

Hơn cả vùng ngoại biên: Các tỉnh thành của Trung Quốc đã ảnh hưởng đến chính sách đối ngoại của quốc gia này như thế nào?

Audrye Wong*

Tóm lược

Hầu hết các bài phân tích về chính sách an ninh và chính trị của Trung Quốc đều coi Trung Quốc như một bản thể thống nhất, kết luận rằng chiến lược toàn diện đều được hình thành bởi nhóm tinh hoa ở trung ương. Tôi không đồng tình với lối tư duy truyền thống này và muốn trình bày các tỉnh thành của Trung Quốc có thể tác động như thế nào đến quá trình hình thành và triển khai chính sách ngoại giao của quốc gia. Bài nghiên cứu nhằm bổ sung vào các nghiên cứu hiện nay về vai trò của các chủ thể địa phương tại Trung Quốc, tập trung vào việc các chủ thể này đã định hình chính sách kinh tế và đối nội như thế nào. Lấy Hải Nam và Vân Nam làm hai trường hợp nghiên cứu, tôi tìm ra 3 cơ chế về tầm ảnh hưởng của các tỉnh thành - gồm: khởi xướng (trailblazing), lợi dụng (carpetbagging), và kháng cự (resisting) - và đưa ra các ví dụ về các chính sách cấp tỉnh chủ chốt. Bài phân tích đưa ra một luận điểm nhiều sắc thái hơn thường thấy trong quan hệ quốc tế về các động lực đằng sau sự phát triển và các chính sách ngoại giao Trung Quốc. Bài nghiên cứu cũng phân tích các tác động của chính sách ngoại giao để hiểu và đối phó với các hành vi của Trung Quốc, tại Biển Đông và các khu vực khác.

Nội dung

Các tỉnh thành của Trung Quốc có thể ảnh hưởng đến chính sách đối ngoại của quốc gia này ở mức độ như thế nào? Các phân tích chính sách đối ngoại và an ninh của Trung Quốc thường coi Trung Quốc như một chủ thể đơn nhất, kết luận rằng các nhóm tinh hoa hoặc định nên chiến lược toàn diện. Hầu hết nghiên cứu tập trung vào việc các chủ thể địa phương có thể ảnh hưởng như thế nào đến chính sách và kinh tế của Bắc Kinh.¹ Tôi chỉ ra rằng các chủ thể địa phương thường tự do trong việc giải thích, điều chỉnh và tạo ra các ảnh hưởng khác đối với các định hướng chính sách ngoại giao. Việc Bắc Kinh bắt đầu nhấn mạnh tới các chính sách như sáng kiến “vành đai con đường” yêu cầu việc tham gia đa dạng của các chủ thể và sự phụ thuộc lớn hơn vào các tỉnh thành nhằm cung cấp thông tin và thực hiện các nhiệm vụ.² Tuy nhiên, việc theo đuổi các lợi ích địa phương có thể làm chuyển hướng hoặc xung đột tới lợi ích quốc gia.

* Đại học Princeton, Email: audryewong@gmail.com.

¹ Lieberthal and Lampton 1992; Chung 2000.

² Song 2014, 42.

Xây dựng dựa trên các nghiên cứu gần đây về tính đa dạng của lập pháp Trung Quốc,³ bài nghiên cứu cung cấp bằng chứng mới cho vai trò chưa được đánh giá hết của các tỉnh thành trong việc hình thành và triển khai các chính sách đối ngoại của Trung Quốc. Bài viết đưa ra một loạt điểm nổi bật hơn về động lực đằng sau việc phát triển các chính sách đối ngoại của Trung Quốc. Điều này nhằm đóng góp một tài liệu cụ thể hơn vào nguồn gốc nội tại của các chính sách ngoại giao, thu hẹp khoảng cách với các nghiên cứu hiện hành về mối quan hệ trung ương-địa phương trong chính sách kinh tế và đối nội của Trung Quốc. Kết quả nghiên cứu của tôi cho thấy rằng hoạch định chính sách có thể lộn xộn và khó có thể dự đoán ngay cả trong những vấn đề quan trọng. Điều này có ngụ ý chính sách quan trọng cho phản ứng với các hành động mang tính quốc tế của Trung Quốc.

Sử dụng hai trường hợp nghiên cứu là Hải Nam và Vân Nam, tôi muốn chứng minh các tỉnh thành đang ảnh hưởng như thế nào đến các vấn đề cụ thể trong chính sách của Trung Quốc. Cả hai đều nằm ở vị trí chiến lược của khu vực Đông Nam Á, nơi Trung ương phải đối mặt với các vấn đề chính sách quan trọng và nhạy cảm. Hải Nam đã định hình các khía cạnh của chính sách Biển Đông, và Vân Nam có vai trò trong các chính sách ngoại giao kinh tế và an ninh năng lượng, ảnh hưởng đến quan hệ song phương với Myanmar. Cả hai tình này không hẳn là trường hợp điển hình khi cả hai đều là các tỉnh vùng ngoại biên về mặt kinh tế và chính trị, trái với các tỉnh thành ven biển giàu có và có kết nối chính trị được đề cập trong các nghiên cứu trước đây.⁴

Phân biệt giữa tầm ảnh hưởng đối với việc hình thành và diễn giải các chính sách, tôi đã tìm ra ba cơ chế chính đối với tầm ảnh hưởng của các tỉnh thành- khởi xướng (trailblazing), lợi dụng (carpetbagging), và kháng cự (resisting) - và đưa ra các ví dụ về các chính sách cấp tỉnh khác nhau. Các bằng chứng này được thu thập từ các nguồn tài liệu ngôn ngữ tiếng Trung chính thống và các buổi phỏng vấn các cá nhân đến từ chính phủ Trung Quốc, các học giả ở Bắc Kinh, Vân Nam, Hải Nam. Tôi giữ bí mật danh tính của các cá nhân được phỏng vấn.

Xây dựng chính sách đối ngoại của Trung Quốc và Quan hệ Trung ương-địa phương

Quá trình xây dựng chính sách đối ngoại tại Trung Quốc được miêu tả như “một hệ thống gồm bộ máy quan liêu ngày càng chuyên nghiệp hóa, phức tạp và xung đột cùng tồn tại với lãnh đạo thống trị cấp cao rất quyền lực và mang tính cá nhân”.⁵

³ Lampton 2001; Jakobson and Knox 2010.

⁴ Zheng 2007; Li, Linda Chelan 1997

⁵ Lampton 2001, 32.

Các quá trình ra quyết định chủ chốt mang tính tập trung cao và không rõ ràng. Trong khi Ban thường vụ Bộ Chính trị (PSC) là nơi thông qua chính sách chính thức thì các thành viên lại không có kiến thức chuyên sâu về đối ngoại. Thêm vào đó, cách tiếp cận mang tính gia tăng tiệm tiến (Incremental approach: là tiến trình mà các chính sách được đưa ra từ những tương tác và dung hòa nhau giữa nhiều nhóm chủ thể ủng hộ cho những giá trị khác nhau, đại diện cho những lợi ích khác nhau và nắm giữ những thông tin khác nhau – ND) và mang tính thảo luận của PSC thiếu đi sự phối hợp mang tính thể chế hóa, liên quan đến nhiều lợi ích khác nhau khi Trung Quốc mở rộng các hoạt động nước ngoài, điều đó đã tạo điều kiện cho các chủ thể trong nước khác có tiếng nói trong hoạch định chính sách. Các hệ thống chính trị đơn lẻ thúc đẩy các lợi ích vị kỷ của mình, trong khi khu vực quân đội và doanh nghiệp, bao gồm cả các công ty nhà nước, duy trì tầm ảnh hưởng lớn ở Trung Quốc.⁶ Các nhóm chủ thể hoạch định chính sách mới như truyền thông, các tổ chức phi chính phủ và các nhóm vận động hành lang đang tham gia vào quá trình hoạt động chính trị.⁷

