website của tập đoàn này, CNPC đang tiến hành hoạt động đối với một “dự án phát triển khai thác nước sâu” ở Myanmar.

¹⁴² Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 9 năm 2011.

¹⁴³ Như trên.

¹⁴⁴ Brian Spegele, “Việt Nam phản đối kế hoạch của CNOOC tại các vùng biển có tranh chấp”, *The Wall Street Journal*, 16 tháng 3 năm 2012.

năng khoan thăm dò tại khu vực nước sâu, và có kế hoạch khoan giếng nước sâu đầu tiên tại khu vực phía bắc Biển Đông vào năm 2012¹⁴⁵.

Tiếp tục tiếp cận các nguồn năng lượng là điều tối quan trọng cho sự phát triển của Trung Quốc và Bắc Kinh muốn giảm sự phụ thuộc của mình vào các nguồn cung cấp dầu lửa từ Trung Đông và phát triển các nguồn năng lượng thay thế ga và dầu khí, đặc biệt là tại khu vực gần đại lục¹⁴⁶. Vì lý do này, các nguồn năng lượng tiềm năng tại Biển Đông là một trong các lý do chủ đạo khiến Trung Quốc không muốn thỏa hiệp các yêu sách chủ quyền của mình. Một khi năng lực kỹ thuật và mong muốn khai thác dầu khí của CNOOC và các công ty khoan thăm dò ở Biển Đông gia tăng, các công ty dầu khí quốc gia (NOCs) chắc chắn sẽ đóng vai trò lớn hơn trong tranh chấp lãnh thổ.

E. CHỦ NGHĨA DÂN TỘC

Chủ nghĩa dân tộc vừa giúp Bắc Kinh trong chính sách liên quan đến Biển Đông, vừa là nhân tố hạn chế khả năng lựa chọn chính sách của chính phủ. Chính phủ trước đây đã lợi dụng và khuyến khích chủ nghĩa dân tộc khi thấy nó phù hợp với các mục tiêu chính sách của mình¹⁴⁷. Các chính quyền địa phương và các cơ quan chấp pháp cũng sử dụng chủ nghĩa dân tộc nhằm thúc đẩy chương trình nghị sự riêng của mình. Một khi chủ nghĩa dân tộc không còn bị kiềm chế, nó sẽ có lúc phát triển một cách thái quá và đủ để gây tổn hại cho lợi ích của Bắc Kinh, thậm chí có thể còn đặt ra nghi vấn về tính chính danh của chính quyền Bắc Kinh ở trong nước¹⁴⁸. Nếu giới lãnh đạo trung ương chưa có một chính sách rõ ràng và chưa quyết định kiềm chế tư tưởng chống đối, thì khi đó họ mới chỉ tạm thời hạn chế tâm lý chủ nghĩa dân tộc mà thôi. ‘Công luận là con dao hai lưỡi’, một nhà phân tích Trung Quốc đã nói, ‘Bắc Kinh có thể sử dụng nó như là một công cụ của

¹⁴⁵ CNOOC sẽ sử dụng dàn khoan “981” để khoan khai thác giếng dầu đầu tiên của mình. Chen Aizhu, “China’s CNOOC to sink first deepsea well in December/January”, Reuters, 6 tháng 12 năm 2011.

¹⁴⁶ Zhang Jian, “China’s Energy Security” Prospects, Challenges and Opportunities”, Brookings, CNAPS Visiting Fellow Working Paper, July 2011.

¹⁴⁷ Chính phủ Trung Quốc đôi khi sẽ sử dụng vấn đề chính sách đối ngoại để tạo nhận thức tích cực hơn từ công chúng về khả năng điều hành của mình, hoặc là để đánh lạc hướng dư luận đối với các vấn đề trong nước. Susan Shirk, *China: Fragile Superpower*, tài liệu đã dẫn, tr.62.

¹⁴⁸ Ví dụ, sự bất mãn của công chúng đối với những lựa chọn chính sách dẫn đến sự cáo buộc trong quá khứ rằng chính phủ đang “bán rẻ” đất nước. “200家西方公司狂敛南海油气中国政府要迁腐到何时!” [“200 Western companies robbing oil and gas in the South Sea. How long will Chinese government keep its useless policy?”], CNEWN.com, www.cnewn.com/thread-6015-1-1.html. Những quan điểm ôn hòa, chẳng hạn như việc giải thích tại sao Trung Quốc không sử dụng vũ lực tại Biển Đông, lại được hiểu là những quan điểm của kẻ phản bội. “精英汉奸们在南海怎样卖国” [“How the elite traitors sell out China’s interests in the South China Sea?”], 1 tháng 7 năm 2011, http://club.china.com/data/thread/1011/2727/85/08/4_1.html.

chính sách đối ngoại để ép các quốc gia khác thỏa hiệp, nhưng Bắc Kinh cũng phải tìm cách thỏa mãn yêu cầu của công luận”¹⁴⁹.

