

Giữa Lối Hành xử Quyết đoán và Kiểm chế của Trung Quốc:

Hiểu Thế nào Về Chính sách Biển Đông của Nước này?

Zhou Fangyin

Kể từ năm 2010, tình hình ở Biển Đông, vốn lắng dịu trong suốt thời kỳ Chiến tranh Lạnh, đã trở nên bất ổn. Điều này diễn ra trong bối cảnh Trung Quốc trỗi dậy nhanh chóng và Mỹ triển khai chiến lược xoay trục sang châu Á. Tình hình Biển Đông bị ảnh hưởng bởi hàng loạt các yếu tố, bao gồm sự chuyển dịch cấu trúc quyền lực khu vực, việc các nước liên quan điều chỉnh nhận thức, và những lựa chọn chiến lược của các cường quốc bên ngoài khu vực để đối phó với cấu trúc quyền lực khu vực đang thay đổi. Không có gì ngạc nhiên khi cộng đồng quốc tế hết sức quan tâm đến chính sách Biển Đông của Trung Quốc; đặc biệt, lối hành xử quyết đoán của nước này đã trở thành đề tài luôn gây tranh cãi và chịu nhiều chỉ trích.

Câu hỏi đặt ra là, mục tiêu chiến lược trong việc giải quyết các tranh chấp biển và lãnh thổ trên Biển Đông của Trung Quốc là gì. Trung Quốc đang cố gắng tối đa hóa sức mạnh của mình và giành quyền kiểm soát nhiều thực thể nhất có thể? Chính sách về Biển Đông đang thay đổi của Trung Quốc có phải là hành vi cơ hội muốn thống trị toàn khu vực nhân lúc các nước láng giềng không đủ sức kháng cự? Hay chỉ là Trung Quốc đang cố gắng bảo vệ quyền chủ quyền và lợi ích quốc gia của mình mà không làm mất ổn định khu vực?

Bài viết sẽ tìm cách lý giải những vấn đề này theo một góc nhìn từ trong ra ngoài; nghĩa là, xem xét những cuộc tranh luận và quan điểm trong nội bộ Trung Quốc về mục tiêu chiến lược và các lựa chọn chính sách của nước này, qua đó làm sáng tỏ các vấn đề đang được tranh luận sôi nổi liên quan đến chính sách gây tranh cãi của Trung Quốc trong các tranh chấp Biển Đông. Phần còn lại của bài viết sẽ chia thành ba phần. Phần thứ nhất bàn về vấn đề gây nhiều tranh cãi là mục tiêu chiến lược của Trung Quốc ở Biển Đông. Phần thứ hai xem xét những thay đổi trong cách tiếp cận của Trung Quốc đối với tranh chấp Biển Đông. Phần thứ ba đánh giá trên cơ sở phân tích và theo kinh nghiệm về bốn cách hành xử của Trung Quốc trong tranh chấp. Lập luận chính của bài viết là Trung Quốc đã giới hạn các mục tiêu chiến lược ở Biển Đông. Cách tiếp cận đang thay đổi của nước này đối với các tranh chấp biển và lãnh thổ trong khu vực sẽ phụ thuộc và được quyết định bởi các mục tiêu chiến lược tổng thể quốc gia về phục hưng dân tộc Trung Hoa; chiến lược xoay trục châu Á của Mỹ; chủ nghĩa dân tộc đang gia tăng ở Trung Quốc; các hành vi tác động qua lại giữa Trung Quốc và các bên tranh chấp khác ở Biển Đông, đặc biệt là Philippines và Việt Nam. Trong khi đó, có thể kết luận rằng

hành vi của Trung Quốc ở Biển Đông đã chủ động và quyết đoán hơn trong một số trường hợp, nhưng cũng có những vụ việc đáng chú ý khác mà Trung Quốc hành xử khá kiềm chế. Tất cả những vấn đề này đòi hỏi chúng ta phải tìm hiểu sâu hơn về sự phức tạp trong chính sách Biển Đông của Trung Quốc mà không được đề cập trong các tài liệu thường thấy hiện có.

Các Mục tiêu Chiến lược của Trung Quốc ở Biển Đông

Để hiểu rõ hơn về tư duy chiến lược và các lựa chọn chính sách của Trung Quốc về tranh chấp ở Biển Đông, trước tiên chúng ta phải làm rõ hai điều. Thứ nhất, Trung Quốc đang cố gắng đạt được điều gì, hay nói cách khác là mục tiêu chiến lược của Trung Quốc trong việc giải quyết với những vấn đề này; thứ hai là biện pháp và cách tiếp cận nào mà chính phủ Trung Quốc cho là hiệu quả nhất để sử dụng khi theo đuổi mục tiêu này. Chỉ khi làm rõ được hai điều nói trên, chúng ta mới có thể đánh giá được chính phủ Trung Quốc có những lựa chọn chính sách nào, nguyên nhân và cách thức đưa ra kế hoạch hành động trong bối cảnh chính trị cụ thể. Nếu đi theo cách thức trên để phân tích chính sách đối ngoại của Trung Quốc, nhiều khả năng chúng ta sẽ hiểu rõ hơn vấn đề, so với việc sử dụng cách tiếp cận trong đó chỉ đơn giản đặt vấn đề có hay không việc chính sách ngoại giao của Trung Quốc đã trở nên quyết đoán (hoặc hiếu chiến) hơn, hoặc có hay không việc Trung Quốc đã thay đổi mục đích của mình.

Mục tiêu chiến lược của Trung Quốc trong việc giải quyết các tranh chấp lãnh thổ và quyền lợi biển ở Biển Đông được quyết định một phần bởi các mục tiêu ngoại giao tổng thể của Bắc Kinh, vị trí của vấn đề Biển Đông đặt trong bức tranh tổng thể này, và một phần bởi cách thức Trung Quốc đánh giá môi trường quốc tế đang thay đổi và không gian hành động của Trung Quốc trong việc ra quyết sách về vấn đề này. Tất nhiên, những yếu tố trên không phải là tĩnh tại mà liên tục biến đổi. Phân tích về cách tiếp cận đang thay đổi của Trung Quốc đối với tranh chấp Biển Đông cùng lắm chỉ đưa ra được những giải thích hời hợt nếu như không xét đến những sự phát triển trong chiến lược ngoại giao, tư duy chính sách của Trung Quốc, và vị trí của vấn đề tranh chấp chủ quyền biển đảo đang diễn biến phức tạp trong chính sách đối ngoại của Trung Quốc.

Các nhà quan sát bên ngoài chỉ xét tới những biểu hiện trực tiếp bề ngoài của chính sách và kết luận rằng cách tiếp cận của Trung Quốc trong tranh chấp lãnh thổ và quyền lợi biển đang trở nên quyết đoán hơn.¹ Tuy nhiên, cách giải

¹Kể từ năm 2010, một xu hướng phổ biến trong số các nhà quan sát quốc tế là cho rằng chính sách ngoại giao của Trung Quốc ngày càng quyết đoán hơn. Quan điểm này đã gây nhiều tranh cãi. Xem Michael D. Swaine, 'Perceptions of an

thích này không nhận thấy được tính phức tạp, hay là tính không nhất quán theo như nhận định của một số người, trong cách hành xử của Trung Quốc đối với các tranh chấp. Ví dụ, trong khi Trung Quốc sử dụng cách tiếp cận chủ động trong việc giành quyền kiểm soát bãi cạn Scarborough (Trung Quốc gọi là Hoàng Nham) từ Philippines, cách tiếp cận mà nhiều nhà phân tích Trung Quốc² đánh giá là thành công, nước này lại không áp dụng hướng đi đó một lần nữa ở Bãi Cỏ Mây (Trung Quốc gọi là Nhân Ái Tiêu) hay ở các thực thể tranh chấp khác. Một ví dụ khác, vào tháng 7 năm 2014, Trung Quốc đã ngừng hoạt động của giàn khoan Hải Dương 981 ở Biển Đông, mặc dù Bắc Kinh cho rằng hoạt động này diễn ra ở vùng biển không tranh chấp. Trái lại, trong khoảng thời gian hơn một năm, nước này nhất quyết tiếp tục hoạt động cải tạo đất trên quy mô lớn ở một số thực thể trên Biển Đông. Bên cạnh đó, trong khi thiết lập Vùng Nhận diện Phòng không (ADIZ) ở Biển Hoa Đông vào ngày 23/11/2013, Trung Quốc đã rất thận trọng trong việc thiết lập một ADIZ tương tự ở Biển Đông. Lập luận rằng Trung Quốc đang ngày càng quyết đoán sẽ không lý giải được những hành vi có vẻ nghịch lý nói trên. Để có thể hiểu chính xác hơn về mâu thuẫn này, chúng ta cần chú ý những cuộc tranh luận rộng hơn ở Trung Quốc về việc Trung Quốc có nên đặt việc bảo vệ quyền chủ quyền, quyền lợi biển hay việc duy trì ổn định khu vực Biển Đông ở vị trí ưu tiên cao hơn trong chính sách đối ngoại của mình. và liệu chính sách ngoại giao của Trung Quốc đã thực sự chuyển từ ‘giấu mình chờ thời’ sang ‘nỗ lực để thành công’ hay không.³

assertive China’, *China Leadership Monitor*, số 32, 2010, tr 10, và ‘China’s assertive behavior, part one: on “core interests”’, *China Leadership Monitor*, số 34, 2011, tr. 8; Alastair Iain Johnston, ‘How new and assertive is China’s new assertiveness?’, *International Security* 37: 4, 2013, tr 7–48; Dingding Chen, Xiaoyu Pu và Alastair Iain Johnston, ‘Debating China’s assertiveness’, *International Security* 38: 3, 2013–14, tr. 176–83; Björn Jerdén, ‘The assertive China narrative: why it is wrong and how so many still bought into it’, *Chinese Journal of International Politics* 7: 2, 2014, tr 47–88.

²Yong Zeng, ‘Cong huangyandao moshi kan zhongguo nanhai zhengce zouxiang’ [The trend of China’s policy in the South China Sea viewed from the perspective of the ‘Scarborough Shoal model’], *Shijie Jingji yu Zhengzhi Luntan* [Forum of world economics and politics] 311: 5, 2014, tr 127–44; Jie Zhang, ‘Huangyandao moshi yu zhongguo haiyang weiquan zhengce zhuanxiang’ [The Scarborough Shoal model and the shift in China’s maritime strategy], *Dongnanya Yanjiu* [South-east Asian studies] 205: 4, 2013, tr 25–31.

³Xem Yitian Gao, ‘Guojia anquan zhanlue choushua huhuan weiquan he weiwen xiang tongyi’ [National security strategic planning calls for the integration of safeguarding rights and maintaining stability], *Shijie Zhishi*

[World affairs] 1563: 16, 2011, tr 65; Xuotong Yan, ‘Cong nanhai wenti shuodao zhongguo waijiao tiaozheng’ [From the South China Sea issue to the adjustment of Chinese diplomacy], *Shijie Zhishi* [World affairs] 1572:

1, 2012, tr 32–3; Xiangyang Li, ‘Zhongguo jueqi guocheng zhong jiejie bianhai wenti de chulu’ [The solution to sea border issues during China’s rise], *Xiandai Guoji Guanxi* [Contemporary international relations]

274: 8, 2012, tr. 17–18; Sheng Wang and Xiao Luo, ‘Guoji tixi zhuanxing yu zhongguo zhoubian waijiao zhi

bian: cong weiwen dao weiquan’ [The transformation of the international system and the change in China’s

Kể từ khi đề ra chương trình cải cách vào năm 1978, một chính sách có thái độ cởi mở hơn với thế giới bên ngoài, mục tiêu cho công tác đối ngoại của Trung Quốc chính là đảm bảo môi trường quốc tế hòa bình và thuận lợi cho phát triển kinh tế. Kết quả của chính sách 'ngoại giao phục vụ kinh tế' đó là Trung Quốc thường tránh theo đuổi lợi ích riêng một cách quyết đoán để duy trì hòa bình, ổn định và tránh làm tổn hại đến môi trường quốc tế của mình.⁴ Cách tiếp cận này về chính sách đối ngoại thường được gọi là 'giấu mình chờ thời'⁵. Sau năm 2010, trong bối cảnh sức mạnh kinh tế của Trung Quốc không ngừng tăng lên và Mỹ ngày càng lo ngại và thận trọng về sự trỗi dậy của Trung Quốc, chính sách giấu mình chờ thời đã cho thấy những yếu kém của nó.⁶ Những cuộc đối đầu giữa Trung Quốc và các bên tranh chấp khác ở Biển Đông, đặc biệt với là Philippines và Việt Nam, không chỉ thúc đẩy nước này điều chỉnh (thậm chí là từ bỏ) chính sách nói trên, mà còn thể hiện cũng như đóng vai trò liều thuốc thử cho một cách tiếp cận đối ngoại mới chủ động hơn.