Giữa sự đa dạng hóa về quá trình hoạch định chính sách đó, các chính quyền cấp tỉnh đóng một vai trò quan trọng. Là “nhà môi giới chính trị”, các tỉnh không chỉ tiếp nhận chính sách từ Trung ương mà còn truyền thông tin và các đánh giá hỗ trợ.⁸ Về mặt chính thức, các quyết định chính sách đối ngoại đi theo “một đường thẳng” (*yitiaoxian*) từ Trung ương đến địa phương.⁹ Nhưng quá trình phân quyền cấp tiến đã tạo ra “chủ nghĩa liên bang trên thực tế”¹⁰ (*de facto federalism*) và tiến trình hoạch định chính sách gia tăng tiệm tiến đã tạo ra cơ hội cho các tỉnh thành diễn giải lại chính sách,¹¹ làm trầm trọng thêm các căng thẳng lâu nay giữa kiểm soát tập trung hóa và quản lý phi tập trung.¹² Ví dụ, phạm vi rộng và việc mở rộng triển khai chiến dịch phát triển “mở cửa với phương Tây” đã tạo điều kiện cho các mặc cả trung ương-địa phương và cạnh tranh về lợi ích giữa các tỉnh thành.¹³

Các tỉnh thành cân đối giữa các yêu cầu của cả khu vực bỏ phiếu trung ương và địa phương, đóng vai trò là bên bảo hộ khu vực bỏ phiếu cấp dưới đồng thời cũng có

⁶ Để có góc nhìn tổng quát, xem Sun 2013; Bush 2010; Jakobson and Knox 2010; Christensen 2012; Jakobson 2014.

⁷ Mertha 2009, 995–1012; Deng and Kennedy 2010. On domestic law making, see Tanner 1998.

⁸ Goodman 1986, 13.

⁹ Phòng vấn tại Côn Minh, 13/7/2015.

¹⁰ Zheng 2007.

¹¹ Goodman 1986, 190.

¹² Alkon and Wong 2018.

¹³ Holbig 2004.

vai trò ở chính thể cao hơn.¹⁴ Ví dụ như, các cơ quan Ngoại giao ở cấp tỉnh vừa là chi nhánh của Bộ Ngoại giao đồng thời cũng là những đơn vị phục vụ lợi ích của địa phương.¹⁵

Các tài liệu về mối quan hệ giữa trung ương và địa phương hiện hành đang tập trung lớn vào các chính sách đối nội, như vấn đề phi tập thể hóa thời kỳ hậu Mao Trạch Đông và các đòn bẩy cho cải cách và mở cửa.¹⁶ Phi tập trung hóa khu vực và các thí điểm địa phương đóng vai trò quan trọng trong tự do hóa kinh tế,¹⁷ cùng với các động lực tương tự trong chính sách xã hội, các quan hệ lao động, và các cải cách bên trong lớn hơn.¹⁸ Các cơ quan quản lý cấp tỉnh cũng gia tăng vai trò quan trọng trong các mối quan hệ kinh tế quốc tế,¹⁹ bao gồm các hợp tác văn hóa xã hội và kinh tế với các quốc gia Đông Nam Á,²⁰ Các nghiên cứu trước đây đã nhận diện được các động lực mặc cả phức tạp giữa các chủ thể địa phương,²¹ nhưng chủ yếu là sự thay đổi trong việc tuân thủ của tỉnh đối với sự hỗ trợ có chọn lọc của chính quyền trung ương.²²

Các cơ chế ảnh hưởng cấp tỉnh đối với chính sách đối ngoại của Trung Quốc.

Dựa trên các nghiên cứu trước về quan hệ trung ương-địa phương Trung Quốc, bài nghiên cứu này nhấn mạnh vai trò và tác động của các chủ thể cấp tỉnh. Nghiên cứu cũng tạo ra đóng góp mới về lý thuyết và thực tiễn về việc các địa phương đã ảnh hưởng như thế nào đến chính sách đối ngoại của Trung Quốc, một lĩnh vực thường được coi như nằm hoàn toàn dưới sự kiểm soát của Bắc Kinh. Trong khi các tỉnh thành không thể có thẩm quyền chính thức để hoạch định các chính sách đối ngoại ở cấp độ quốc gia, bài viết này cho rằng các tương tác nội bộ cùng với chính quyền trung ương và các hoạt động trong các vấn đề chính sách cụ thể có thể có những tác động rõ nét đối với chính sách đối ngoại quốc gia và quan hệ của Trung Quốc đối với các quốc gia khác. Sự ảnh hưởng này còn được thể hiện rõ ở

¹⁴ Putnam 1988; Siu 1989.

¹⁵ Phòng vấn tại Trung Quốc, tháng 8/ 2015.

¹⁶ Goodman 1986; Lieberthal and Lampton 1992; Chung 2000; Fitzgerald 2002; Donaldson 2010.

¹⁷ Heilmann 2008; Xu, Chenggang 2011. Để có một góc nhìn khác về cạnh tranh bè phái, xem Cai and Treisman 2006.

¹⁸ Friedman and Kuruvilla 2015; Shi 2012; White 1998.

¹⁹ Cheung and Tang 2001; Chen, Zhimin 2005; Zheng 1994; Cheung, Chung and Lin 1998.

²⁰ Li, Mingjiang 2014.

²¹ Lieberthal and Lampton 1992.

²² Goodman 1986; Chung 2000.

các vấn đề tranh chấp chủ quyền, khi các chính sách của chính quyền địa phương cũng được các quốc gia khác coi như là một phần của chính sách đối ngoại.

Các đề xuất cấp địa phương được xúc tiến thông qua các diễn đàn với sự tham gia của cán bộ ngoại giao cũng như các đối thoại kênh 2 với các quốc gia láng giềng, và các báo cáo nội bộ gửi đến các cơ quan trung ương. Việc xuất bản các bài báo truyền thông có thể thu hút sự chú ý của Bắc Kinh về các vấn đề, đặc biệt nếu như các bài báo được lựa chọn đăng trên tờ *Nhật báo Nhân dân* (People's Daily).²³ Các học giả tại các trường đại học địa phương và các cơ quan nghiên cứu cung cấp thông tin và các ý kiến chuyên môn cho chính quyền cấp tỉnh trong quá trình hoạch định chính sách này vì chính quyền cấp tỉnh thường thiếu thông tin cần thiết.²⁴ Tôi phân biệt 2 điểm trong sự ảnh hưởng cấp tỉnh đối với quá trình hoạch định chính sách. Đầu tiên, các tỉnh có thể ảnh hưởng đến việc triển khai – cách các tỉnh lựa chọn thực hiện các nhiệm vụ được giao phó như thế nào có thể làm thay đổi kế hoạch ban đầu của trung ương. Thứ hai, các hành động cấp tỉnh có thể ảnh hưởng đến việc hình thành, ảnh hưởng đến việc lựa chọn chính sách trên thực tế hoặc lựa chọn các chiến thuật được sử dụng.

Trái với các quan niệm truyền thống, bài nghiên cứu này nhấn mạnh việc các tỉnh có thể ảnh hưởng như thế nào đối với việc hình thành chính sách bằng cách khởi xướng chính sách. Trong khi theo đuổi các chính sách địa phương, các tỉnh đã đưa ra các ý tưởng mới về các vấn đề cụ thể, có thể tạo ra chính sách đối ngoại rộng hơn và chủ động thuyết phục Bắc Kinh thông qua các ý tưởng mới này. Việc khởi xướng các chính sách mới bao gồm vận động hành lang chính quyền trung ương, thường trong mối quan hệ với các tiểu chủ thể quốc gia khác như các công ty Nhà nước, quân đội và đôi lúc thực hiện một thực tiễn đã rồi (*fait accompli*) khi triển khai một dự án trước khi có sự đồng ý chính thức.²⁵ Trong khi yêu cầu phải có sự đồng ý chính thức từ trung ương có thể hạn chế sự tự do của các tỉnh, các tỉnh thành có thể khởi xướng chính sách bằng cách thúc đẩy các ý tưởng chính sách ngoại giao cụ thể được trung ương thông qua, nâng cao quá trình hoạch định chính sách từ trên xuống dưới.