Một hợp phần quan trọng của chủ nghĩa dân tộc Trung Quốc là tâm lý coi mình từng là nạn nhân của lịch sử. Mặc dù ảnh hưởng của Trung Quốc ngày càng tăng lên, nhiều người vẫn tiếp tục nhắc lại “Thế kỷ của sự ô nhục” làm cơ sở xác lập nhân quan khi quan hệ với các nước khác¹⁵⁰. Kể từ khi thành lập nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, chính phủ Trung Quốc đã liên tục sử dụng các sách báo lịch sử và truyền thông để nhấn mạnh sự cần thiết phải lấy lại danh dự dân tộc¹⁵¹.

Trong trường hợp Biển Đông, chính phủ đã chú ý sử dụng chủ nghĩa dân tộc trong các tranh chấp trên biển. Các sách báo hiện nay đều vẽ bản đồ đường chín đoạn trên biển Đông. Phần đề cập đến “quần đảo Trường Sa xinh đẹp” của Trung Quốc cũng được đưa vào các chương trình giảng dạy tại các tỉnh khác nhau từ đầu những năm 1980¹⁵². Chính phủ đã liên tục nhấn mạnh các yêu sách chủ quyền có tính lịch sử của mình đối với hai quần đảo Trường Sa và Hoàng Sa¹⁵³, trong khi truyền thông luôn đưa tin rằng Trung Quốc là nạn nhân khi tuyên truyền rằng “trong hơn một nghìn dàn khoan dầu trên Biển Đông và 4 sân bay trên quần đảo Trường Sa, không cái nào thuộc Trung Quốc cả”¹⁵⁴. Việc Mỹ ủng hộ các bên tuyên bố chủ quyền khác giúp củng cố quan điểm cho rằng Trung Quốc là bên yếu hơn và là nạn nhân trong tranh chấp chủ quyền.

Nói chung, chính phủ Trung Quốc đã sử dụng chủ nghĩa dân tộc là công cụ hữu ích để lý giải cho cách ứng xử của mình trong quan hệ đối ngoại, trong khi các quốc gia khác lập luận rằng luật pháp và những người bỏ phiếu cho họ không cho phép thỏa hiệp¹⁵⁵. Một quan chức nói rằng vì các bên có yêu sách chủ quyền khác

¹⁴⁹ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2010.

¹⁵⁰ “Thế kỷ của sự ô nhục” miêu tả thời kỳ từ năm 1839, khi người Anh tiến hành cuộc Chiến tranh Nha phiến Lần thứ nhất chống lại Trung Quốc, cuộc chiến kết thúc vào năm 1949 khi Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa được thành lập. Trong suốt thời kỳ này, Trung Quốc đã ký những hiệp định mà giờ được miêu tả là những hiệp định sỉ nhục với các cường quốc Phương Tây. Alison Kaufman, “The ‘Century of Humiliation’, Then and Now: Chinese Perceptions of the International Order”, in *Pacific Focus*, vol. 25, Issue 1 (tháng 4 năm 2010), tr.1-22.

¹⁵¹ Có nhiều ví dụ có thể tìm thấy trên internet, chẳng hạn một bộ sưu tập những video liên quan đến chủ đề này trên Youku.com, website video lớn nhất tại Trung Quốc. “百年国耻国仇专辑” [“Collection of videos related to a hundred years of humiliation and rancour”] www.youku.com/playlist_show/id_184561.html.

¹⁵² Trong tiếng Trung, phần này có tiêu đề là “美丽的南沙群岛” 《小学语文》苏教版三年级下册 [Third grade Chinese textbook, II, Jiangsu Education Publishing House], tr.9-11, 2011; phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 3 năm 2012.

¹⁵³ Ví dụ xem “中国对南沙群岛拥有主权的法律依据” [“The historic proof of China’s sovereignty rights on Spratly Islands”], website chính thức của bộ ngoại giao, www.mfa.gov.cn/chn/gxh/zlb/zcwj/t10648.htm.

¹⁵⁴ “当前是在南海动武的良机” [“Right now it is good timing for a war in the South China Sea”], Global Times, 27 Septem-ber 2011.