Trong bối cảnh tình hình ở Biển Đông ngày càng căng thẳng, chính phủ Trung Quốc đã tổ chức hai hội nghị cấp cao về công tác đối ngoại liên tiếp: Hội nghị về Công tác Ngoại giao Ngoại vi từ ngày 24-25 tháng 10 năm 2013,⁷ và Hội nghị Trung ương về Công tác Đối ngoại từ ngày 28-29 tháng 11 năm 2014,⁸ Chúng được coi là những hội nghị cấp cao nhất bàn về chính

regional diplomacy: from maintaining stability to defending rights], *Xiandai Guoji Guanxi* [Contemporary international relations] 279: 1, 2013, tr 9–15.

⁴Ví dụ, Swaine và Tellis lập luận rằng Trung Quốc đã triển khai một 'chiến lược có tính toán', logic đằng sau đó là hướng tới tăng cường sức mạnh trong nhiều vấn đề bằng cách không khiêu khích nhất có thể, để tránh những phản ứng của khu vực và thế giới có thể ảnh hưởng đến việc tăng cường sức mạnh. Xem Michael D. Swaine và Ashley J. Tellis, *Interpreting China's grand strategy: past, present, and future* (Santa Monica, CA: RAND, 2000), tr 113.

⁵ Để thảo luận chi tiết hơn về chính sách này, xem Jisi Wang, 'Zhongguo de guoji dingwei wenti yu "taoguang yanghui, yousuo zuowei" de zhanlue sixiang?' [The international positioning of China and the strategic principle of 'keeping a low profile while getting something accomplished'], *Guoji Wenti Yanjiu* [International studies] 142: 2, 2011, tr 4–9; Fangyin Zhou, 'Taoguang yanghui yu liangmian xiazhu: zhongguo jueqi guocheng zhong de zhongmei zhanlue hudong' [Hiding capabilities and developing strengths and hedging bets: strategic interactions in US–China relations and China's rise], *Dangdai Yatai* [Journal of contemporary Asia–Pacific studies] 179: 5, 2011, tr 6–26; Bingguo Dai, 'Jianchi zou heping fazhan daolu' [Sticking to the path of peaceful development], China news net, 7/12/2010, <http://www.chinanews.com/gn/2010/12-07/2704984.shtml>, truy cập 25/5/2016.

⁶Yan Xuetong, 'From keeping a low profile to striving for achievement', *Chinese Journal of International Politics*

⁷Wei wo guo fazhan zhengqu lianghao zhoubian huanjing, tuidong wo guo fazhan geng duo huiyi zhoubian guojia' [Working for an environment conducive to China's development in the area around China and promoting China's development to benefit the countries in this area], *People's Daily*, 26/10/ 2013, tr 1.

⁸Xi Jinping chuxi zhongyang waishi gongzuo huiyi bing fabiao zhongyao jianghua' [Xi Jinping attends the Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs and delivers an important speech], 29/11/2014, http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm, truy cập 20/4/2015.

sách đối ngoại do Ủy ban Trung ương Đảng tổ chức kể từ khi thành lập nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa năm 1949 và đã chứng kiến sự tham dự của tất cả các thành viên Ủy ban Thường vụ Bộ chính trị Đảng Cộng sản Trung Quốc Một trong những nhiệm vụ chính của các hội nghị này là làm rõ hơn các mục tiêu chiến lược và các nguyên tắc cơ bản của chính sách đối ngoại Trung Quốc trong thập kỷ tới. Điều đáng chú ý là vấn đề Biển Đông không được đề cập trong các tài liệu công khai của hai hội nghị trên, chứng tỏ rằng tranh chấp biển không phải vấn đề ưu tiên trong chương trình nghị sự về chính sách đối ngoại của Trung Quốc, trong khi rõ ràng tranh chấp Biển Đông là thách thức thực sự đối với chính sách đối ngoại của nước này. Như vậy, có thể thấy rằng, Chính phủ Trung Quốc còn nhiều mục tiêu đối ngoại quan trọng khác cần phải cố gắng theo đuổi. Trong năm 2012, khái niệm ‘xây dựng Trung Quốc thành một cường quốc biển’ được đưa ra trong báo cáo Đại hội Đảng lần thứ 18. Mặc dù đây là một dấu hiệu rõ ràng chứng tỏ vấn đề biển ngày càng đóng vai trò quan trọng trong mục tiêu trở thành Siêu cường của Trung Quốc nhưng ‘cường quốc biển’ bao hàm toàn bộ các vấn đề biển, trong đó an ninh biển chỉ là một bộ phận.⁹ Cần nhắc lại rằng tầm quan trọng của tranh chấp Biển Đông phải được đánh giá trong khuôn khổ các mục tiêu đối ngoại và chiến lược tổng thể của Trung Quốc, thay vì suy luận từ cách giải thích hạn hẹp dựa trên các hoạt động đơn lẻ mà Trung Quốc thực hiện trong tranh chấp.¹⁰

Theo các tài liệu công bố sau hai hội nghị cấp cao về chính sách đối ngoại trên, mục tiêu cơ bản của chính sách đối ngoại Trung Quốc trong thập niên tới là phục vụ công cuộc phục hưng dân tộc Trung Hoa vĩ đại, đây là cách Trung Quốc gọi sự trỗi dậy của mình. Bởi sự trỗi dậy của Trung Quốc là một quá trình phức tạp và đa chiều và sự ổn định chính trị cũng như xã hội trong nước, cùng với sức mạnh tổng thể không ngừng tăng lên của quốc gia chính là điều kiện tiên đề quan trọng cho quá trình đó. Chính sách đối ngoại được hoạch định ra là để phục vụ mục tiêu chiến lược quan trọng này. Trong bối cảnh như vậy, tranh chấp Biển Đông có thể được đặt ở vị trí quan trọng trong các cân nhắc chính sách đối ngoại của Trung Quốc.

⁹Ngày 5/3/2014, Thủ tướng Trung Quốc Lý Khắc Cường đã đọc báo cáo thường niên về công tác chính phủ tại Đại hội Đại biểu Toàn quốc lần thứ 12, trong đó nhấn mạnh: ‘Chúng ta cần vạch ra và triển khai kế hoạch chiến lược trên biển, phát triển kinh tế biển, bảo vệ môi trường biển... tăng cường năng lực quản lý biển... kiên quyết bảo vệ các quyền và lợi ích biển của Trung Quốc... tiến gần hơn đến mục tiêu đưa Trung Quốc trở thành cường quốc biển.’ Xem http://news.xinhuanet.com/english/special/2014-03/14/c_133187027.htm

¹⁰ Về những thay đổi quan trọng về vấn đề biển trong chính sách đối ngoại của Trung Quốc, xem Irene Chan và Mingjiang Li, ‘New Chinese leadership, new policy in the South China Sea dispute?’, *Journal of Chinese Political Science* 20: 1, 2015, tr 35–50.

Điểm thứ nhất cần chỉ ra là, mặc dù trên thực tế tranh chấp lãnh thổ và quyền lợi biển ở Biển Đông là quan trọng, vị trí của vấn đề này có thể thay đổi đáng kể trong bối cảnh tổng thể của ngoại giao Trung Quốc. Nếu Trung Quốc và các bên yêu sách khác có thể gác lại tranh chấp, vấn đề này sẽ ít được chú trọng hơn trong nghị trình về chính sách đối ngoại của nước này. Tương tự như vậy, nếu tranh chấp gây nguy cơ bùng phát xung đột quân sự, làm ảnh hưởng đến sự ổn định của môi trường xung quanh - đặc biệt nếu ảnh hưởng đến mục tiêu phát triển quan hệ của Trung Quốc với các cường quốc khác, mà quan trọng nhất là với Mỹ - thì vấn đề này nhanh chóng trở thành vấn đề ưu tiên trong chương trình nghị sự về chính sách đối ngoại. Nếu điều này xảy ra, Trung Quốc sẽ mất đi sự linh hoạt trong các lựa chọn chính sách hiện có, và lựa chọn của nước này sẽ bị các mối quan tâm khác chi phối. Điều này cũng diễn ra tương tự ở các bên tranh chấp khác.

Điểm thứ hai đó là cách tiếp cận khác nhau để bảo vệ lợi ích của Trung Quốc ở Biển Đông sẽ có những ảnh hưởng khác nhau đến lợi ích của Trung Quốc trong các vấn đề khác, có nghĩa là quan điểm của Bắc Kinh trong việc giải quyết tranh chấp Biển Đông có thể ảnh hưởng đến việc đạt được các mục tiêu ngoại giao khác. Nhìn chung có một điểm mà các cuộc tranh luận ở Trung Quốc tán thành là nếu Bắc Kinh áp dụng chính sách kiềm chế và ôn hòa về vấn đề này trong một thời gian dài, thì có thể sẽ thúc đẩy một số nước tìm cách đòi hỏi nhiều hơn trong quan hệ với Trung Quốc. Do vậy chính sách kiềm chế và ôn hòa có thể ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích quốc gia của Trung Quốc, đồng thời kích động làn sóng chủ nghĩa dân tộc ở trong nước, khiến đường lối ôn hòa cuối cùng trở nên không bền vững. Mặt khác, nếu Trung Quốc áp dụng chính sách cứng rắn và hiếu chiến, điều này không chỉ tạo ra những phản ứng chính sách mạnh mẽ từ các nước, trong đó có Mỹ, Philippines và Việt Nam mà còn khiến cho các nước này ngày càng lo ngại và nghi ngờ về ý định của Trung Quốc. Khi bước vào giai đoạn chuyển tiếp trong chính sách đối ngoại, Trung Quốc phải kết hợp đồng thời các biện pháp cứng rắn và mềm mại. Đối với cộng đồng quốc tế vốn đã quen thuộc với chính sách đối ngoại 'giấu mình chờ thời' của Trung Quốc, sẽ hết sức bình thường nếu điều này gây ra một số khó chịu nhất định. Những nhận định phổ biến hiện nay cho rằng Trung Quốc đang hành xử quyết đoán hơn phải được hiểu trong bối cảnh này. Trung Quốc không chỉ đơn giản quyết đoán hơn trong đối ngoại. Chủ nghĩa hiện thực tân công không lý giả được lối hành xử của nước này.

Giữa năm 2011 và năm 2014, chính sách đối ngoại của Trung Quốc đã trải qua giai đoạn chuyển giao toàn diện từ 'giấu mình chờ thời' sang 'nỗ lực để

thành công'.¹¹ Chúng ta thấy rằng trong thời gian này, tầm quan trọng và vị trí của tranh chấp Biển Đông trong nghị trình chính sách đối ngoại của Trung Quốc đã có những thay đổi rõ rệt. Từ năm 2012 đến nửa đầu năm 2014, chính phủ Trung Quốc thăm dò cách tiếp cận ‘nỗ lực để thành công’, thông qua việc thử nghiệm khả năng xử lý các tranh chấp ở Biển Đông. Bởi vậy cách tiếp cận đang thay đổi của Trung Quốc trong tranh chấp Biển Đông phản ánh một quá trình học hỏi và tích lũy kinh nghiệm trong việc áp dụng đường lối đối ngoại mới ‘nỗ lực để thành công.’