Thêm vào đó, một tỉnh thành có thể ảnh hưởng đến quá trình triển khai chính sách bằng *cách lợi dụng (carpetbagging)* tri để đánh tráo chỉ thị đang thực hiện của trung ương. Điều này xảy ra khi các tỉnh công khai tuyên truyền các chính sách của trung ương nhưng theo đuổi các ưu tiên khác, dẫn đến sự chệch hướng trong quá trình triển khai. Tỉnh thành này trói buộc các chính sách của trung ương bằng

²³ Phỏng vấn tại Trung Quốc, tháng 7/2015.

²⁴ Như trên.

²⁵ Lampton 1992.

việc ban hành các chính sách địa phương mới trong khung phạm vi chính sách đang tồn tại. Điều đó không trực tiếp gây mâu thuẫn với các chỉ đạo từ Bắc Kinh nhưng lại đưa ra các ý tưởng mới về việc triển khai các nhiệm vụ cụ thể, do vậy khiến Trung ương mất đi sự kiểm soát đối với việc triển khai các chính sách chung. Lợi dụng chính sách thường liên quan đến chiến lược đánh bắt cá nhằm có được những nhượng bộ tăng dần từ phía trung ương và mở rộng các chính sách phù hợp với các lợi ích của tỉnh.²⁶

Cuối cùng, khi một tỉnh nhận thức được rằng một chính sách đối ngoại có các tác động bất lợi với các lợi ích địa phương mình, tỉnh này có thể kháng cự bằng cách từ chối thông qua các chỉ đạo từ trung ương. Bên cạnh việc vận động hành lang trung ương nhằm tái thay đổi định hình chính sách, một tỉnh thành có thể gây ảnh hưởng đến việc triển khai chính sách bằng cách lựa chọn lẩn tránh-từ chối thực hiện các chỉ thị từ trung ương, đặc biệt khi trung ương có năng lực hạn chế, hoặc các tỉnh này có thể ngừng hoặc trì hoãn triển khai các chính sách, đặc biệt khi các chủ thể cạnh tranh có thể cạnh tranh để loại bỏ lẫn nhau.²⁷ Hình số 1 tóm tắt các cơ chế ảnh hưởng này.

Tôi phân tích các cơ chế này dựa trên hai trường hợp nghiên cứu là Hải Nam và Vân Nam, các ví dụ cho thấy việc khởi xướng chính sách, khi ảnh hưởng đến việc hình thành các chính sách là một hiện tượng dường như chưa được nghiên cứu. Về nội tại, các tỉnh thành thường tạo ra ảnh hưởng yếu ớt lên chính sách đối ngoại khi tỉnh này kém phát triển về kinh tế.²⁸ Hơn thế, Bắc Kinh có vẻ tạo ra các kiểm soát chặt hơn đối với các chính sách của mình theo độ nhạy cảm về vị trí địa chiến lược – Vân Nam giáp biên với Myanmar và Hải Nam giáp vùng tranh chấp lãnh thổ ở Biển Đông.²⁹ Ví dụ Bắc Kinh (không phải là Hải Nam) đã giải quyết vụ EP-3 2001 và thăm dò tài nguyên trên Biển Đông.³⁰ Hai dữ kiện này cho thấy Hải Nam và Vân Nam ít có khả năng chủ động tạo ảnh hưởng lên chính sách đối ngoại trung ương, đặc biệt là khi so với các tỉnh ven biển vốn giàu có và có nhiều ảnh hưởng. Việc lựa chọn các vụ việc ở mức ít có khả năng như vậy đã cung cấp các bằng chứng thuyết phục cho lập luận của tôi.³¹ Thậm chí việc các tỉnh thành ngoại biên này định hình và triển khai chính sách đã chỉ ra tầm quan trọng của các chính quyền địa phương trong các quan hệ đối ngoại của Trung Quốc.

²⁶ Như trên.

²⁷ Các khái niệm được cập nhập từ Moore 2014.

²⁸ Zha 2001, 589; phỏng vấn tại Côn Minh, 14/7/2015.

²⁹ Lieberthal and Oksenberg 1988, 351.

³⁰ Brødsgaard 2009, 141–42.

³¹ Gerring 2007; Levy 2008.

Khởi xướng đường ống dẫn dầu tới Myanmar: Vân Nam

Vân Nam đã khởi xướng chính sách về đường ống dẫn dầu xuyên biên giới, cấu thành một bộ phận trong chính sách an ninh năng lượng đang bắt đầu phát triển của Trung Quốc. Chủ thể địa phương này đã định hình các quan ngại của Bắc Kinh về an ninh năng lượng bằng việc thúc đẩy khái niệm “Tiền thoái lưỡng nan Malacca”, và thuyết phục Bắc Kinh rằng các đường ống tới Myanmar là một giải pháp chính sách chính xác. Chính sách kinh tế đối ngoại này có các tác động đối với an ninh năng lượng quốc gia và quan hệ đối ngoại của Trung Quốc đối với Myanmar. Các đường ống dẫn dầu và khí được xây dựng từ cảng Kyaukpyu tại Myanmar đến Côn Minh, thủ phủ của Vân Nam. Đường ống khí tự nhiên trị giá 1,04 tỉ đô la được hoàn thành vào tháng 7 năm 2013, được hợp tác đầu tư và do Tập đoàn dầu khí quốc gia Trung Quốc và các công ty nước ngoài khác xây dựng. Đường ống dầu thô trị giá 1,5 tỉ đô la được hoàn thành vào năm 2015, kết nối các mỏ dầu ở bờ biển phía Tây Myanmar tới các nhà máy lọc dầu ở Côn Minh. Tập đoàn dầu khí quốc gia Trung Quốc giữ đa phần cổ phiếu với 50,9% và là nhà đầu tư chính cho quá trình xây dựng.³²

Hình 1: Các cơ chế về tầm ảnh hưởng cấp tỉnh.

	Khởi xướng	Lợi dụng	Kháng cự
Hành động	Địa phương chủ động xác định chính sách có lợi cho địa phương	Địa phương sửa đổi việc thực hiện để theo đuổi lợi ích địa phương mình	Địa phương từ chối thông qua chỉ thị trung ương vì chúng đi ngược lại lợi ích địa phương
Ảnh hưởng lên chính sách trung ương	Tạo ra chính sách cụ thể mới cấu thành nên chính sách đối ngoại tổng thể và cảnh báo cho các thảo luận chính sách trung ương	Trói buộc chính sách trung ương và đưa ra chính sách địa phương mới nhưng vẫn nằm trong khuôn khổ chính sách hiện hành	Làm xói mòn chính sách trung ương
Điểm ảnh hưởng	Hình thành chính sách	Thực hiện chính sách	Thực hiện chính sách
Chiến lược	Vận động hành lang; thực hiện việc đã rồi	Mặc cả; đánh bắt	Lẩn tránh; trì hoãn

³² Kong 2010, 57; Scally, Patrick. 2015. “Oil pipeline connects Kunming to Andaman Sea,” *East by Southeast*, 3/2; “Myanmar–China gas pipeline opens,” *China Daily*, 31 July 2013.

Các lợi ích kinh tế địa phương đã định hướng việc khởi xướng chính sách của Vân Nam. Cung cấp trực tiếp có thể làm hạ giá thành và khắc phục sự thiếu hụt, đa dạng hóa kinh tế Vân Nam, bảo vệ các nguồn đầu tư lớn hơn và gia tăng ý nghĩa chính trị và chiến lược đối với Bắc Kinh. Đối với các lãnh đạo cấp tỉnh, một dự án đầu khí thành công có thể thúc đẩy các cơ hội thăng tiến chính trị.³³ Điều này cũng tạo ra khả năng tham nhũng tại địa phương, sẽ được thảo luận ở phần sau. Để theo đuổi các lợi ích địa phương, Vân Nam đã chủ động nâng các quan ngại đối với an ninh năng lượng quốc gia và thúc đẩy việc xây dựng đường ống như là một giải pháp chính sách, bất chấp khả năng không khả thi. Vân Nam đã khởi xướng chính sách đối ngoại bằng hai cách: Đầu tiên, điều chỉnh nội dung chính sách bằng cách ủng hộ khái niệm: “Tiến thoái lưỡng nan Malacca” và thứ hai, ảnh hưởng đến các chiến thuật chính sách bằng việc thúc đẩy xây dựng đường ống Myanmar-Trung Quốc hơn là sử dụng các biện pháp thay thế khác. Các hành động của Vân Nam đã phân biệt thành này với các tỉnh khác khi theo đuổi các chính sách an ninh năng lượng của trung ương.