¹⁵⁵ Crisis Group interviews, Beijing, July 2011 and February 2012.

sử dụng chủ nghĩa dân tộc để biện minh cho lập trường của mình ở Biển Đông, Trung Quốc cũng có quyền sử dụng truyền thông để kích động chủ nghĩa dân tộc¹⁵⁶. Các công dân mạng và các nhà hoạt động dân tộc lâu nay kêu gọi Bắc Kinh triển khai quân sự để “đạy cho Việt Nam, Phi-líp-pin và Ma-lai-xi-a một bài học”¹⁵⁷. Nhiều người trong số này còn muốn hạm đội Nam Hải lập lại chiến thắng năm 1974 và 1988 và đuổi người Việt “cúp đuôi về nước”¹⁵⁸. Hầu hết các học giả theo chủ nghĩa dân tộc và các công dân mạng là những người ủng hộ mạnh mẽ quan điểm tối đa hóa chủ quyền của đường chín đoạn, kêu gọi “không quên 3 triệu km² vùng biển chủ quyền của Trung Quốc” và còn nói rằng diện tích lãnh thổ của Trung Quốc lẽ ra phải là 12.6 triệu km vuông chứ không phải là 9.6 triệu¹⁵⁹. Leo thang căng thẳng trên Biển Đông đã làm gia tăng sự quan tâm của công luận về vấn đề tranh chấp¹⁶⁰. Theo biên tập viên một tờ báo ở Trung Quốc, “đôi khi để các quan chức theo trường phái cứng rắn nói những gì mình muốn nói không tiện, cho nên chúng tôi nói điều đó thay cho họ”¹⁶¹.

Chính quyền địa phương và các cơ quan chấp pháp cũng có lợi khi sử dụng chủ nghĩa dân tộc để phụ vụ các chương trình nghị sự riêng của mình. Các cơ quan này thường phát biểu trước công luận chỉ trích thái độ hiếu chiến của các quốc gia tại Biển Đông như là cách để gây áp lực lên chính quyền trung ương đòi hỏi cung cấp nguồn lực nhiều hơn – vừa giúp họ theo đuổi các hoạt động kinh tế, vừa kiếm được nhiều tàu chấp pháp hơn. Một trong những cách làm là cáo buộc Việt Nam và Philippin thường xuyên “cướp và đe dọa các ngư dân Trung Quốc”, cướp đoạt các khu vực đánh bắt cá và vi phạm chủ quyền của Trung Quốc¹⁶². PLA cũng sử dụng tranh chấp tại Biển Đông để biện minh cho việc tăng ngân sách và tăng cường ảnh hưởng của mình, mặc dù PLA tập trung vào các mối đe dọa từ các hoạt động chính

¹⁵⁶ Crisis Group interview, Beijing, March 2012. “美智库分析越南强烈民族主义把自己逼入困境” [“American think-tank analyse how strong nationalism sentiments (encouraged by Vietnamese government) has put Vietnam into a dilemma”] 环球时报 [Global Times], 15 June 2011.

¹⁵⁷ “南沙群岛的占领情况及军事展望”, bbs.tiexue.com.

¹⁵⁸ “北京该出手了：两岸联手行动震慑越南白眼狼”, ibid.

¹⁵⁹ “中国有960+300万平方公里陆地+海洋国土” [“China has 9.6+3 million sq km land+maritime territory”], www.china.com, 20 February 2006, http://military.china.com/zh_cn/history2/06/11027560/20060220/13108524.html; “郑明少将：中华世纪坛‘地图’忘记海洋国土” [“Rear Admiral Zheng Ming: China’s maritime territory is missing from the ‘map’ in China Millennium Monument”], Phoenix TV, 22 April 2009; “中国海洋国土近一半存在争议，八邻国提无理要求”, Outlook Weekly, 15 April 2009, <http://news.qq.com/a/20090415/000975.htm>.

¹⁶⁰ Dấu hiệu của điều này là sự gia tăng đột ngột về tin tức và những bình luận công khai năm 2011 so với năm 2010. Ví dụ, trên website tập hợp tin tức lớn nhất của Trung Quốc là news.sina.com, việc tìm kiếm tin tức và những bình luận công khai chứa cụm từ “vấn đề Biển Đông” năm 2011 sẽ cho ra 2888 đường dẫn, trong khi năm 2010 chỉ cho ra 911 đường dẫn.

¹⁶¹ Crisis Group interview, Beijing, October 2011.

¹⁶² Tham thảo luận, xem Phần IV.B “Cạnh tranh giữa các cơ quan chấp pháp”.

trị và quân sự của Mỹ trong khu vực, những hoạt động coi là nhằm kiềm chế sự phát triển của Trung Quốc¹⁶³. Những sự kiện như vậy thường gây ra phản ứng dân tộc chủ nghĩa mạnh mẽ từ các công dân mạng.