Trong nửa cuối của năm 2014, việc thúc đẩy sáng kiến ‘một vành đai, một con đường’ và chuẩn bị thành lập Ngân hàng Đầu tư Cơ sở Hạ tầng Châu Á (AIIB) đã bước vào giai đoạn quan trọng.¹² Trong bối cảnh đó, sử dụng cách tiếp cận chủ động đối với các tranh chấp trên Biển Đông dường như khó có thể đảm bảo các lợi ích quan trọng, cũng có thể là quan trọng nhất, của Trung Quốc trong khi không giúp mang lại một giải pháp để giải quyết vấn đề biển đảo một cách căn bản, lại có thể ảnh hưởng xấu đến các mục tiêu đối ngoại khác mà Trung Quốc đặt ưu tiên cao hơn. Nói cách khác, lợi ích đạt được trong một vấn đề có thể phải bị đánh đổi bằng các mất mát lớn hơn trong một vấn đề khác. Theo đó, việc Trung Quốc điều chỉnh đường lối ngoại giao ở tầm vĩ mô đã làm thay đổi khung tham chiếu về tính toán lợi ích được – mất.

Trung Quốc Thay đổi Tư duy Chiến lược về Tranh chấp Biển Đông

Không chỉ thay đổi vị trí của vấn đề Biển Đông trong bức tranh đối ngoại tổng thể của mình, Trung Quốc còn điều chỉnh tư duy chiến lược trong những vấn đề đó từ năm 2010, đặc biệt là tư duy liên quan đến câu hỏi đầu là cách thức phù hợp nhất để hiện thực hóa các mục tiêu chiến lược quốc gia. Sự thay đổi từ chính sách ‘giấu mình chờ thời’ sang ‘nỗ lực để thành công’ liên quan đến những điều chỉnh quan trọng về chính sách và biện pháp mà Trung Quốc áp dụng trong chính sách đối ngoại.

Nói chung, sự thay đổi tư duy chiến lược đằng sau cách tiếp cận của Trung Quốc trong giải quyết tranh chấp ở Biển Đông đã trải qua rất nhiều giai

¹¹Xuetong Yan, ‘Zhongguo waijiao quanmian gaige de kaishi’ [The beginning of comprehensive reform in Chinese diplomacy], *Shijie Zhishi* [World affairs] 1619: 24, 2013, tr 15–16, và ‘From keeping a low profile to striving for achievement’, *Chinese Journal of International Politics* 7: 2, 2014, tr 153–84; Jin Xu, ‘Zai taohui yu youwei zhijian: zhongguo zai baozhang guoji anquan zhong de zuoyong’ [China’s role in international security: between keeping a low profile and playing a certain role], *Guoji Anquan Yanjiu* [Journal of international security studies] 31: 4, 2013, tr 83–102.

¹² Sáng kiến ‘một vành đai, một con đường’ là cách nói rút gọn của Vành đai Kinh tế Con đường Tơ lụa và Con Đường Tơ lụa trên Biển Thế kỷ 21 – một sáng kiến đầy tham vọng mà Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình khởi xướng vào khoảng cuối năm 2013. Sáng kiến này dần trở thành trọng tâm của chính sách đối ngoại Trung Quốc.

đoạn.¹³ Trong giai đoạn đầu tiên, Trung Quốc áp dụng một chính sách nhất quán là gác tranh chấp, cùng khai thác (*gezhi zhengyi, gongtong kaifa*). Chính sách này, được nguyên tắc ‘giấu mình chờ thời’ định hướng, phát huy tính hiệu quả trong một quãng thời gian và đã giúp Trung Quốc duy trì mối quan hệ thân thiện với các nước ASEAN, mặc dù ở cuối giai đoạn đầu tiên này, Trung Quốc phải đối mặt với ngày càng nhiều khó khăn trong việc duy trì nó.¹⁴ Tuy nhiên, nhìn chung thì chính phủ Trung Quốc lựa chọn đi theo hướng này, trên cơ sở hợp tác kinh tế và ngoại giao để giảm bớt các căng thẳng đang gia tăng và duy trì sự ổn định chung.

Trong giai đoạn thứ hai, khi căng thẳng trong khu vực tăng lên, chính phủ Trung Quốc nhận ra rằng chính sách ‘giấu mình chờ thời’ trở nên kém hiệu quả và không thể xoa dịu căng thẳng ở Biển Đông. Trước tình hình đó, một cuộc tranh luận đã nổ ra rằng Trung Quốc nên giải quyết tranh chấp Biển Đông theo hướng ưu tiên ‘bảo vệ quyền chủ quyền [của Trung Quốc]’ hay ‘duy trì sự ổn định khu vực’. Các học giả tập trung làm rõ mối quan hệ giữa hai phạm trù này, và đi đến một thống nhất chung rằng Trung Quốc không nên để các quyền chủ quyền cơ bản của mình bị tổn hại vì lợi ích trong việc duy trì ổn định khu vực. Các cuộc thảo luận nhìn chung cũng nhất trí rằng không có một giải pháp đơn giản và nhanh chóng cho vấn đề này: Trên thực tế, cố gắng dung hòa hai mục tiêu trên sẽ là một quá trình lâu dài và phức tạp.¹⁵ Tương tự như vậy, các cơ quan chính phủ liên quan đã thay đổi nhận thức của mình, đi từ quan điểm ‘ổn định khu vực là điều quan trọng nhất’ sang ‘ưu tiên bảo vệ quyền chủ quyền’ của Trung Quốc, hoặc ít nhất là coi

¹³ Cần chỉ ra rằng đây là cách diễn tả ở mức độ vĩ mô; không hàm ý rằng mọi người ở các cơ quan chính phủ khác nhau ở Trung Quốc có cùng quan điểm về vấn đề liên quan. Ngược lại, nhận thức của những người và các cơ quan khác nhau là rất khác nhau, và thậm chí đôi khi còn xung đột. Tuy nhiên, có nhiều ý kiến như vậy, nhưng vẫn có thể nhận diện được một số xu hướng và mô hình chính những ảnh hưởng trên thực tế đối chính sách đối ngoại Trung Quốc. Về mức độ trong quá trình ra quyết sách của Trung Quốc về vấn đề biển, học giả Linda Jakobson đã có những phân tích rất giá trị. Xem Linda Jakobson, *China's unpredictable maritime actors* (Sydney: Lowy Institute for International Policy, tháng 11 năm 2014).

¹⁴Trong năm 2010 và 2011, ngày càng nhiều học giả Trung Quốc đặt câu hỏi về tính hiệu quả của chính sách gác tranh chấp và cùng khai thác chung/gác tranh chấp, cùng khai thác. Xem Wei Chen, ‘Gezhi zhengyi, gongtong kaifa zai jie jue nanhai wenti zhong de kunjing ji zhanwang’ [Predicaments and prospects of handling the South China Sea issue by shelving disputes and seeking common development], *Jinying Guanli Zhe* [Managers] 234: 13, 2010, tr 197–8; Weihua Tong, ‘Nanhai duice zhong gezhi zhengyi yu gongtong kaifa zhi chongtu jiqi tiaozheng’ [The conflict between shelving disputes and seeking common development in the South China Sea and adjustment of our strategy], *Zhongguo Haiyang Daxue Xuebao (Shehui Kexue Ban)* [Journal of Ocean University of China (social science edition)], no. 6, 2011, pp. 1–6; Zewei Yang, ‘Gezhi zhengyi gongtong kaifa yuanze de kunjing yu chulu’ [The principle of shelving disputes and seeking common development: dilemmas and the way out], *Jiangsu Daxue Xuebao (Shehui Kexue Ban)* [Journal of Jiangsu University (social science edition)] 13: 3, 2011, tr 70–75.

¹⁵Gao, ‘Guojia anquan zhanlüe chouhua huhuan wei quan he weiwen xiang tongyi’; Wang và Luo, ‘Guoji tixi zhuanxing yu zhongguo zhoubian waijiao zhibian: cong weiwen dao wei quan’.

hai phạm trù trên có tầm quan trọng ngang nhau trong việc hoạch định chính sách.¹⁶ Đồng thời, tranh chấp Biển Đông cũng thúc đẩy một làn sóng dân tộc chủ nghĩa ở Trung Quốc bùng lên do các tranh chấp trên Biển Đông.¹⁷ Trong bối cảnh này, chính sách Biển Đông của Trung Quốc dần chủ động và quyết đoán hơn. Xu hướng này được phản ánh trong cuộc đối đầu ở Bãi cạn Scarborough vào 2012, trong đó Trung Quốc áp dụng một cách tiếp cận chủ động đối với Philippines và đã giành được kiểm soát bãi cạn này.

Cách tiếp cận quyết đoán của Trung Quốc trong vụ đối đầu ở Bãi cạn Scarborough đã thành công và đã mở ra giai đoạn thứ ba. Điều này có hai ý nghĩa quan trọng. Thứ nhất, Trung Quốc nhận ra rằng nước này có đủ năng lực cần thiết để đạt được thêm những thành công kiểu như vậy. Thứ hai, người dân Trung Quốc tin tưởng rằng Chính phủ nước này sẽ không dễ dàng từ bỏ lợi ích quốc gia, kết quả là làn sóng dân tộc chủ nghĩa trong nước phần nào được xoa dịu.¹⁸ Hai yếu tố này đã ảnh hưởng trực tiếp đến cách thức chính phủ Trung Quốc giải quyết vấn đề Biển Đông, giúp nước này tự tin hơn trong việc đề ra các sáng kiến để giải quyết tranh chấp, qua đó có nhiều lựa chọn chính sách hơn. Sau cuộc đối đầu ở Bãi cạn Scarborough, chính phủ Trung Quốc khôn khéo kết hợp cân bằng giữa sự quyết đoán và kiềm chế trong giải quyết các tranh chấp ở Biển Đông. Ý tưởng cơ bản đằng sau giai đoạn này đó là Trung Quốc có thể sử dụng nhiều biện pháp, nhưng không sử dụng sức mạnh quân sự, để tìm ra cách thức khả thi làm ổn định tình hình và giảm bớt căng thẳng, trong khi sẵn sàng sử dụng vũ lực như một biện pháp cưỡng ép nếu cần thiết.¹⁹

¹⁶Zhang, ‘Huangyandao moshi yu zhongguo haiyang weiquan zhengce zhuanxiang’.

¹⁷ Vào tháng 4 năm 2012, trong cuộc đối đầu giữa Trung Quốc và Philippines ở Bãi cạn Scarborough, Tờ Hoàn cầu Thời báo đã tiến hành một cuộc khảo sát trên các thành phố Trung Quốc (Bắc Kinh, Thượng Hải, Quảng Châu, Thành Đô, Tây An, Trường Savá và Thẩm Dương), trong đó, khoảng 46.2% người trả lời đã đưa ra quan điểm rằng Trung Quốc cần có biện pháp cứng rắn để dần kiểm soát phần lớn các thực thể ở Biển Đông, và 8.6% người tham gia tin rằng Trung Quốc cần chiếm lại các thực thể mà Việt Nam và Philippines đang chiếm giữ bằng bất cứ giá nào và càng sớm càng tốt. So với làn sóng dân tộc chủ nghĩa hiếu chiến này, cách hành xử của chính phủ Trung Quốc trong vấn đề Biển Đông là khá kiềm chế. Xem <http://world.huanqiu.com/roll/2012-05/2676809.html>.

¹⁸ Bằng chứng về việc quan điểm của người dân Trung Quốc thay đổi đó là cuối năm 2013, có một số trường hợp người dân đã gửi các viên thuốc can xi tới Bộ Ngoại giao Trung Quốc, và vào cuối năm 2014, hiện tượng này gần như đã chấm dứt. Ở xã hội Trung Quốc, điều này muốn ám chỉ một thứ gì đó ‘thiếu can xi’ và rất yếu ớt. Bởi vậy bằng việc gửi các viên thuốc can xi tới Bộ Ngoại giao, người dân Trung Quốc tin rằng chính sách ngoại giao của Trung Quốc quá yếu ớt. (Tác giả đã phỏng vấn quan chức của Bộ Ngoại giao Trung Quốc vào 12/4/2015); xem thêm ‘Waijiaobu lingdao: gei waijiaobu ji gaipian de ren yue lai yue shao le’ [Senior official of Ministry of Foreign Affairs: fewer and fewer Chinese people are sending calcium tablets to the Ministry of Foreign Affairs], 9/12/2014, http://www.guancha.cn/strategy/2014_12_09_302831.shtml, truy cập 10/12/2014.