Vào đầu những năm 2000, một nền kinh tế đang phát triển, phụ thuộc lớn vào nhập khẩu năng lượng, đã thúc đẩy Bắc Kinh theo đuổi an ninh năng lượng như là một nhân tố quan trọng của an ninh quốc gia, điều này được phản ánh trong các bài phát biểu của đội ngũ lãnh đạo.³⁴ Chính sách quốc gia nhấn mạnh vào thăm dò các nguồn tài nguyên năng lượng từ nước ngoài và đa dạng các nguồn nhập khẩu nhằm tránh việc thiếu các nguồn cung.³⁵ Cụm từ “Tiến thoái lưỡng nan Malacca” được coi khởi nguồn từ bài phát biểu của Hồ Cẩm Đào vào năm 2003, thể hiện những quan ngại về việc Trung Quốc phụ thuộc vào Eo biển Malacca trong việc nhập khẩu năng lượng và về việc “các cường quốc” có thể phong tỏa các tuyến đường này.³⁶ Tuy nhiên, một số nhà quan sát người Trung Quốc đã tuyên bố rằng khái niệm “Tiến thoái lưỡng nan Malacca” đã bị quy nhằm cho Hồ Cẩm Đào bởi các lợi ích cá nhân của các chủ thể địa phương.³⁷

³³ Kong 2010, 60.

³⁴ Xem Steinberg and Fan 2012, 163–65.

³⁵ “Guowuyuan yuanze tongguo ‘nengyuan zhong changqi fazhan guihua gangyao’ (caoan),” (State Council approves medium and long-term energy development plan draft), *People's Daily*, 1/7/2004, <http://www.china.com.cn/chinese/law/599907.htm>. Truy cập 22/6/ 2018; Downs 2004, 31.

³⁶ Shi, Hongtao. 2004. “Zhongguo de Maliujia kunju” (China's Malacca Dilemma), *Zhongguo qingnianbao*, 15/7/2004; Lanteigne 2008; Storey 2006.

³⁷ Phỏng vấn tại Bắc Kinh, tháng 7/2015.

Trên thực tế, nghiên cứu gợi ý rằng khái niệm này liên quan đến một bài diễn văn ở cấp thấp hơn từ tỉnh Vân Nam. Vào đầu những năm 1990, một chỉ huy của Quân đoàn 14 Quân đội giải phóng nhân dân Trung Quốc tại Côn Minh, Tướng Wang Zuxun, đã viết một luận văn tốt nghiệp quân đội với tên gọi: “Hành lang chiến lược Vân Nam” (Yunnan datongdao). Ông lập luận rằng Trung Quốc nên thiết lập các tuyến đường thay thế từ Vân Nam đến Myanmar và Việt Nam nhằm mục đích đảm bảo việc tiếp cận với Ấn Độ Dương hoặc các cảng ở Đông Nam Á phòng trường hợp Mỹ phong tỏa eo biển Malacca.³⁸ Luận văn của Wang đã thu hút sự chú ý từ đội ngũ lãnh đạo quân đội cấp cao và sau đó là Chủ tịch Giang Trạch Dân. Nhận được sự công nhận từ Bắc Kinh, Wang thăng tiến trở thành chỉ huy của khi vực và sau đó trở thành Chủ tịch Học viện Khoa học Quân sự Quân đội giải phóng nhân dân Trung Quốc.³⁹ Một học giả kỳ cựu khác và là quan chức chính quyền Vân Nam, người có những thăng tiến thành công thể hiện sự ủng hộ từ phía lãnh đạo Đảng cấp cao, Che Zhimin, cũng có những ủng hộ chính sách tương tự. Che đã miêu tả Vân Nam như “một hành lang chiến lược duy nhất” tới hai đại dương (Ấn Độ Dương và Thái Bình Dương) và tới các thị trường láng giềng lớn khác, cung cấp cách thức nhằm vượt qua trở ngại eo biển Malacca.⁴⁰ Vào năm 2001, ông đã quảng bá Vân Nam như một “hành lang quốc tế” (*guoji datongdao*) nhằm “đảm bảo việc cung ứng các nguồn tài nguyên chiến lược của Trung Quốc trong tương lai.”⁴¹

Một năm sau bài phát biểu có mục đích của Hu, các học giả Vân Nam đã đệ trình một đề xuất-thông qua chính quyền cấp tỉnh- tới Hội đồng Nhà nước nhằm xây dựng một đường ống dẫn dầu từ Myanmar đến Côn Minh.⁴² Các học giả này sau đó đã viết một bài bình luận vào tháng 8/2004, ủng hộ các ưu điểm của đường ống dẫn dầu Myanmar-Trung Quốc. Việc nhập khẩu năng lượng có thể tránh phải đi qua eo biển Malacca, rút ngắn tuyến đường, gia tăng đòn bẩy của Trung Quốc với Myanmar, và giảm tối thiểu chi phí nhờ tận dụng cơ sở hạ tầng sẵn có.⁴³ Bên cạnh việc “phá vỡ thực sự” “Tiến thoái lưỡng nan Malacca”, đường ống dẫn dầu này có thể “củng cố và phát triển quan hệ láng giềng thân thiện giữa Trung Quốc và

³⁸ You 2014, 48.

³⁹ You 2002, 286.

⁴⁰ Hè 2013; Che and Zhou 1992, 25.

⁴¹ Che 2001, 5–9.

⁴² Điều này được ghi tại the Shanghai-based, Xinhua-owned *Liaowang dongfang zhoukan*. Xem thêm Kong 2010, 58; Xu, Ying 2004; Pu 2006.

⁴³ Li, Chenyang, Jianwen Qu and Lei Wu. 2004. “Pojie ‘Maliujia’ zhi Zhongguo fang'an fenxi” (Analysis of Chinese proposals to break the Malacca Dilemma), *Cankao xiaoxi*, 5/8/ 2004.

Myanmar” và biển Vân Nam trở thành “một cơ sở quan trọng” cho dự trữ dầu của Trung Quốc.⁴⁴

Chính quyền Vân Nam đã vận động hành lang mạnh mẽ nhằm khiến chính phủ trung ương chú ý đến bản đề xuất này, làm việc chặt chẽ với các học giả địa phương để thúc đẩy đường ống này. Cùng trong tháng đó, Bí thư Tỉnh ủy (là một thành viên của Ủy ban Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc) và Phó chủ tịch tỉnh đã tổ chức thêm các buổi thảo luận; sau đó, Phó Thủ tướng cuối cùng đã ủng hộ đề xuất này. Một nhóm làm việc của Đại học Vân Nam đã đánh giá chi tiết việc triển khai dự án và việc xây dựng Vân Nam như một cơ sở lọc và dự trữ dầu.⁴⁵ Nhóm làm việc này đã báo cáo kết quả lên Hội đồng nghiên cứu chính sách cấp tỉnh và Ủy ban cải cách và phát triển cấp tỉnh. Vào cuối tháng 8, một báo cáo chung đã được đệ trình lên Văn phòng Nghiên cứu chính sách Trung ương Đảng; theo sau là các nghiên cứu thực địa tại Myanmar và Thái Lan. Vào tháng 5/2005, một phái đoàn Vân Nam đã trình bày vấn đề này trước Ủy ban cải cách và phát triển quốc gia, và thậm chí đã đệ trình một báo cáo mật lên Ban lãnh đạo của Bộ Chính trị.⁴⁶ Tại các cuộc họp vào năm 2006 của Quốc hội và Hội nghị Hiệp thương Chính trị Trung Hoa, phái đoàn Vân Nam đã kêu gọi cam kết với việc xây dựng đường ống, đưa các đề xuất này vào Kế hoạch 5 năm lần thứ 11 và xây dựng Vân Nam trở thành cơ sở mới về lọc dầu tại Trung Quốc. Ủy ban cải cách và phát triển quốc gia đã thông qua việc xây dựng đường ống này vào cùng tháng đó.⁴⁷

Ngay cả trước khi dự án được chính thức triển khai vào năm 2010, chính quyền Vân Nam đã bắt đầu xây dựng các cơ sở hạ tầng liên quan. Đường ống dẫn và hệ thống lọc đầu được xây dựng vào năm 2007 và 2008 là một trong những dự án xây dựng chủ chốt của tỉnh, đồng thời một cơ quan chức năng đã được thành lập vào năm 2007 nhằm triển khai dự án này. Việc xây dựng kho chứa dầu tại Côn Minh được bắt đầu vào năm 2009,⁴⁸ mang đến một “hiện trạng đã rồi” và tăng cường khả năng chính quyền địa phương hoàn thiện dự án. Vân Nam cũng thuyết phục chính quyền trung ương thông qua các dự án của mình hơn là các dự án thay thế khác tại Thái Lan, Pakistan và Iran. Tất cả (bao gồm đường ống dẫn Côn Minh-Myanmar)

⁴⁴ Pu 2006.