Mặc dù chủ nghĩa dân tộc có ảnh hưởng lớn đến chính sách đối ngoại của Trung Quốc và chính phủ có khả năng kiềm chế tâm lý này, tuy nhiên khả năng này đang yếu đi do sự phát triển nhanh chóng của truyền thông¹⁶⁴. Khi Bắc Kinh cảm thấy cần phải giảm bớt căng thẳng trên Biển Đông năm 2011, chính phủ đã dùng các biện pháp làm dịu công luận, trong khi chấp nhận thái độ thỏa hiệp hơn với các nước ASEAN¹⁶⁵. Một biện pháp là yêu cầu truyền thông chính thống tuyên truyền ở mức độ hài hòa hơn. Ví dụ, ngay sau Diễn đàn An ninh khu vực (ARF) tháng 7 năm 2011, Nhân Dân Nhật báo đã có một trang quan trọng về đề xuất cùng khai thác chung¹⁶⁶. Các bài viết như vậy về Biển Đông có lẽ chưa từng có và dường như được viết nhằm “thống nhất về tư tưởng” trong đảng về vấn đề tranh chấp trên Biển Đông¹⁶⁷.

Kể từ tháng 8 năm 2011, Nhân Dân Nhật báo đã đăng nhiều mục (dưới bút danh Zhong Sheng) nhấn mạnh sự cần thiết giảm đối đầu. Tháng 1 năm 2012, Zhong Sheng đã thảo luận về tầm quan trọng của “hợp tác thực dụng” nhằm đạt được những “kết quả cụ thể”. Trong bối cảnh chuyên thăm của Tổng bí thư Đảng Cộng sản Việt Nam tháng 10 năm 2011, các cơ quan thuộc chính phủ được Bộ Ngoại giao thông báo nên kiềm chế khi trao đổi với giới truyền thông¹⁶⁸. Các ví dụ này cho thấy chủ nghĩa dân tộc có vai trò kiềm chế các nhà lãnh đạo khi họ không có chính sách rõ ràng về các vấn đề lớn, nhưng một khi Bắc Kinh đã quyết thì họ có thể sử dụng các biện pháp giúp giảm bớt tâm lý chủ nghĩa dân tộc nếu chuyện đó không gây sự chú ý lớn của quốc tế¹⁶⁹. Bất cứ thỏa thuận nào trên Biển Đông

¹⁶³ Thêm thảo luận xem Phần IV.A.4 “Heated Political Domestic Environment”.

¹⁶⁴ Crisis Group interviews, Beijing, October 2011. See also Susan Shirk, *China: Fragile Superpower*, op. cit., p. 104.

¹⁶⁵ Xem phần VI “Thay đổi chiến thuật: một cách tiếp cận mới”.

¹⁶⁶ The *People’s Daily* is the official newspaper of the Chinese Communist Party and under control of the Central Committee.

王木克 [Wang Muke], “中国，南海合作的积极推进者”

[“China, Active promoters of the South Seas cooperation”]; 李清源 [Li Qingyuan], “唱响和平稳定合作的主旋律”

[Play- ing the melody of peace, stability and cooperation”]; 丁刚

[Ding Gang], “南海问题缘何被炒热” [“Why the South Sea issue is sizzling”]; and 暨佩娟

[Ji Peijuan], “必须从合作开始不断增进互信” [“Continuously increase mutual trust through cooperation”], all in *People’s Daily*, 2 August 2011, p. 23.

¹⁶⁷ Taylor Fravel, “China’s Strategy in the South China Sea”, *Contemporary South East Asia*, vol. 33, no. 3 (2011), pp. 292-319.

¹⁶⁸ Crisis Group interview, Beijing, March 2012.

¹⁶⁹ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 1 năm 2012. Sự chú ý của công chúng về va chạm càng cao thì áp lực càng lớn đối với Bắc Kinh vì chính quyền không muốn công chúng nhìn nhận là phản ứng yếu kém. Ví dụ về

liên quan đến sự thỏa hiệp của Trung Quốc về đất đai và quyền chủ quyền các vùng biển đều cần đến các biện pháp làm an lòng dư luận, tương tự như những thông điệp trong quá khứ của Bắc Kinh khi giải quyết các tranh chấp lãnh thổ¹⁷⁰.

International Crisis Group

Thái Giang (dịch)

Quang Hưng (hiệu đính)

Trích trong bản gốc tiếng Anh *Stirring Up the South China Sea* của International Crisis Group, Asia Report số 223, ngày 23 tháng 4 năm 2012

điều này là phản ứng mạnh mẽ của Bắc Kinh vào tháng 9 năm 2010 khi Nhật Bản bắt giữ một thuyền trường tàu cá Trung Quốc tại đảo Điếu Ngư/Senkaku.

¹⁷⁰ Sau khi Trung Quốc đạt được thỏa thuận với Nga về đảo Heixiazhi/Bolshoi Ussuriysky, truyền thông chính thức đã đăng những bài báo giải thích cho thỏa thuận này. “为何说中俄边界条约是‘双赢’” [“Why do we say China-Russia’s border treaty is a ‘win-win deal’”], Xinhua net, 31 tháng 5 năm 2005.