¹⁹ Trong giai đoạn này, Trung Quốc đã cố gắng sáp nhập các cơ quan chấp pháp biển. Trước năm 2013, có 5 cơ quan chấp pháp dân sự, mỗi cơ quan sở hữu đội tàu riêng, và được đặt dưới sự quản lý hành chính của các cơ quan hay bộ khác nhau. Sự thay đổi quan trọng với việc ra đời của Cảnh sát Biển Trung Quốc (còn được gọi là hải cảnh Trung Quốc) vào năm 2013 và do Cục Hải dương Quốc gia quản lý, đã tăng cường khả

Trong giai đoạn thứ tư, với việc đưa ra sáng kiến ‘một vành đai, một con đường’ và chuẩn bị thành lập AIIB, trọng tâm trong chính sách đối ngoại của Trung Quốc là vấn đề phát triển ở các nước láng giềng xung quanh, ưu tiên cho phát triển khu vực, hoặc ít nhất là nâng tầm quan trọng của nó cao hơn các vấn đề an ninh truyền thống. Trong giai đoạn này, Trung Quốc đã kiểm chế hơn trong cách xử lý tranh chấp, nhưng điều đó không ngăn cản Bắc Kinh tiếp tục tăng cường sự hiện diện ở các khu vực mà nước này đang kiểm soát. Ý định đó được thể hiện rõ trong việc Trung Quốc tăng cường cải tạo đất trên quy mô lớn ở Biển Đông trong khoảng thời gian giữa năm 2014 và năm 2015. Cần lưu ý rằng các bên tranh chấp khác cũng có hoạt động cải tạo đất ở Biển Đông, đặc biệt là Philippines và Việt Nam. Điểm khác biệt là Trung Quốc tiến hành trên một quy mô lớn hơn và trong một khoảng thời gian ngắn hơn, khiến các nước trong khu vực và Mỹ phản đối mạnh mẽ. Vẫn còn quá sớm để đánh giá những thay đổi này sẽ ảnh hưởng đến tình hình Biển Đông như thế nào.

Khái quát sơ lược về tư duy chiến lược đang thay đổi của Trung Quốc trong giải quyết các tranh chấp ở Biển Đông, chúng ta có thể rút ra một số điểm quan trọng. Thứ nhất, những thay đổi trong chính sách đối ngoại của Trung Quốc về tranh chấp biển diễn ra trong bối cảnh Mỹ triển khai chiến lược xoay trục về châu Á, căng thẳng gia tăng ở Biển Đông, cùng với đó là sức mạnh và thực lực của Trung Quốc không ngừng tăng lên. Những thay đổi chính sách của Trung Quốc không phải bắt nguồn từ mong muốn của bất kỳ nhà lãnh đạo nào, thay vào đó được coi là sự phát triển ngẫu nhiên. Cụ thể hơn, chính sách đối ngoại của Trung Quốc, từ lâu đi theo định hướng giấu mình chờ thời, cần trải qua quãng thời gian ‘trở nên quyết đoán’ để thiết lập sức mạnh răn đe cần thiết, giúp Trung Quốc bảo vệ quyền chủ quyền và lợi ích quốc gia ở Biển Đông. Chính phủ Trung Quốc đã rút ra bài học kinh nghiệm rằng trong quá trình xung đột và đối đầu, một chính sách ôn hòa đơn phương không giúp đạt được sự ổn định, thậm chí có thể thúc đẩy tham vọng của các bên khác. Khi tình hình Biển Đông ngày càng nóng lên, chính phủ Trung Quốc và giới học thuật nước này dần hiểu rằng mặc dù Trung Quốc muốn duy trì hòa bình và ổn định ở khu vực này, không thể đơn giản đạt được mục tiêu bằng việc thực hiện nhất quán chính sách ôn hòa, hoặc thực hiện sự kiểm chế trong chính sách đối ngoại. Thay vào đó, chính sách kiểm chế có thể thúc đẩy một số nước đòi hỏi nhiều hơn trong quan hệ với Trung Quốc.

năng thực hiện chính sách của Trung Quốc. Xem ‘Guowuyuan jigou gaige he zhineng zhuanbian fangan’ [State Council institutional reform and transformation of functions plan], Xinhua, 14/3/2013, http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/14/c_115030825.htm; xem thêm Jakobson, *China’s unpredictable maritime actors*.

Thứ hai, mặc dù chính sách đối ngoại của Trung Quốc trong giai đoạn chuyển đổi đã trở nên quyết đoán hơn, bản thân sự quyết đoán đó không phải mục tiêu cũng không phải là đặc điểm cố hữu của ngoại giao Trung Quốc. Trong ngắn hạn, ưu tiên trong chính sách đối ngoại của Trung Quốc là giữ tình hình ở Biển Đông trong tầm kiểm soát, kiềm chế hành động khiêu khích ngày càng tăng của một số nước láng giềng để bảo vệ lợi ích quốc gia của chính mình. Trong quá trình này, Trung Quốc cố gắng thiết lập một kiểu răn đe cần thiết và đáng tin cậy, tác động đến sự ổn định khu vực ở mức thấp nhất.²⁰ Điều quan trọng đối với Trung Quốc là không kích động một cuộc đối đầu với các bên tranh chấp, mà là thay đổi kỳ vọng của các nước này về cách hành xử của Trung Quốc trong tình huống cụ thể, và đảm bảo rằng những nước này hiểu rõ mục tiêu nhất quán và quyết tâm của Trung Quốc trong việc bảo vệ các quyền và lợi ích căn bản của mình. Điều này có thể đạt được bằng việc áp dụng một chính sách nhất quán và phù hợp, mạnh mẽ và quyết đoán. Để đạt được mục tiêu này, trong ngắn hạn, thay vì lo lắng về việc bị coi là quá "cứng rắn" và "quyết đoán", Trung Quốc cần tránh bị nhìn nhận là 'chưa đủ cứng rắn', bởi điều này có thể phá hỏng mọi nỗ lực trước đó trong việc xây dựng sức mạnh răn đe đáng tin cậy.

Trong quá trình này, chúng ta cần chú ý quy mô các hoạt động mà Trung Quốc thực hiện để bảo vệ quyền chủ quyền. Mặc dù gần đây Trung Quốc đã cứng rắn hơn trong việc bảo vệ các quyền chủ quyền và lợi ích, nước này vẫn còn thận trọng làm sao hoặc tránh dùng biện pháp quân sự, các biện pháp mạnh tay, hay đơn giản là vũ lực. Nói cách khác, Trung Quốc đang cố bảo vệ quyền lợi của mình mà tránh ảnh hưởng đến sự ổn định khu vực, và khôn khéo hơn trong việc sử dụng các biện pháp khác nhau để đạt được mục tiêu, mặc dù nước này rõ ràng đã phát triển năng lực đủ mạnh để chống lại các áp lực từ bên ngoài.

Đến giữa năm 2014, Trung Quốc đã đạt được thành công nhất định ở khía cạnh này.²¹ Thành công ban đầu thể hiện chủ yếu qua việc Nhật Bản, Philippines và Việt Nam đều ngừng các hành động khiêu khích, đối đầu với Trung Quốc ở quần đảo Điếu Ngư/Senkaku và ở Biển Đông.²² Từ thời điểm này, Chính phủ Trung Quốc cố gắng thể hiện một số linh hoạt nhất định trong

²⁰Zhou Fangyin, 'Zhoubian huanjing zouxiang yu zhongguo de zhoubian zhanlue xuanze' [Trends in China's neighbouring environment and China's strategic options], *Waijiao Pinglun* [Foreign affairs review] 31: 1, 2014, tr 29-42.

²¹Yan, 'From keeping a low profile to striving for achievement'.

²²Tuy nhiên, Philippines tiếp tục có hành động đối đầu 'mềm' với Trung Quốc bằng luật pháp quốc tế và tranh chấp về ngành công nghiệp đánh bắt.

vấn đề Biển Đông nhưng không tổn hại đến sức mạnh rắn đẽ mà nước này phát triển. Một dấu hiệu quan trọng của sự linh hoạt này là việc Trung Quốc ủng hộ ‘quan điểm hai kênh’, cụm từ được Ngoại trưởng Trung Quốc Vương Nghị sử dụng lần đầu tiên vào ngày 09/08/2014. Theo ông Vương, nó có nghĩa rằng, thứ nhất, các tranh chấp cần được các bên liên quan trực tiếp giải quyết thông qua đàm phán và tham vấn hữu nghị để tìm ra giải pháp hòa bình; thứ hai là Trung Quốc và các nước ASEAN cùng nhau duy trì hòa bình và ổn định ở Biển Đông.²³ Cách tiếp cận này cho thấy Trung Quốc không loại bỏ ý tưởng về hợp tác đa phương để giải quyết tranh chấp Biển Đông, và Bắc Kinh cũng không phản đối việc xây dựng các quy tắc và tiêu chuẩn khu vực. Ngay cả khi Trung Quốc rõ ràng có lợi thế về sức mạnh, nước này cũng không cố áp đặt ý chí của mình bằng hành động quyết đoán.²⁴

Kể từ năm 2012, các hành xử của Trung Quốc trong vấn đề Biển Đông tương đối nhất quán. Trong quan hệ với các nước Đông Nam Á, Trung Quốc đã chứng tỏ sự kiên nhẫn chiến lược ở mức độ cao, đồng thời việc sử dụng các biện pháp chiến lược để xử lý những vấn đề cụ thể đã linh hoạt và hiệu quả hơn. Hiện tại, chính sách Biển Đông của Trung Quốc chủ động và quyết liệt hơn so với quá khứ. Chính sách này chủ yếu được thực hiện theo các mục tiêu và tính toán chiến lược của Trung Quốc, và không dễ bị dư luận quốc tế hoặc áp lực từ bên ngoài chi phối.

Phân tích Bốn Vụ việc cụ thể

Như đã đề cập ở trên, có hai thay đổi quan trọng trong cách thức Trung Quốc giải quyết tranh chấp Biển Đông. Đầu tiên là Trung Quốc chuyển từ chính sách kiềm chế ôn hòa sang cách tiếp cận chủ động và quyết đoán hơn, với mục đích ngăn chặn các nước khác có hành động khiêu khích hoặc leo thang. Chúng ta có thể thấy rõ sự thay đổi này trong cách thức Trung Quốc áp dụng trong cuộc đối đầu ở Bãi cạn Scarborough vào năm 2012. Thay đổi thứ hai diễn ra khi Trung Quốc tin rằng đã hình thành được sức mạnh rắn đẽ hiệu quả, Chính phủ Trung Quốc bắt đầu thể hiện sự linh hoạt hơn và tìm kiếm tính khả thi trong các giải pháp khác nhau để xử lý tranh chấp Biển Đông. Phần này của bài viết sẽ phân tích bốn trường hợp mà chính phủ Trung Quốc đã triển khai các biện pháp khác nhau để minh họa cho hai thay đổi quan

²³Wang Yi: yi shuanggui silu chuli nanhai wenti' [Wang Yi: handling the South China Sea issues using 'dual track thinking'], 9 Aug. 2014, http://news.xinhuanet.com/world/2014-08/09/c_1112007229.htm, truy cập 26/5/2016.

²⁴Minghao Zhao, 'Zhongguo shouti "shuanggui silu", zhongmei boyi jinru xin jieduan?' [Does China's introduction of the concept of 'dual-track thinking' mean the game between China and the United States has entered a new stage?], 10/8/ 2014, http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1260855, truy cập 11/8/2014.

trọng này, qua đó góp phần giúp chúng ta hiểu hơn về chính sách Biển Đông của Trung Quốc trong thực tế.

Từ Bãi Scarborough tới Bãi Cỏ Mây: Những nỗ lực Kiểm soát Thực tế

Bãi cạn Scarborough là thực thể duy nhất ở Bãi Macclesfield (Quần đảo Trường Sa) có thể nhìn thấy nổi trên mặt nước. Năm 1978, Philippines thông báo ý định thiết lập một vùng đặc quyền kinh tế rộng 200 hải lý và gộp Bãi cạn Scarborough vào vùng này. Từ tháng 5 năm 1997 trở đi, Philippines tăng cường giám sát bãi cạn này và đã triển khai tàu hải quân để tuần tra, giám sát các vùng nước xung quanh. Tháng 11 năm 1999, Philippines cố gắng chiếm giữ bãi cạn bằng việc làm mắc cạn một tàu hải quân ở đó, nhưng dưới áp lực ngoại giao từ phía Trung Quốc, nước này đã kéo con tàu này đi vào cuối tháng 11.²⁵ Trước đó vào tháng 5 năm 1999, Philippines lấy cớ một tàu hải quân bị mắc cạn ở Bãi Cỏ Mây để cho quân đồn trú nhằm kiểm soát thực thể này.