⁴⁵ Shi, Haitao. 2009. “Keyan lizu guojia zhanlüe xuqiu chanchu youxiu chengguo liguo limin” (Research based on national strategic needs: leading to outstanding results that benefit the country and people), Yunnan University News Center, 21/5/2009, <http://www.news.ynu.edu.cn/jxky/2009-05-21/0-8-5416.html>. Truy cập đã đóng.

⁴⁶ Như trên.; Kong 2010, 59.

⁴⁷ Pu 2006; Kong 2010, 59.

⁴⁸ Steinberg and Fan 2012, 172; Wang, Yonggang, and Xiaomei Xu. 2007. “The executive meeting of Yunnan province government decided to establish key construction project responsibility system in Yunnan,” *Yunnan Daily*, 2/6/2007

đều đối mặt với các thách thức về sử dụng chi phí hiệu quả, các bất định về công nghệ hoặc chính trị.⁴⁹ Các học giả Vân Nam và truyền thông đã chỉ trích các đề xuất khác, phóng đại các vấn đề chi phí và thổi phồng các thiếu sót của các dự án này.⁵⁰ Các học giả Vân Nam nhấn mạnh sự cần thiết đối với việc đa dạng hóa các nguồn cung cấp năng lượng của Trung Quốc, cũng như việc đóng góp rộng hơn của dự án đối với phát triển kinh tế cấp tỉnh, thông qua các ngành công nghiệp ngoại vi và Công nghiệp thành phẩm.⁵¹

Điểm quan trọng đó là, Vân Nam đã có một liên minh vận động hành lang vững mạnh với Công ty dầu khí quốc gia Trung Quốc (CNPC). Theo các nhà quan sát, các lợi ích của CNPC đóng vai trò quan trọng đằng sau cánh gà.⁵² Các lợi ích của tỉnh thành hòa trộn với lợi nhuận từ dầu khí và tham nhũng cá nhân là những yếu tố chủ chốt để thúc đẩy dự án.⁵³ Các công ty dầu khí quốc gia Trung Quốc là những người quan tâm ủng hộ việc xây dựng đường ống trên đất liền, sẵn sàng tham gia vào các dự án phát triển dầu khí tại Myanmar.⁵⁴ CNPC coi các đề xuất đường ống dẫn dầu của Trung Quốc như một công cụ để có thể mở rộng các thị trường tại phía Tây-Nam so với đối thủ là Sinopec. Bên cạnh đó, Bí thư cấp tỉnh Bai Enpei và chủ tịch CNPC Jiang Jiemin đã có quan hệ chặt chẽ, làm việc cùng nhau tại tỉnh Thanh Hải với tư cách lần lượt là thư ký và phó chủ tịch tỉnh. Vào tháng 12 năm 2007, chính phủ Vân Nam và CNPC đã ký kết một thỏa thuận đầu tư 80 triệu nhân dân tệ (tương đương 11,7 tỉ đô la), dự án đầu tư riêng lớn nhất mà tỉnh này được nhận từ trước tới nay.⁵⁵ Quan chức CNPC đã chủ động trình bày dự án như một đóng góp cho an ninh năng lượng Trung Quốc và đa dạng hóa tài nguyên tại đây.⁵⁶

Là công ty chiến lược của nhà nước (SOE), CNPC nắm giữ ảnh hưởng đáng kể tới Bắc Kinh. Công ty này chỉ định các lãnh đạo của SOE, người thường nắm giữ vị trí bộ trưởng hoặc ủy viên dự khuyết trong Ủy ban Trung ương. Một mối quan hệ mang tính biểu tượng tồn tại – SOE cần sự ủng hộ nhà nước đối với các dự án hoặc các khoản đầu tư lớn, trong khi các nhà lãnh đạo chính trị cần những SOE thành công để duy trì tăng trưởng kinh tế và tính chính danh trong nước. Giám đốc điều

⁴⁹ You 2007, 474–75.

⁵⁰ Xu, Ying 2004; Pu 2006.

⁵¹ Các phỏng vấn tại Côn Minh, 9, 13, 14/7/2015.

⁵² Phỏng vấn tại Côn Minh, 14/7/2015.

⁵³ Phỏng vấn tại Bắc Kinh, 2/7/ 2015.

⁵⁴ Về chi tiết ác dự án dầu khí tại Myanmar của Trung Quốc, xem thêm see Steinberg and Fan 2012, 166–68.

⁵⁵ Kong 2010, 60; Steinberg and Fan 2012, 181.

⁵⁶ Zhao 2013.

hành các công ty dầu khí quốc gia thường tham dự các buổi họp khi các vấn đề chính sách đối ngoại liên quan được đưa ra bàn luận.⁵⁷ Jiang một thành viên dự khuyết của Ủy ban trung ương CCP lần thứ 17 và Ủy viên của Ủy ban trung ương lần thứ 18. Tầm ảnh hưởng mang tính quan hệ và quan liêu này đã hỗ trợ trong việc thúc đẩy dự án đường ống.⁵⁸

Cuối cùng, dự án dầu của Vân Nam không mang lại lợi ích cho Trung Quốc. 22 triệu tấn dầu bằng đường ống này không là gì so với tổng lượng dầu nhập khẩu của Trung Quốc.⁵⁹ Theo một vài dự kiến, 89% dầu Trung Quốc nhập khẩu vào năm 2030 vẫn thông qua các tuyến đường biển.⁶⁰ Đường ống dẫn dầu này phát sinh giá thành cao, làm nảy sinh nhiều khó khăn về địa hình, và yêu cầu đầu tư thêm các cơ sở hạ tầng. Giả sử CNPC tìm kiếm lợi nhuận hoạt động 10%, dầu được vận chuyển từ Vân Nam đến Myanmar sẽ có giá thành cao gấp hai lần so với con đường truyền thống thông thường.⁶¹ Hiện tại có những hoài nghi đáng kể về Tiến thoái lưỡng nan Malacca và sự cần thiết của đường ống dẫn dầu Myanmar-Vân Nam. Các bài phỏng vấn của tôi với chuyên gia Bắc Kinh đã miêu tả dự án đã thể hiện việc các lợi ích của địa phương “làm lu mờ” đi những lợi ích của trung ương.⁶² Điều này ủng hộ lập luận rằng việc liên hệ đến tình thế Tiến thoái lưỡng nan Malacca đã bị hòa trộn với lợi ích của các nhóm địa phương và được thổi bùng lên trong một “hội chứng Frankenstein” (rhetorical Frankenstein),⁶³ khi bất cứ đối thủ nào tìm kiếm việc gián đoạn nguồn cung cấp năng lượng cũng có thể dễ dàng nhắm vào các mục tiêu khác.⁶⁴

Hơn thế, mối quan hệ Trung Quốc-Myanmar đang xấu đi. Việc xây dựng dự án thường xuyên bị người dân địa phương phản đối vì các quan ngại về môi trường, bất ổn về lao động, việc tái định cư ép buộc đối với nông dân, đền bù không thỏa đáng và các cuộc chiến căng thẳng liên quan đến các nhóm dân tộc thiểu số tại Myanmar.⁶⁵ Trong khi Vân Nam thúc đẩy các đường ống dẫn dầu này như một

⁵⁷ Jakobson and Knox 2010, 24–25.