Vào tháng 4 năm 2012, mười hai tàu cá của Trung Quốc đánh bắt trong vùng đầm phá của Bãi cạn Scarborough đã bị tàu khu trục hải quân Philippines BRP Gregorio del Pilar (tàu hải quân lớn nhất của Philippines) chặn lại và bắt giữ. Khi biết được tin, các tàu Hải giám số 84 và 75 của Trung Quốc, đang tiến hành hoạt động tuần tra thường kỳ ở gần đó, nhanh chóng có mặt tại hiện trường và ngăn tàu hải quân Philippines bắt giữ tàu đánh cá và ngư dân Trung Quốc. Ngay sau vụ việc, cả hai nước đã thay thế và tăng cường thêm nhiều tàu đến để bảo vệ quyền lợi ở vùng biển này, dẫn đến một cuộc đối đầu giữa hai bên. Vào ngày 11/5/2012, hàng trăm người biểu tình Philippines đã tụ tập trước Đại sứ quán Trung Quốc ở Manila để yêu cầu các tàu Trung Quốc rút khỏi Bãi cạn Scarborough.²⁶ Cùng ngày, một số người Trung Quốc cũng biểu tình bên ngoài Đại sứ quán Philippines tại Bắc Kinh.²⁷

Ngày 13 tháng 5, Cục Ngư nghiệp Nam Hải thuộc Bộ Nông nghiệp Trung Quốc thông báo lệnh cấm đánh cá mùa hè sẽ bắt đầu vào 12 giờ trưa ngày 16 tháng 5 ở hầu hết các khu vực trên Biển Đông, và kéo dài trong hai tháng rưỡi. Lệnh cấm đánh bắt cá hàng năm này cũng áp đặt đối với các vùng nước của Bãi cạn Scarborough.²⁸ Philippines đã không công nhận lệnh cấm đánh

²⁵Huai Jiang, 'Feilubin ranzhi zhongguo huangyandao huisu' [Review on the Philippines encroaching on China's Scarborough Shoal], *Shijie Zhishi* [World affairs] 1581: 10, 2012, tr 20–22.

²⁶BBC News, 'Protest in Philippines over South China Sea stand-off', 11/5/2012, <http://www.bbc.com/news/world-asia-18030805>.

²⁷'Zhongguo minzong fu feilubin zhuhua shiguan qian kangyi' [Chinese people go to the Philippine Embassy in Beijing to protest], 12/5/2012, <http://china.cankaoxiaoxi.com/2012/0512/37346.shtml>, truy cập 11/3/2015.

²⁸'Woguo nanhai dabufen haiyu jiang jinru fuji xiuyuqi' [Most waters in South China Sea will enter the

cá của Trung Quốc, thay vào đó đưa ra lệnh cấm của riêng mình, kéo dài từ 16 tháng 5 đến 15 tháng 7.²⁹ Ngày 18 tháng 6, các tàu Philippines rút khỏi Bãi cạn Scarborough do một cơn bão sắp đi qua khu vực; nhưng một số lượng lớn tàu Trung Quốc vẫn duy trì hiện diện ở các vùng nước xung quanh bãi cạn. Cùng ngày, phát ngôn viên Bộ Ngoại giao Trung Quốc Hồng Lỗi tuyên bố Trung Quốc sẽ tiếp tục quản lý và bảo vệ các vùng biển xung quanh Hoàng Nham Đảo (cách Trung Quốc gọi tên Bãi cạn Scarborough).³⁰ Đến lúc này, cuộc đối đầu giữa hai bên ở bãi cạn đã tạm thời kết thúc, với việc Trung Quốc giành quyền kiểm soát bãi cạn này. Ngày 1/1/2013, Bộ Ngoại giao Philippines thừa nhận rằng Trung Quốc đã thực sự kiểm soát Bãi cạn Scarborough và cho biết tàu Trung Quốc sẽ hiện diện thường trực ở đó.³¹

Cuộc đối đầu ở Bãi cạn Scarborough trong quãng thời gian giữa tháng 4 và tháng 6 năm 2012 là một diễn biến quan trọng ở Biển Đông. Sự cố ban đầu châm ngòi cho cuộc đối đầu, trên thực tế, là một sự kiện tình cờ, nhưng nó cho thấy rõ cách tiếp cận chủ động hơn của Trung Quốc để bảo vệ quyền chủ quyền ở Biển Đông. Nếu Trung Quốc hành xử ít quyết đoán hơn trong cùng kịch bản (tàu khu trục Philippines bắt giữ các tàu cá Trung Quốc và tàu tuần tra Trung Quốc kịp thời đến hiện trường), kết quả hẳn sẽ khác: ngư dân Trung Quốc sẽ được bảo vệ, nhưng không bùng phát một cuộc đối đầu quy mô lớn và kéo dài trên biển. Diễn biến của vụ việc bắt nguồn từ việc Philippines nhận định sai lầm: về quyết tâm của Trung Quốc trong việc bảo vệ quyền chủ quyền, về những điều chỉnh chính sách của Trung Quốc trong vấn đề Biển Đông, và vai trò hỗ trợ của Mỹ trong một cuộc đối đầu như vậy.³² Những nhận định sai lầm đã khiến Philippines khơi mào một cuộc đối

summer

fishing off-season], Xinhua, 13/5/2012, http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-05/13/c_111940832.htm, truy cập 11/3/2015.

²⁹ ‘BFAR declares fishing ban at Panatag Shoal’, *Philippine Star*, 17/5/2012, <http://www.philstar.com/headlines/807422/bfar-declares-fishing-ban-panatag-shoal>, truy cập 14/3/2015; ‘Philippines and China to impose fishing bans amid stand-off’, *Daily Telegraph*, 14/5/2012, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/9264697/Philippines-and-China-to-impose-fishing-bans-amid-stand-off.html>, truy cập 14/3/2015.

³⁰ ‘2012 nian 6 yue 18 ri waijiaobu fayaren Hong Lei juxing lixing jizhehui’ [Hong Lei, Foreign Ministry spokesman, held a regular press conference on 18 June 2012], Xinhua, 18/6/2012, http://news.xinhuanet.com/world/2012-06/18/c_123300895.htm, truy cập 25/5/2016.

³¹ ‘Fei waizhang chengren zhongguo yi kongzhi huangyandao, fei chuan yi buneng jinzhu’ [The Secretary of Foreign Affairs of the Philippines acknowledges that China already controls the Scarborough Shoal and Philippine ships cannot be stationed there], Sina Net, 21/1/2015, <http://mil.news.sina.com.cn/2013-01-21/1026713325.html>, truy cập 21/1/2015.

³² Hailin Ye, ‘Huangyandao shijian dui zhongguo nanhai weiquan douzheng de qishi’ [What the ‘Scarborough Shoal dispute’ can teach us about China’s protection of its interests in the South China Sea], in Xiangyang Li, ed., *Yatai Lanpishu 2013* [Blue book of Asia–Pacific 2013] (Beijing: Social Sciences Academic Press, 2013), tr 150–51; Ju Hailong và Dai Fan, ‘Feilubin de nanhai zhengce’ [The South China Sea policy of the Philippines], Cao Yunhua và Ju Hailong, eds, *Nanhai Diqu Xingshi Baogao, 2012–2013*

đầu trên biển với thực lực không đủ mạnh để đối chọi với Trung Quốc, đẩy Manila vào một cuộc đối đầu không thể giành phần thắng, cũng không đủ lực để chống đỡ, và kết quả cuối cùng là Trung Quốc giành quyền kiểm soát thực tế Bãi cạn Scarborough.

Cuộc đối đầu ở Bãi cạn Scarborough và kết quả cuối cùng có tác động lớn đến những cuộc đối đầu và xung đột tiếp theo giữa Trung Quốc với Philippines và Việt Nam ở Biển Đông. Thực lực và quyết tâm của Trung Quốc trong vụ việc này giúp Bắc Kinh xây dựng sức mạnh rắn đẽ nhất định, và tác động đáng kể đến kỳ vọng của Philippines và Việt Nam về cách Trung Quốc hành xử, khiến những nước này thận trọng hơn khi thách thức các yêu sách lãnh thổ và quyền lợi biển của Trung Quốc ở Biển Đông. Ở khía cạnh này, cuộc đối đầu căng thẳng ở Bãi cạn Scarborough thực sự giúp giảm bớt mức độ xung đột giữa các bên tranh chấp.

Có hai vấn đề cần đặt ra ở đây. Thứ nhất là lý do tại sao Trung Quốc bắt đầu hành xử cứng rắn hơn để bảo vệ yêu sách chủ quyền và lợi ích ở Biển Đông. Có một số khía cạnh trong câu hỏi này mà chúng ta cần xem xét. Đầu tiên, cách tiếp cận mang tính phản ứng và thụ động của Trung Quốc để bảo vệ các quyền lợi biển là nguyên nhân gây ra sự bất mãn lớn trong dân chúng Trung Quốc. Trước tình hình này, nếu Trung Quốc không sớm triển khai một cách tiếp cận cứng rắn và quyết đoán hơn, thì những bất mãn đó sẽ nhanh chóng bùng phát. Chúng ta cần lưu ý nhận thức bên trong và bên ngoài Trung Quốc là hoàn toàn trái ngược vào lúc này. Trong khi người dân Trung Quốc cho rằng chính phủ hành động yếu kém trong việc giải quyết tranh chấp Biển Đông, thì nhiều nhà quan sát nước ngoài cho rằng Trung Quốc ngày càng quyết đoán hơn. Trong bối cảnh này, tờ nhật báo PLA (*Jiefangjun bao*), ấn phẩm chính thức của Quân đội Giải phóng Nhân dân, đăng một bài viết cố gắng giải thích cho công chúng rằng việc chính phủ Trung Quốc quyết định triển khai tàu hải giám tuần tra ở các khu vực, thay vì trả đũa bằng việc sử dụng tàu chiến là một biểu hiện của sự kiềm chế, chứ không phải yếu đuối.³³ Cũng có một bài bình luận trên tờ *People's Daily* (Nhân dân Nhật báo) phiên bản quốc tế ngày 8 tháng 5, khi cuộc đối đầu vẫn đang diễn ra, cho rằng Philippines không nên coi thiện chí của Trung Quốc là sự mềm yếu và nếu nước này đi quá giới hạn, Trung Quốc sẽ không tiếp tục kiềm chế nữa.³⁴ Áp

[Situation report on the South China Sea, 2012–13] (Beijing: Current Affairs Press, 2013), tr 161–2.

³³Xinjun Wang, ‘Zhongguo haijian weiquan shi kezhi er fei ruanruo’ [Defending rights through marine surveillance patrols is a sign of self-restraint rather than weakness], *Jiefangjun Bao* [PLA daily], 14/4/2012, http://www.mod.gov.cn/opinion/2012-04/14/content_4358454.htm, truy cập 22/3/2015.

³⁴ ‘Ren wu keren jiu wuxu zairen’ [When the situation is no longer tolerable, there’s no need to continue to practise tolerance], *Renmin Ribao Haiwai Ban* [*People’s Daily* overseas edition], 8/5/2012, <http://politics.people.com.cn/BIG5/17829343.html>, truy cập 9/5/2012.

lực lớn mà chính phủ Trung Quốc phải đối mặt ở trong nước là duy trì sự cân bằng giữa làn sóng dân tộc chủ nghĩa và năng lực để tiến hành các hoạt động ở Biển Đông.³⁵

Thứ hai, sau nhiều năm phát triển, số lượng và chất lượng các tàu hải giám của Trung Quốc đã được cải thiện rõ rệt. Nhận thức về hoạt động chấp pháp biển của Trung Quốc cũng được nâng cao. Điều này giúp Trung Quốc chuẩn bị tốt hơn cả về thực lực và tâm lý cho các cuộc đối đầu trên biển. Ví dụ, trường hợp hai tàu hải giám xuất hiện đầu tiên ở khu vực tàu hải quân Philippines bắt giữ tàu cá Trung Quốc. Tàu số 75, trọng tải 1.290 tấn và với phạm vi hoạt động là 5.000 hải lý, gia nhập Đội tàu Hải cảnh Nam Hải vào tháng 10 năm 2010; Tàu số 84 (trọng tải 1.500 tấn), gia nhập Đội tàu vào tháng 5 năm 2011, là loại tàu mới, một trong số bảy tàu được đóng mới trong giai đoạn hai của kế hoạch mà Cục Hải dương Quốc gia xây dựng nhằm tăng cường năng lực trên không và trên biển cho lực lượng hải giám.