⁵⁸ Xem “Jiang Jiemin,” tại China Vitae, http://www.chinavitae.com/biography/Jiang_Jiemin. Truy cập ngày 12/5/2015; Buckley, Chris. 2015. “Chinese official who ran oil giant admits bribetaking, court reports,” *The New York Times*, 13/4.

⁵⁹ Li, Yi. 2013. “China–Myanmar oil and gas pipelines: a \$5 billion problem,” *Caijing*, 5 July 2013.

⁶⁰ Kong 2010, 63

⁶¹ Như trên.; Erickson 2009, 55.

⁶² Phỏng vấn tại Bắc Kinh, 2 và 6/7/ 2015.

⁶³ Phỏng vấn tại Bắc Kinh, 7/ 2015.

⁶⁴ Zhao 2013

⁶⁵ Giacomo, Carol. 2017. “Villagers in Myanmar describe the destructive power of China's building frenzy,” *The New York Times*, 13/5.

công cụ để tiếp cận với biển thông qua Myanmar, thì Myanmar lại diễn giải hành vi này như ý định của Bắc Kinh muốn lợi dụng Myanmar vào những mục tiêu chiến lược, làm gia tăng rạn nứt trong mối quan hệ song phương.⁶⁶ Việc khởi xướng Chính sách đường ống của Vân Nam do vậy đã làm xói mòn quan hệ đối ngoại của Trung Quốc.

Chuyển giao chính trị gần đây tại Myanmar và cam kết với các chủ thể quốc tế khác đã gây ra một cú sốc cho các lãnh đạo Trung Quốc. Bắc Kinh đang tìm kiếm để giành lại chỗ đứng chính trị, bảo vệ các nguồn đầu tư kinh tế, và khôi phục lại hình ảnh của mình bằng cách kết nối với Đảng Liên minh Quốc gia vì Dân chủ cầm quyền (NLD) và thậm chí là các chủ thể xã hội dân sự tại Myanmar.⁶⁷ Đặt trong bối cảnh sự chú ý và kiểm soát nhiều hơn đến các quyết định chính sách đối ngoại đối với Myanmar kể từ khi NLD lên nắm quyền, khởi xướng chính sách ở cấp địa phương có vẻ trở nên khó khăn hơn. Chính sách đường ống dẫn dầu của Vân Nam đã tạo ra những giá đắt cho quan hệ ngoại giao của Trung Quốc. Việc hủy một dự án đang tiến hành là điều khó khăn đối với Bắc Kinh cả về mặt chính trị và kinh tế, trong bối cảnh các quyền lợi bất di bất dịch của các bên; sau một thời gian trì hoãn dài và các đàm phán phức tạp, đường ống dẫn dầu này chỉ được bắt đầu hoạt động vào 4/2017.⁶⁸ Khởi xướng chính sách của Vân Nam tiếp tục là nguyên nhân cho các căng thẳng song phương.

Khởi xướng du lịch tại quần đảo Hoàng Sa: Hải Nam

Hải Nam có thẩm quyền quản lý trên 2 triệu km² ở Biển Đông, bao gồm các thực thể tranh chấp gồm Trường Sa (Nam Sa), Hoàng Sa (Tây Sa) và Bãi Macclesfield (Đông Sa).⁶⁹ Nhằm duy trì các yêu sách đối với các thực thể và thẩm quyền đối với vùng biển, chính sách biển Đông của Bắc Kinh duy trì cân bằng mong manh giữa bảo vệ chủ quyền quốc gia và giảm tối thiểu các căng thẳng quốc tế. Trong khi đòi hỏi một mức độ ủng hộ nhất định từ Trung ương, Hải Nam đã thành công trong việc khởi xướng một chiến thuật chính sách chủ động bằng việc sử dụng phát triển du lịch tại quần đảo Hoàng Sa để khẳng định các yêu sách chủ quyền.

Các ưu tiên kinh tế của Hải Nam tách biệt với các lợi ích an ninh quốc gia của Bắc Kinh. Hải Nam coi du lịch như một cách thức phát triển có thể đẩy mạnh tăng trưởng, tạo sự đa dạng cho nền kinh tế và thu hút đầu tư. Mặc dù các lo ngại về sinh thái và hạn chế về tài nguyên, các quan chức địa phương vẫn mừng tưng ra

⁶⁶ Phỏng vấn tại Côn Minh, 9/7/2015.

⁶⁷ Phỏng vấn nhà ngoại giao Úc, Yangon, tháng 1/ 2017.

⁶⁸ “China opens delayed Myanmar oil pipeline to get mideast crude faster,” *Bloomberg*, 11/4/2017.

⁶⁹ Cheung, Chung and Lin 1998, Ch. 7, 343.

sự tăng trưởng về các tuyến đường du lịch,⁷⁰ biển Hải Nam trở thành Maldives.⁷¹ Từ quan điểm của Bắc Kinh, tour du lịch tới các thực thể tranh chấp có thể kích động các bên yếu sách khác và gia tăng căng thẳng cho Bắc Kinh.

Hải Nam bắt đầu thúc đẩy du lịch tại Hoàng Sa từ 1994, đệ trình một vài báo cáo lên Ủy ban Nhà nước. Để thuyết phục Bắc Kinh, Hải Nam đã đưa ra cơ sở liên quan đến lợi ích an ninh quốc gia, liên hệ du lịch với việc bảo vệ chủ quyền và thúc đẩy một chiến lược “chia và trị, tăng cường và thiết lập từng bước” (fen er zhizhi bubu wei ying).⁷²

Bên cạnh vận động hành lang các cơ quan như NDRC, Ban quản lý du lịch quốc gia (NTA) và Ban Quản lý Đại dương Nhà nước, Hải Nam đã thuyết phục được các chủ thể phản đối chủ chốt. Bộ Ngoại giao muốn tránh những khiêu khích, còn quân đội thì có những quan ngại an ninh với các điểm đóng quân trên Hoàng Sa, bao gồm tiền đồn quan trọng trên đảo Phú Lâm. Trong các cuộc đàm phán với quân đội, Hải Nam đã thể hiện rõ mục tiêu bằng cách yêu cầu các khu vực được sử dụng mang tính dân sự hơn và đảm bảo một sự thỏa hiệp vừa phải.⁷³ Đáp lại, phía quân đội đồng ý mở hai đảo nhỏ cho du lịch. Hải Nam đã thành lập một liên minh vận động hành lang có ảnh hưởng với các tập đoàn nhà nước quan tâm tới phát triển tài nguyên.⁷⁴

Vào năm 2002, chính quyền tỉnh này và hải quân đã cùng đệ trình một bản báo cáo về du lịch tại Hoàng Sa, khiến Hội đồng nhà nước phải tham vấn các cơ quan nhà nước khác nhau. Sau một số khảo sát trên mạng liên quan đến Hội đồng nhà nước, du lịch, quân đội và các cơ quan địa phương, Hội đồng nhà nước cuối cùng quyết định thông qua các kế hoạch phát triển.⁷⁵ Vào tháng 2 năm 2009, Bắc Kinh đã đầu tư 8 tỉ nhân dân tệ để mở rộng cảng cho thuyền du lịch tới Hoàng Sa. Vào tháng 12, dự án “đảo du lịch quốc tế” của Hải Nam đã được trung ương thông qua bao gồm sự chấp thuận với “thúc đẩy phát triển du lịch tại Hoàng Sa, và sau đó là phát

⁷⁰ “Guojia haiyangju fabu haidao baohu guihua kaifang kaifa Xisha luyou” (State Oceanic Administration releases island protection scheme, open up and expand Paracels tourism), *Beijing shangbao*, 20/4/2012, <https://news.qq.com/a/20120420/000023.htm>.

⁷¹ Teng and Sun 2010, 239–240; phỏng vấn tại Hải Nam, tháng 8/ 2015.

⁷² Teng and Sun 2010, 239–240; Fu and Jiang 2015.

⁷³ Phỏng vấn tại Hải Khẩu, tháng 8/2015.

⁷⁴ Như trên.