Thứ ba, diễn biến ở Biển Đông kể từ năm 2009 đã ngày càng thuyết phục các nhà phân tích và học giả Trung Quốc rằng sẽ là phi thực tế khi cho rằng hành động nhượng bộ đơn phương có thể xoa dịu tình hình hoặc giảm bớt căng thẳng ở Biển Đông, và trên thực tế, cách tiếp cận như vậy chỉ làm tổn hại đến quyền chủ quyền và lợi ích quốc gia của Trung Quốc và đẩy Trung Quốc vào tình thế thậm chí còn bất lợi hơn. Thay vào đó, họ cho rằng Trung Quốc cần thể hiện sự kiên quyết buộc Philippines và Việt Nam quay trở lại con đường đàm phán.³⁶ Đồng thời, có một nhận thức rõ ràng rằng, trong ngắn hạn, các bên khó có thể đạt được một giải pháp cơ bản để giải quyết tranh chấp Biển Đông. Chính sách của Trung Quốc phải phục vụ một mục tiêu kép, đó là, bảo vệ hiệu quả quyền chủ quyền và lợi ích quốc gia, và hướng tới thiết lập sự ổn định lâu dài trong khu vực. Bởi vậy, Trung Quốc cần hình thành sức mạnh rắn đe đáng tin cậy để ngăn chặn các hành động cơ hội của các nước khác ở Biển Đông. Vấn đề thứ hai cần xem xét là liệu Trung Quốc có lặp lại cách thức mà nước này áp dụng trong cuộc đối đầu ở Bãi cạn Scarborough khi sử dụng lợi thế về sức mạnh để giành quyền kiểm soát các thực thể tranh chấp khác ở Biển Đông hay không. Sẽ là không khôn ngoan khi vội đưa ra kết

³⁵Hongliang Ge, 'Zhongguo nanhai weiquan yu guoji xingxiang chongsu' [Legal rights protection in the South China Sea and China's international image rebuilding], *Taipingyang Xuebao* [Pacific journal] 21: 4, 2013, tr 55–61.

³⁶ Trước cuộc đối đầu ở Bãi cạn Scarborough, tôi cho rằng hòa bình và ổn định ở Biển Đông 'không thể đạt được bởi sự nhượng bộ và nỗ lực đơn phương của Trung Quốc, và việc xoa dịu tình hình bằng cách này cũng không bền vững.' Xem Zhou Fangyin, 'Nanhai zhengduan yu zhongguo de celue xuanze' [Disputes in the South China Sea and China's strategy], trong Li Xiangyang, ed., *Yatai Diqu Fazhan Baogao (2012)* [Annual report on development in the Asia-Pacific (2012)] (Beijing: Social Sciences Academic Press, 2012), tr 145–58.

luận, nhưng các diễn biến từ trước đến nay chỉ ra rằng Trung Quốc không có ý định rõ ràng hay quyết tâm làm như vậy. Xung đột giữa Trung Quốc và Philippines ở Bãi Cỏ Mây là một trường hợp giá trị mà chúng ta có thể xem xét để giải đáp vấn đề này.

Sau tháng 3 năm 2013, Trung Quốc tăng cường hoạt động tuần tra xung quanh bãi cạn Bãi Cỏ Mây, và trong hai tuần đầu của tháng 5, Trung Quốc và Philippines đã tăng cường hoạt động giành quyền kiểm soát bãi cạn này, với việc hai bên tới đây sẽ triển khai một số tàu hải quân. Ba tàu chiến Philippines mang theo nhu yếu phẩm và bê tông tới Bãi Cỏ Mây để gia cố cho một tàu chiến cũ của Philippines bị mắc cạn từ lâu ở đây, mặc dù cuối cùng kế hoạch này đã bị hủy bỏ vì các tàu hải quân Trung Quốc tuần tra ở gần đó. Phát biểu trong cuộc phỏng vấn ngày 27 tháng 5, phó phát ngôn viên của Tổng thống của Philippines ông Abigail Valt tuyên bố, Philippines sẽ không phản ứng trước bất kỳ hình thức khiêu khích nào và sẽ không có hành động làm gia tăng căng thẳng.³⁷ Quan điểm chính sách này của Philippines, điều đã thay đổi một cách rõ ràng sau cuộc đối đầu ở Bãi cạn Scarborough, đã cho thấy những tính toán của Manila về hậu quả có thể xảy đến từ bất kỳ cuộc đối đầu nào giữa hai bên trong tương lai. Nó cho thấy Trung Quốc đã thực sự thiết lập được mức độ rắn đe nhất định thông qua cách tiếp cận đã áp dụng ở Bãi cạn Scarborough.

Vào ngày 19 tháng 6, trước sự hiện diện của các tàu hải quân Trung Quốc, Philippines đã hoàn tất việc luân chuyển đơn vị lính thủy của nước này đang đồn trú tại Bãi Cỏ Mây và tiếp tế nhu yếu phẩm.³⁸ Từ thời điểm này, căng thẳng ở Bãi Cỏ Mây tạm thời hạ nhiệt. Tuy nhiên, tình trạng lắng dịu này chỉ mang tính tạm thời, bởi vẫn chưa rõ bên nào có quyền hiện diện ở Bãi Cỏ Mây. Trung Quốc và Philippines khẳng định sự hiện diện của mình bằng nhiều cách khác nhau. Philippines, như đã đề cập ở trên, duy trì nhân sự đồn trú trên con tàu đổ bộ cũ bị mắc cạn ở đây, trong khi tàu hải giám của Trung Quốc thường xuyên tuần tra ở khu vực gần đó. Cả hai bên đều không bằng lòng với thực trạng này, do vậy mỗi bên đều sử dụng các biện pháp khác nhau để củng cố vị thế của mình trong khi làm suy yếu vị thế bên kia.

Vào ngày 29/3/2014, Philippines đã đưa một tàu cá dân sự đến Bãi Cỏ Mây

³⁷'Fei cheng wei fang renaijiao jushi shengji, dui zhongguo renhe tiaoxin dou bu huiying' [The Philippines states that it will not respond to any provocative behaviour by China to prevent escalating tensions around the Second Thomas Shoal], Xinhua, 28/5/2013, http://news.xinhuanet.com/mil/2013-05/28/c_124776603.htm, truy cập 29/5/2013.

³⁸'Philippines sends fresh troops to disputed shoal', *New Indian Express*, 19/6/2013, <http://www.newindianexpress.com/world/Philippines-sends-fresh-troops-to-disputed-shoal/2013/06/19/article1642695.ece>, truy cập 25/5/2016.

để thay thế quân lính và tiếp tế nhu yếu phẩm. Tàu cá này đã chạm trán một tàu cảnh sát biển của Trung Quốc ở vùng nước gần đó và một cuộc đối đầu đã diễn ra trong vòng hai giờ. Sau đó, tàu cá Philippines đã tận dụng thiết kế tàu nhỏ gọn để tiếp cận bãi cạn, mà tàu Trung Quốc không thể tiếp cận, và hoàn tất việc luân chuyển quân và tiếp tế nhu yếu phẩm. Philippines đã mời một số nhà báo phương Tây tham gia chuyến đi này để chứng kiến những hành động gây sức ép của tàu hải giám Trung Quốc. Ngày hôm sau, Bộ Ngoại giao Philippines ra một tuyên bố cho hay Chính phủ nước này đã đệ trình một bản ghi nhớ lên Toà Trọng tài thụ lý vụ kiện mà nước này khởi kiện theo Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển (UNCLOS) vào tháng 1 năm 2013.³⁹

Nếu so sánh cách tiếp cận của Trung Quốc trong vụ việc này với cách Trung Quốc hành xử trong vụ đối đầu ở Bãi cạn Scarborough, chúng ta có thể thấy rằng Trung Quốc đã khá kiềm chế trong vụ việc ở Bãi Cỏ Mây. Khác biệt rõ ràng nhất đó là mặc dù tàu của Trung Quốc tiếp tục tuần tra ở vùng biển xung quanh, Trung Quốc mặc nhiên thừa nhận sự hiện diện của Philippines ở bãi cạn thay vì cố gắng kiểm soát bãi cạn, giống với điều mà nước này đã làm ở Scarborough bất chấp thực tế rằng Trung Quốc có đủ năng lực để áp dụng biện pháp mạnh tay hơn. Ví dụ, Trung Quốc đã không kéo chiếc tàu mắc cạn của Philippine đi, đây sẽ là cách trực tiếp nhất để giải quyết vấn đề này.

Đến thời điểm này chúng ta có thể đưa ra suy luận logic rằng mong muốn độc quyền kiểm soát Bãi Cỏ Mây của Trung Quốc là không đủ mạnh để hành động quyết đoán hơn. Có một số lý do giải thích cho điều này. Trước hết, tranh chấp Biển Đông chỉ là một trong nhiều vấn đề mà Trung Quốc phải đối mặt trong quá trình trỗi dậy của mình; và, mặc dù tranh chấp này cũng đặt ra một vấn đề quan trọng là Trung Quốc sẽ bảo vệ lợi ích quốc gia như thế nào trong dài hạn, nhưng tranh chấp Biển Đông không phải vấn đề cốt lõi. Trung Quốc cũng cân nhắc đến quan hệ giữa nước này và ASEAN, điều đó có nghĩa rằng Trung Quốc sẽ không tăng cường kiểm soát các thực thể ở Biển Đông bằng bất cứ giá nào. Thứ hai, ngay cả khi Trung Quốc áp dụng một cách tiếp cận kiên quyết và giành được quyền kiểm soát Bãi Cỏ Mây, điều này có nguy cơ tạo ấn tượng với thế giới rằng Bắc Kinh sẽ tiếp tục chiếm đóng thêm các thực thể nhằm mở rộng quyền kiểm soát đối với toàn bộ Biển Đông. Kết quả là, điều này sẽ khiến các quốc gia Đông Nam Á, thậm chí là các quốc gia láng giềng của Trung Quốc, cảm thấy lo ngại và có thái độ thù địch với Trung Quốc. Kiểu cảm xúc này dễ khơi dậy nhưng khó bị dập tắt, và sẽ

³⁹Bộ Ngoại giao, Cộng hòa Philippines, 'Statement of Secretary Alberg F. del Rosario', 30/3/2014, <http://www.dfa.gov.ph/newsroom/dfa-releases/2460-statement-of-secretary-albert-f-delrosario-on-the-submission-of-the-philippines-memorial-to-the-arbitral-tribunal>, truy cập 2/4/2014.

không có lợi cho việc Trung Quốc trỗi dậy. Thứ ba, Chính phủ Trung Quốc rõ ràng nhận thấy các tranh chấp ở Biển Đông sẽ mất nhiều thời gian để giải quyết dứt điểm, và những biện pháp tạm thời không giúp đem lại một giải pháp giải quyết một cách cơ bản.⁴⁰ Giành quyền kiểm soát Bãi Cỏ Mây thực sự không giúp ích cho việc hướng tới một giải pháp lâu dài, đặc biệt khi điều này có nguy cơ đẩy các bên tranh chấp vào con đường đối đầu và làm giảm cơ hội tìm kiếm một giải pháp thông qua đàm phán hòa bình. Đây không phải điều mà Trung Quốc mong muốn xảy ra.

Giàn khoan Hải dương Thạch du 981 và Hoạt động cải tạo đất ở Biển Đông: Trung Quốc đã Quyết đoán hơn?