⁷⁵ Peng 2002; Zhang, Zhihong, and Li 2010.

triển du lịch tại các đảo không có người sinh sống.”⁷⁶ NTA sau đó tuyên bố rằng đang làm việc với Hải Nam để thúc đẩy du lịch tại Hoàng Sa.⁷⁷

Bất ngờ, các tin tức lan truyền vào năm 4/ 2012, về việc Hoàng Sa được mở cửa cho du lịch. NTA nhanh chóng phủ nhận và cho rằng chính quyền địa phương đang sử dụng truyền thông để gây áp lực từ phía công chúng cho Bắc Kinh.⁷⁸ Mặc dù vậy, vào giữa tháng 4, Ban Quản lý Đại dương Quốc gia đã đưa ra một kế hoạch quốc gia nhằm chính thức kết hợp các đề xuất để phát triển du lịch tại Hoàng Sa.⁷⁹ Kế hoạch này bao gồm bảo tồn sinh thái, phát triển cơ sở hạ tầng và trang thiết bị cho các năng lượng tái tạo, quản lý nước thải và khử mặn nước biển.⁸⁰ Một du thuyền đã tới khu vực này thử nghiệm trong tháng đó,⁸¹ và một năm sau tuyến du lịch chính thức đi vào hoạt động.⁸²

Mặc dù nhiều thách thức về nguồn lực và hậu cần để biến Hoàng Sa thành một điểm du lịch khả thi, các cơ quan địa phương đã đầu tư những nỗ lực mạnh mẽ trong việc phát triển cơ sở hạ tầng trên các đảo và khiến các đảo này trở thành địa điểm phù hợp cho sự sinh sống của con người. Các nỗ lực này bao gồm xây dựng bến tàu, tấm quang năng, trang thiết bị lọc nước sạch, và thậm chí là cả một đồn cảnh sát.⁸³ Thêm vào đó thị trường thành phố Tam Sa đã vận động hành lang chính phủ để mở rộng các chuyến du lịch đến các đảo nhỏ hơn, xây cơ sở hạ tầng du lịch trên phạm vi lớn hơn và hỗ trợ cơ sở hạ tầng, và thậm chí là mở tuyến đường du lịch tới Trường Sa.⁸⁴ Thị trường thành phố này tiếp tục quảng bá du lịch đến Hoàng Sa như một chính sách “ít nhạy cảm, tuyên bố công khai dễ dàng, đầu tư ít mà lại được nhận lại nhiều.”, hỗ trợ tăng cường hiện diện dân sự và kinh tế của Trung Quốc tại Biển Đông và do vậy bảo vệ được chủ quyền (weiquan) phù hợp với

⁷⁶ Chen, Sun and Fan 2014, 138.

⁷⁷ “Lüyouju lianhe Hainan tui Xisha you” (Tourism bureau joins with Hainan to promote Paracels tourism), *Beijing News*, 8/3/2012, http://epaper.bjnews.com.cn/html/2012-03/08/content_322651.htm?div=-1. Truy cập 20/9/2015.

⁷⁸ Wang, Yanchun 2012.

⁷⁹ *Beijing Business Times*, 20 April 2012.

⁸⁰ Như trên

⁸¹ “Xisha Jinqingdao huozhun tianhai jian matou” (Paracels’ Drummond Island receives approval for land reclamation and pier construction), *People’s Daily - International Financial Times*, 27 April 2012, <http://politics.people.com.cn/GB/1026/17759194.html>. Truy cập 15/9/2015.

⁸² “Xisha youlun lüyou hangxian kaitong Yexiang gongzhu hao cong Haikou qihang” (Paracels tourist cruise routes opened, “Yexiang gongzhu” sets sail from Haikou), *China News Online*, 28 April 2013, <http://www.chinanews.com/gn/2013/04-28/4775072.shtml>. Truy cập 10/9/ 2015.

⁸³ Chen, Sun and Fan 2014.

⁸⁴ “Hainan tuan Xiao Jie daibiao: Sansha fazhan lüyouye liyu weiquan weiben” (Delegate Xiao Jie of the Hainan delegation: Sansha’s development of tourism benefits the preservation of sovereignty and stability), *People’s Daily Online*, 14 March 2015, <http://hi.people.com.cn/GB/n/2015/0314/c231190-24157865.html>. Truy cập 15/9/2015.

chiến lược quốc gia.⁸⁵ Vào năm 2014, cùng với ủng hộ chiến thuật từ Bắc Kinh, Hải Nam đã bắt đầu các kế hoạch cho các tuyến đường du lịch tới Trường Sa và thậm chí là các đảo còn đang tranh cãi.⁸⁶

Do Bắc Kinh thường “không phản đối” các sáng kiến địa phương và không đưa ra các chấp thuận rõ ràng nên các tỉnh thường có một vùng xám để lên kế hoạch và định hình ranh giới chính sách. Theo các cá nhân được phỏng vấn, “Hải Nam vẫn đang tiếp tục thúc đẩy Trung ương”.⁸⁷ Dưới thời kỳ của Tập Cận Bình, việc Bắc Kinh có các động thái thiếu kiểm chế hơn thậm chí càng thúc đẩy các chính sách của Hải Nam. Các hoạt động xây dựng đảo của Trung Quốc đã phản ánh các cách tiếp cận khởi xướng chính sách của địa phương về xây dựng các cơ sở hạ tầng, thúc đẩy định cư và thiết lập sự hiện diện vật lý. Các quan sát viên quốc tế coi du lịch và phát triển dân sự thể hiện một phần của chiến lược Biển Đông xảo quyệt của Trung Quốc, ngay cả khi các chính sách này được thúc đẩy chính từ phía các quan chức Hải Nam.⁸⁸ Trong khi đồng thuận của trung ương đã tạo điều kiện cho các hoạt động của tỉnh thành, sáng kiến của Hải Nam đã giới thiệu một chiến thuật mới cho Bắc Kinh tại Biển Đông.

Lợi dụng chính sách Biển Đông: Hải Nam

Bên cạnh việc khởi xướng du lịch tại Hoàng Sa, Hải Nam cũng tiếp tục lợi dụng chính sách Biển Đông hiện hành của chính quyền trung ương, tái định hình việc triển khai để mang lợi ích cho các ưu tiên của mình. Điều này xảy ra khi các nguồn lực được ủy quyền cho các hành động đơn phương của chính quyền cấp tỉnh hoặc khi Bắc Kinh tạo ra tiền lệ phê chuẩn một bước đi chính sách ban đầu, và tỉnh này đã nắm bắt công khai các lợi ích quốc gia, khiến cho chính quyền trung ương khó có thể lùi bước. Các lợi ích địa phương được đóng khung trong bối cảnh lợi ích quốc gia. Nhấn mạnh vào các sáng kiến trung ương giúp đảm bảo các nguồn tài chính cũng như các chú ý chính trị từ phía Bắc kinh nhằm thúc đẩy sự phát triển của Hải Nam. Các ví dụ bao gồm phát triển thành phố Tam Sa trên đảo Phú Lâm, triển khai lập pháp biển địa phương và vận dụng các chính sách dân quân biển.

Thành phố Tam Sa

⁸⁵ Như trên

⁸⁶ Phỏng vấn tại Hải Khẩu, thán 8/ 2015.

⁸⁷ Như trên

⁸⁸ Perlez, Jane, and Yufan Huang. 2016. “China promoting tourism for disputed Paracel Islands,” *The New York Times*, 28/5; Chiu, Joanna. 2016. “China's secret weapon on disputed island: beer and badminton,” *Foreign Policy*, 8 /3; Martina, Michael, and David Brunnstrom. 2016. “China seeks investment for disputed islands, to launch flights,” *Reuters*, 15/1.