Giàn khoan Hải dương Thạch du 981 là thế hệ giàn khoan nước sâu bán chìm thứ sáu mà Trung Quốc thiết kế và tự đóng ở trong nước. Giàn khoan này bắt đầu đóng mới vào ngày 28/4/2008 và hoàn thành vào tháng 5 năm 2011.⁴¹ Ngày 2/5/2014, giàn khoan được di chuyển đến vùng nước phía nam của Đảo Tri Tôn thuộc quần đảo Hoàng Sa để khoan thăm dò dầu khí. Hoạt động của giàn khoan này được chia thành hai giai đoạn, với gian đoạn hai bắt đầu vào ngày 27/5/2014. Hai khu vực mà giàn khoan hoạt động nằm cách Tri Tôn và đường cơ sở lãnh hải của quần đảo Hoàng Sa khoảng 17 hải lý, và cách thêm lục địa của Việt Nam khoảng 133-156 hải lý.

Bởi Việt Nam cũng yêu sách chủ quyền đối với quần đảo Hoàng Sa và các hoạt động của Trung Quốc đã diễn ra ở vùng nước xung quanh, Việt Nam đã triển khai một số lượng lớn các tàu thuyền, trong đó có cả tàu vũ trang, để ngăn cản hoạt động khoan của Trung Quốc, đâm va vào các tàu công vụ Trung Quốc được cử đến để hộ tống và bảo vệ giàn khoan. Việt Nam cũng cử lực lượng người nhái tìm cách ngăn chặn và cản trở việc khoan thăm dò bằng lưới đánh cá và các vật dụng khác. Đến 5 giờ chiều (giờ địa phương) ngày 7/6/2014, ở lúc đỉnh điểm của cuộc đối đầu, có khoảng 63 tàu thuyền Việt Nam tại hiện trường, và các tàu này đã xuyên thủng hàng rào bảo vệ của các tàu Trung Quốc và va chạm với các tàu công vụ Trung Quốc khoảng 1,416 lần.⁴² Trong khi đó, một cuộc biểu tình quy mô lớn chống Trung Quốc đã nổ

⁴⁰ Các nhà hoạch định chính sách và học giả thống nhất về tính chất phức tạp và bản chất dai dẳng của các tranh chấp biển. Xem Xu Yan, 'Zhengque renshi nanhai zhengduan de changqixing fuzaxing' [Correctly recognizing the complexity and long-term nature of the South China Sea disputes], *Xuexi Shibao* [Study times], 5 Dec. 2011 (Xu Yan is a professor at the National Defence University of China); China Institute for Maritime Development Project Team, State Oceanic Administration of the PRC, *Zhongguo Haiyang Fazhan Baogao (2015)* [China's ocean development report (2015)] (Beijing: China Ocean Press, 2015).

⁴¹Sandong Shi, 'Zoujin haiyang shiyou 981 shenshui zuanjing pingtai' [A closer look at the Haiyang Shiyou 981 deepwater drilling platform], *Guofang Keji Gongye* [Defence science and technology industry] 144: 6, 2012, tr 52.

⁴²'The operation of the HYSY 981 drilling rig: Vietnam's provocation and China's position', Bộ Ngoại giao

ra ở Việt Nam. Vào giữa tháng 5, hàng ngàn người dân Việt Nam đã tấn công, đập phá, và đốt cháy các nhà máy của Trung Quốc và của doanh nghiệp nước ngoài hoạt động ở Việt Nam, làm chết bốn công dân Trung Quốc và bị thương hơn 300 người, gây thiệt hại lớn về tài chính đối với các doanh nghiệp Trung Quốc. Vào tháng 6, căng thẳng Trung-Việt đã lên tới đỉnh điểm.

Ngày 15 tháng 7, các giàn khoan HYSY-981 đã kết thúc hoạt động gần quần đảo Hoàng Sa và cuộc đối đầu trên biển giữa Trung Quốc và Việt Nam đã dần lắng dịu. Trước đó 5 ngày, vào ngày 10 tháng 7, Thượng viện Hoa Kỳ đã thông qua Nghị quyết số 412 về tranh chấp chủ quyền ở châu Á-Thái Bình Dương, kêu gọi Trung Quốc rút giàn khoan và cùng lực lượng tàu hộ tống, khôi phục lại nguyên trạng trên biển trước ngày 1 tháng 5 năm 2014.⁴³ Sự trùng hợp giữa thời điểm ra nghị quyết và việc rút giàn khoan, đặc biệt khi xét đến hoạt động của giàn khoan chỉ kéo dài 73 ngày thay vì kế hoạch là 100 ngày trước khi di chuyển đến một khu vực khác, khiến một số phương tiện truyền thông quốc tế kết luận rằng Trung Quốc đã rút giàn khoan do chịu sức ép từ phía Mỹ.

Tuy nhiên, cách giải thích này dường như không thuyết phục khi xem xét bối cảnh của sự việc. Đầu tiên, nếu Trung Quốc muốn, nước này có thể tiếp tục khoan thăm dò ở khu vực trong 100 ngày theo như kế hoạch và di chuyển giàn khoan vào ngày 11 tháng 8. Điều này không gây khó khăn gì cho Trung Quốc bởi nước này có đủ năng lực để tiếp tục các cuộc đối đầu trên biển, bởi rõ ràng trên thực tế giàn khoan đã hoạt động trong 73 ngày bất chấp việc Việt Nam liên tục cản trở và ngăn chặn. Thứ hai, nếu chúng ta xem xét cách Trung Quốc hành xử trong điều kiện tương tự ở những vụ việc khác, rõ ràng là không bình thường nếu Trung Quốc chịu thua trước sức ép của Mỹ, đặc biệt đối với một vấn đề nhạy cảm như chủ quyền quốc gia. Trong mọi trường hợp, sức ép từ Nghị quyết của Thượng viện Mỹ đối với Trung Quốc là rất hạn chế. Ngày 16 tháng 7, phát ngôn viên của Bộ Ngoại giao Trung Quốc tuyên bố rằng các hoạt động của HYSY-981 'hoàn toàn diễn ra trong phạm vi chủ quyền của Trung Quốc. Việc thay đổi vị trí của giàn khoan 981 liên quan đến kế hoạch của doanh nghiệp và không liên quan gì đến yếu tố bên ngoài.'⁴⁴ Đây không chỉ là đơn thuần là tuyên bố ngoại giao. Một vài ngày

Trung Quốc, 8/6/2014, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1163264.shtml, truy cập 8/3/2015.

⁴³Nghị quyết của Thượng viện số 412, 10/7/2014, <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-resolution/412>, truy cập 24/3/2015.

⁴⁴'Waijiaobu fayanren Hong Lei dajizhewen' [Foreign Ministry spokesperson Hong Lei's remark], Ministry of Foreign Affairs of China, 16/7/2014, http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1175058.

trước đó, hôm 11 tháng 7, tại một hội thảo do Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược và Quốc tế tổ chức ở Washington, Phó Trợ lý Ngoại trưởng Mỹ phụ trách các vấn đề Đông Á và Thái Bình Dương ông Michael Fuchs thúc giục tất cả các bên yêu sách ở Biển Đông ngừng việc xây dựng tiền đồn mới, kiềm chế không chiếm thêm các thực thể mà bên khác đã chiếm đóng, 'đóng băng' các hoạt động làm 'thay đổi căn bản bản chất, kích thước, hoặc hình dáng của các đá ngầm' và 'kiềm chế hoạt động chấp pháp đơn phương nhằm vào hoạt động kinh tế mà các bên tranh chấp khác lâu nay vẫn tiến hành ở các khu vực tranh chấp.'⁴⁵ Trung Quốc đã không đếm xỉa đến các khuyến nghị này và trong nửa cuối của năm 2014, nước này tiếp tục hoạt động cải tạo đất trên quy mô lớn ở Biển Đông.

Tuy nhiên, việc di chuyển giàn khoan HYSY-981 trước thời hạn là khá quan trọng. Có một số lý do có thể lý giải cho việc này. Thứ nhất, từ góc độ tác nghiệp, giàn khoan HYSY-981 đã thực hiện thành công hoạt động khoan thăm dò gần đảo Tri Tôn, và vì thế có thể bắt đầu nhiệm vụ mới tại một địa điểm khác. Khi siêu bão "Thần Sấm" được dự báo sẽ đi qua khu vực, thì việc di chuyển giàn khoan vào thời điểm này dường như là một lựa chọn hợp lý. Thứ hai, các yếu tố chính trị chắc chắn đã đóng một vai trò quan trọng - không phải là sức ép của Mỹ, mà đúng hơn là những tính toán chiến lược riêng của Trung Quốc. Thứ nhất, chính sách Biển Đông của Trung Quốc là một bộ phận trong khuôn khổ chính sách rộng lớn hơn của nước này đối với ASEAN. Hội nghị Các Bộ trưởng trong Diễn đàn khu vực ASEAN (ARF) sẽ được tổ chức vào ngày 10 tháng 8. Việc thay đổi địa điểm đặt giàn khoan trước hội nghị ARF có thể giúp giảm bớt căng thẳng khu vực và tạo ra bầu không khí tích cực hơn cho hội nghị. Thứ hai, tại thời điểm này chính sách ngoại giao khu vực của Trung Quốc có sự thay đổi quan trọng ở cấp độ chiến lược tổng thể, với trọng tâm là phát triển sáng kiến 'một vành đai, một con đường' và chuẩn bị cho việc thành lập ngân hàng AIIB. Vào tháng 5 năm 2014, Trung Quốc đã đề xuất 'khái niệm an ninh mới của châu Á', dựa trên nền tảng an ninh chung, toàn diện, hợp tác và bền vững ở châu Á; và trong tháng 11, Bắc Kinh sẽ tổ chức Hội nghị Thượng đỉnh Hợp tác Kinh tế châu Á-Thái Bình Dương (APEC). Như vậy Trung Quốc có một số hoạt động ngoại giao quan trọng sẽ diễn ra vào nửa cuối của năm 2014, và chắc chắn không muốn để những bất đồng trong vụ giàn khoan HYSY-981 ảnh hưởng xấu tới các sự kiện này. Theo đó, việc di dời giàn khoan là điều thực sự cần

shtml, truy cập 18/7/2014.

⁴⁵ Bài phát biểu dẫn đề của Michael Fuchs, Hội nghị Thường niên về Biển Đông lần thứ 4, Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược và Quốc tế, Washington DC, 11/7/2014, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/07/229129>. htm, truy cập 12/07/2014.

thiết. Cuối cùng, việc Philippines và Việt Nam đều tham gia Lễ ký kết thành lập AIIB ở Bắc Kinh vào ngày 24 tháng 10 cho thấy những nỗ lực của Trung Quốc một phần đã được đền đáp. Thứ ba, phản ứng của Việt Nam trước hoạt động của giàn khoan HYSY-981 nằm ngoài những dự đoán của Trung Quốc. Điều này đặc biệt đúng với làn sóng chủ nghĩa dân tộc ngày càng gia tăng ở Việt Nam, thậm chí có thể ảnh hưởng đến sự ổn định của chế độ. Đây là điều mà chính phủ Trung Quốc dĩ nhiên không muốn xảy ra, khả năng trên có thể cũng đã ảnh hưởng đến chính sách của Trung Quốc.

Đồng thời khi những điều này diễn ra, Trung Quốc đang nỗ lực tiến hành các hoạt động xây dựng đảo nhân tạo ở Biển Đông. Hoạt động cải tạo đất đầu tiên của Trung Quốc trong khu vực bắt đầu từ tháng 2 năm 1988, và trong nhiều năm qua nước này đã thực hiện các hoạt động xây dựng hạn chế đối với bảy thực thể đang chiếm đóng tại quần đảo Trường Sa. Trong những năm 1970, Việt Nam và Philippines cũng bắt đầu hoạt động cải tạo đối với các thực thể mà những nước này kiểm soát. Kể từ đó, Việt Nam đã tiến hành cải tạo quy mô lớn đối với hơn 20 thực thể, đồng thời thiết lập các cơ sở cố định như bến cảng, đường băng, căn cứ tên lửa, các tòa nhà văn phòng, doanh trại, nhà ở, hải đăng và nhiều công trình khác. Việt Nam cũng đã xây dựng một số nhà giàn và bãi đáp trực thăng ở Bãi Tư Chính, Bãi Phúc Nguyên, Bãi Quế Đường và Bãi Vũng Mây. Trong khi đó, Philippines đã xây dựng và mở rộng một sân bay trên đảo Thị Tứ, cũng như xây dựng cầu cảng và các công trình khác.⁴⁶

Để đáp trả việc Việt Nam và Philippines liên tục có hoạt động mở rộng ở quần đảo Trường Sa, từ năm 2014, Trung Quốc đã tăng cường cải tạo đất ở các thực thể mà nước này kiểm soát. Trong khoảng thời gian chỉ vài tháng, diện tích bề mặt của Đá Tư Nghĩa và Đá Gạc Ma đã được mở rộng gấp 10, thậm chí hàng trăm lần, và nhiều công trình đã được xây dựng trên các đảo nhân tạo này. Ảnh chụp vệ tinh chụp ngày 01/02/2014 do một công ty hình ảnh DigitalGlobe cung cấp cho thấy Đá Tư Nghĩa trước khi cải tạo chỉ là một nền bê tông rộng 380 mét vuông. Hình ảnh vệ tinh chụp ngày 24/1/2015 cho thấy một hòn đảo nhân tạo rộng 75.000 mét vuông và một công trình lớn đang được xây dựng. Hoạt động cải tạo đất của Trung Quốc trên Đá Ga Ven được bắt đầu sau ngày 20/3/2014. Hình ảnh vệ tinh chụp ngày 30/1/2015 cho thấy một đường đắp cao nối đảo nhân tạo này với công trình gốc ban đầu và một sân đỗ bay trực thăng đang được xây dựng.⁴⁷

⁴⁶2015 nian 4 yue 29 ri waijiaobu fayanren Hong Lei zhuchi lixing jizhehui' [Hong Lei, Foreign Ministry spokesman, held a regular press conference on 29 April 2015], Bộ Ngoại giao Trung Quốc, 29/4/2015, http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1259195.shtml, truy cập 30/4/2015.

⁴⁷Sean O'Connor and James Hardy, 'Imagery shows progress of Chinese land building across Spratly

Sau một thời gian cải tạo, Đá Vành Khăn, Đá Xu Bi và Đá Chữ Thập đã trở thành những hòn đảo nhân tạo lớn nhất ở quần đảo Trường Sa, với diện tích tương ứng là 5,42 km² (vào tháng 6 năm 2015), 3,95 km² (vào tháng 6 năm 2015) và 2,2 km² (vào tháng 3 năm 2015).⁴⁸ Tất cả những đảo nhân tạo này đều có diện tích lớn hơn Đảo Ba Bình, vốn được cho là đảo tự nhiên lớn nhất ở quần đảo Trường Sa với diện tích 0,443 km²

Trái với cuộc đụng độ giữa Trung Quốc và Việt Nam trong sự kiện giàn khoan HYSY-981 hay cuộc đối đầu giữa Trung Quốc và Philippines ở Bãi Cỏ Mây, hoạt động cải tạo đất của Trung Quốc ở các thực thể mà nước này kiểm soát đã không kích động một cuộc đối đầu trên biển với Việt Nam và Philippines. Thay vào đó, biện pháp đối phó mà hai nước này chủ yếu sử dụng là phản đối ngoại giao, kết hợp với nỗ lực thu hút sự chú ý của cộng đồng quốc tế. Mặc dù trong hơn một năm qua, Trung Quốc và Philippines tiếp tục đối đầu về vấn đề cải tạo đất trên các diễn đàn quốc tế và hội nghị ngoại giao, nhưng những tranh cãi này rõ ràng ít căng thẳng hơn những cuộc đối đầu trên biển.

Một số quốc gia đã tiến hành hoạt động cải tạo đất ở Biển Đông, trong đó có Philippines, Việt Nam và Trung Quốc. Về tổng thể, trừ khi có điều bất ngờ xảy ra, các thực thể Trung Quốc kiểm soát sẽ vẫn là một phần của lãnh thổ Trung Quốc trong tương lai gần. Nhiều nước trên thế giới mặc nhiên công nhận quyền của Trung Quốc khi thực hiện các hoạt động cải tạo đất ở Trường Sa. Điều khiến các nước quan ngại nhiều nhất là quy mô và tốc độ của hoạt động cải tạo đất, cũng như năng lực Trung Quốc đã thể hiện trong quá trình này. Trên thực tế, cách tiếp cận đẩy nhanh các hoạt động này của Trung Quốc giúp giảm căng thẳng và bất ổn. Tốc độ Trung Quốc thực hiện, và các biện pháp nước này áp dụng đã thể hiện quyết tâm mạnh mẽ của nước này. Nếu Trung Quốc lựa chọn cách tiếp cận từ từ, chậm rãi thì quá trình cải tạo đất kéo dài sẽ đem lại cơ hội để các bên tranh chấp khác đối phó, kết quả là mở rộng các cuộc đối đầu và dẫn đến những bất ổn lớn hơn. Một khi đã bắt đầu, Trung Quốc không thể rút lại hoạt động cải tạo đất của mình.

Trong khoảng thời gian giữa tháng 4 và tháng 5 năm 2015, căng thẳng giữa Trung Quốc và Mỹ bùng lên vì hoạt động cải tạo đất của Trung Quốc, nhưng sau đó dần lắng dịu vào tháng 6. Ngày 16/6/2015, phát ngôn viên Bộ Ngoại

Islands',
Jane's Defence Weekly 52:7, 18 Feb. 2015, tr 8–9

⁴⁸: Weixing gaoqing zhiji: zhongguo nansha meijijiao yu zhebiiiao jiejin wangong' [High resolution images from satellite: China's reclamation activities at the Mischief Reef and Subi Reef near completion], 10/6/2015, http://news.ifeng.com/a/20150620/44014321_0.shtml#p=1, truy cập 15/6/2015.

giao Trung Quốc Lục Kháng tuyên bố các dự án cải tạo đất mà Trung Quốc tiến hành trên các thực thể ở quần đảo Trường Sa sẽ sớm hoàn tất theo kế hoạch.⁴⁹ Đây là một thông điệp mà rõ ràng là Trung Quốc muốn gửi tới cộng đồng quốc tế, rằng hoạt động cải tạo đất được giới hạn về quy mô và thời gian. Tuy nhiên, nỗ lực nhằm xoa dịu căng thẳng của Trung Quốc vẫn chưa đạt hiệu quả.

Kết luận

Nhìn chung, mục tiêu chiến lược của Trung Quốc trong việc giải quyết tranh chấp Biển Đông là vừa phải. Trung Quốc không tìm cách thay đổi cơ bản hiện trạng ở Biển Đông. Thay vào đó, nước này áp dụng một cách tiếp cận dài hạn, hướng tới giải quyết vấn đề khu vực thông qua quá trình phát triển. Mặc dù trên thực tế vấn đề Biển Đông có những tác động quan trọng, nhưng đây không phải vấn đề ưu tiên trong khuôn khổ chiến lược về đối ngoại của Trung Quốc. Những tranh chấp này chỉ có vai trò thứ yếu trong tổng thể tính toán chiến lược, như về sự trỗi dậy của Trung Quốc hay sáng kiến ‘một vành đai, một con đường,’ và cách xử lý tranh chấp cũng phụ thuộc vào các cân nhắc chính sách đối ngoại khác như mối quan hệ tổng thể của Trung Quốc với các nước ASEAN.

Theo quan điểm thực thi chính sách, cách tiếp cận của Trung Quốc đối với tranh chấp Biển Đông nhìn chung đã cứng rắn và quyết đoán hơn kể từ năm 2012. Tuy nhiên, theo thời gian, xu hướng này đi với lối hành xử kiềm chế. Như chúng ta đã thấy, khi lựa chọn cách tiếp cận quyết đoán hơn, Trung Quốc tìm cách bảo vệ quyền và lợi ích của mình, thay vì cố mở rộng quyền kiểm soát. Ở khía cạnh này, cuộc đối đầu ở Bãi cạn Scarborough nên được nhìn nhận là trường hợp ngoại lệ thay vì mang tính quy luật. Trong vụ đối đầu ở Bãi Cỏ Mây và sự kiện giàn khoan HYSY-981, Trung Quốc thực sự hành xử kiềm chế mặc dù có lợi thế rõ ràng về sức mạnh và năng lực. Nói cách khác, hành động Trung Quốc ôn hòa hơn nhiều so với khả năng nước này có thể thực hiện. Khi một cuộc khủng hoảng nổ ra, rất hiếm khi thấy Trung Quốc có hành động leo thang, hướng chỉ là đẩy vấn đề thành xung đột quân sự. Cách tiếp cận kiềm chế như vậy đã chịu nhiều chỉ trích ở trong nước. Nhưng sự kiềm chế này chủ yếu xuất phát từ những tính toán hợp lý và cân nhắc thực tế. Mĩa mai thay, cách Trung Quốc hành xử quyết đoán hơn trong tranh chấp Biển Đông chủ yếu mang tính phòng thủ, với mục đích chính là ngăn ngừa tổn thất. Nhìn chung, chính sách Biển Đông của Trung

⁴⁹Bình luận của Người phát ngôn Bộ Ngoại giao Lục Kháng về hoạt động xây dựng của Trung Quốc ở Trường Sa, 16/6 2015, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/t1273370.shtml, truy cập 17/6/2015.

Quốc mang tính linh hoạt cao và Chính phủ Trung Quốc rõ ràng không muốn tình hình lâm vào bế tắc.

Ít có khả năng là các bên sẽ tìm được một giải pháp cơ bản cho tranh chấp ở Biển Đông. Trung Quốc bắt đầu xây dựng sức mạnh rắn đẽ cơ bản dựa trên sức mạnh và năng lực ngày càng được cải thiện; tuy nhiên, nước này không cố sử dụng lợi thế về sức mạnh trong bất kỳ trường hợp nào để bị xem là quá hiếu chiến. Đồng thời, Việt Nam và Philippines không muốn bị đẩy vào trong cuộc đối đầu cường độ cao, bởi điều này sẽ đem lại cơ hội cho Trung Quốc sử dụng lợi thế sức mạnh của mình. Ngoài ra, khi dự án “Con đường Tơ lụa trên Biển Thế kỷ 21” đạt được đà phát triển, ngân hàng AIIB đi vào hoạt động, Khu Thương mại tự do Trung Quốc-ASEAN được hoàn thiện, và trọng tâm trong nghị trình của khu vực sẽ chuyển từ vấn đề an ninh truyền thống sang vấn đề phát triển khu vực, Việt Nam và Philippines đều không muốn bỏ lỡ cơ hội phát triển kinh tế quan trọng vì đối đầu với Trung Quốc.⁵⁰ Điều này tạo môi trường thuận lợi hơn cho việc đảm bảo sự ổn định lâu dài ở Biển Đông. Trong tương lai, những cuộc đối đầu giữa Trung Quốc, Việt Nam và Philippines ở Biển Đông có thể sẽ ít đi. Các bên sẽ áp dụng các cách tiếp cận khác nhau và ôn hòa hơn để cạnh tranh quyền chủ quyền và quyền lợi biển, nghiêng về luật pháp quốc tế, kêu gọi sự ủng hộ của cộng đồng quốc tế, tăng cường thực lực để xây dựng nghị trình về tranh chấp Biển Đông, cải thiện nội luật, và tăng cường khả năng kiểm soát hành chính đối với thực thể mà mình chiếm giữ./.

Bài viết của tác giả được đăng trên Chatham House (International Affairs Vol. 92, No.4, 2016).

Đình Tuấn Anh (dịch)

Trần Quang (hiệu đính)

Bài dịch thuộc bản quyền Nghiên cứu Biển Đông. Đề nghị chỉ được dẫn đường link, không đăng lại khi chưa có sự đồng ý của Ban Biên tập.

⁵⁰ Mặc dù cả Philippines và Việt Nam đều có tranh chấp với Trung Quốc ở Biển Đông, hai nước này đều tích cực ủng hộ, thay vì phản đối, ngân hàng AIIB, vốn được Trung Quốc khởi xướng và có trụ sở đặt tại Bắc Kinh. Hai nước đã tham dự lễ ký kết biên bản ghi nhớ về việc thành lập AIIB vào ngày 24/10/2014. Xem Xinhua, 24 Oct. 2014, http://news.xinhuanet.com/world/201410/24/c_1112965880.htm, truy cập 5/4/2015.