Vào tháng 7/2012, Thành phố Tam Sa đã được nâng cấp từ thành phố cấp tỉnh thành thành phố cấp quốc gia, có thẩm quyền đối với các thực thể tranh chấp tại Biển Đông. Bắc Kinh chỉ đồng ý tăng cấp hành chính của thành phố này khi Việt Nam thông qua luật biển vào tháng 6/2012 trong đó tuyên bố thẩm quyền đối với Hoàng Sa và Trường Sa. Nhưng chính sách trung ương đã nhanh chóng tạo ra một loạt các sáng kiến địa phương song hành và khó có thể ngừng lại. Mặc dù có nhiều khó khăn trong việc tìm kiếm các chi tiết cụ thể với các kế hoạch của Bắc Kinh, một số bằng chứng chỉ ra rằng mức độ hăng hái của địa phương đã bị Bắc Kinh đánh giá thấp, khi chỉ coi quyết định về thành phố Tam Sa ra như “một biện pháp phản ứng khẩn cấp” và đơn thuần chỉ là một luận điểm pháp lý đối trọng lại phía Việt Nam.⁸⁹ Hải Nam đã nắm bắt cơ hội này để lợi dụng chính sách, điều chỉnh quá trình triển khai bằng việc đưa ra các chính sách phát triển mới ra ngoài các kế hoạch ban đầu của Bắc Kinh. Tăng cường địa vị chính trị của Tam Sa có thể đảm bảo nhiều quỹ và đầu tư từ trung ương cho phát triển kinh tế tại Trường Sa, bao gồm du lịch, đánh cá, nuôi trồng thủy hải sản nước sâu và khai thác năng lượng. Ví dụ, các vùng biển trong khu vực này có thể hỗ trợ đánh bắt cá thường niên lên tới 2 triệu tấn mỗi năm, so với 80.000 tấn quanh khu vực Hải Nam.⁹⁰

Lợi dụng “vai trò đặc biệt về hành pháp/chính phủ, quốc phòng, đối ngoại, kinh tế và văn hóa” của Tam Sa, Hải Nam đã có lý do chính đáng cho tăng cường quyền lực chính trị, phát triển kinh tế và các hỗ trợ lớn hơn từ trung ương bằng việc kết nối các chính sách để đảm bảo chủ quyền quốc gia và quyền lợi hàng hải.⁹¹ Không phủ nhận mức độ hỗ trợ ngầm từ trung ương, các tuyên bố tích cực của chính quyền địa phương đã khuyến khích hình thành dân cư địa phương và các thể chế quản lý pháp lý tại các đảo; cơ sở hạ tầng và giao thông vận tải phát triển; xây dựng cơ sở hạ tầng cho giáo dục và y tế và nhà ở xã hội cho cư dân; căn cứ hậu cần cho phát triển đánh bắt hải sản và các ngành công nghiệp du lịch.⁹² Tam Sa thu hút hơn 400 triệu đô la Mỹ tiền vốn kinh doanh.⁹³ Bí thư địa phương thậm chí còn ủng hộ mở rộng sáng kiến Vành Đai Con Đường về phía Nam hơn 2.000 km để đến Bãi Ngầm James (Tăng Mẫu), nằm bên trong vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) của

⁸⁹ Phỏng vấn tại Hải Khẩu, tháng 8/ 2015.

⁹⁰ Lan, Xinzhen. 2012. “Sansha by the sea,” *Beijing Review*, 2/7, http://www.bjreview.com.cn/print/txt/2012-07/02/content_464112.htm. Truy cập 12/5/ 2015

⁹¹ “Guanyu jiang Sansha shi houxu gexiang jianshe naru guojia jihua he caizheng suanji xuji yu zhichi de jianyi”(Regarding the incorporation of Sansha City's various follow-up construction projects into national plans, continuing supportive suggestions to the finance budget), Hainan's People's Congress, 18/3/2013.

⁹² Như trên; “Sansha shiwei shuji chengren: jiangzai nanhai huangyandao shang jian huanjing jiance zhan” (Sansha City Party secretary admits: will construct environmental monitoring stations on Scarborough Shoal in the South China Sea), *Guancha zhe wang*, 14/3/ 2017.

⁹³ Như trên.

Malaysia.⁹⁴ Để khuyến khích ngư dân sinh sống lâu dài tại Trường Sa, Tam Sa phân bổ 10 tỉ nhân dân tệ cho các sáng kiến chính sách dành cho cư dân định cư ở đây nửa năm, và hỗ trợ 90% chi phí bảo hiểm.⁹⁵ Vào tháng ba năm 2017, Chủ tịch Tam Sa đã tuyên bố các cấu trúc tại đây sẽ được xây dựng trên một vài thực thể tranh chấp, bao gồm Bãi cạn Scarborough (Hoàng Nham). Hành động này đã làm ảnh hưởng tới các nỗ lực của Bắc Kinh trong việc cải thiện quan hệ với Manila, bao gồm một cam kết lâu dài của Trung Quốc nhằm tránh việc xây dựng trên các đảo tranh chấp, và gọi ra sự phủ nhận từ phía Bộ Ngoại giao.⁹⁶

Chính quyền địa phương đã tạo ra một khoảng trống lớn để thực hiện và vận động cho các lợi ích của mình, phát triển Hoàng Sa vượt ra ngoài ý định ban đầu của Bắc Kinh. Việc lợi dụng chính sách của Hải Nam trong việc nâng cấp chính quyền quản lý ở Tam Sa đã gây ra những tác động quốc tế, bao gồm nhận thức bên quốc tế về chính sách đối ngoại của Trung Quốc có nhiều khiêu khích hơn (so với dự định của Bắc Kinh). Các quan sát viên quốc tế diễn giải các chính sách phi quân sự, như mở rộng du lịch, thúc đẩy định cư và thiết lập các trung tâm điều phối hành pháp trên biển, như là một phần của chiến lược tổng hợp vĩ đại của Trung Quốc nhằm kiểm soát hữu hiệu Hoàng Sa sau đó là Trường Sa.⁹⁷

Các tác động quốc tế và lập pháp địa phương

Hải Nam sau đó đã ban hành quy định về lập pháp biển tại địa phương có ảnh hưởng đến các tranh chấp tại Biên Đông, tạo thêm các căng thẳng đối với các bên yêu sách khác. Vào tháng 11 năm 2012, chính quyền địa phương đã tuyên bố các “quy định” mới với hai điều khoản gây tranh cãi về cấm một số hoạt động đánh cá nhất định của tàu thuyền nước ngoài⁹⁸ và trao quyền cho Hải Nam thực hiện quy định này.⁹⁹ Tuyên bố trên đã làm dấy lên các quan ngại về các hành động tiềm

⁹⁴ “Yanhai shengshi zhengdang ‘qiaotoubao’ haishang sichou zhilu yuan heshou zhuibang?” (Why are coastal provinces racing to be a “bridgehead” to the Maritime Silk Road?), *Xinhua*, 13/4/2014, http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2014-03/13/c_119757238.htm. Truy cập 12/5/2015.

⁹⁵ “Sansha fazhan luyouye daidong yumin zengshou yindao yumin zhuanchan” (Sansha's development of tourism spurs increased revenue for fishermen, guides fishermen to switch industry), *Nanhaiwang*, 23/11/2016.

⁹⁶ *Guancha zhe wang*, 14/3/2017; “Waijiaobu: sheji Huangyandao jian huanjing jiancezhan de baodao youwu” (Foreign Ministry: reports relating to construction of environmental monitoring station on Scarborough Shoal are erroneous), *Sohu*, 22/3/2017; Wong, Chun Han. 2017. “Chinese plans for disputed South China Sea shoal in question,” *Wall Street Journal*, 17/3.

⁹⁷ Shinji, Yamaguchi. 2017. “Creating facts on the sea: China's plan to establish Sansha city,” *Asia Maritime Transparency Initiative*, 17/4, <https://amt.i.csis.org/chinas-plan-establish-sansha-city/>.

⁹⁸ Fravel 2012.

⁹⁹ Fravel 2013. Xem bản đầy đủ: “Sheng renda changweihui xiuding Hainan sheng yanhai bianfang zhian guanlitaoli” (Provincial People's Congress Standing Committee revises Hainan Province Regulations for the Management of Coastal Border Security and Public Order), People's Government of Hainan Province, www.hinews.cn/news/system/2012/12/31/015302753.shtml. Truy cập 10/5/2015.

năng của Trung Quốc nhằm khẳng định chủ quyền hoặc ngăn cản tự do hàng hải tại Biển Đông.¹⁰⁰ Động thái này đã được đưa ra mà không có sự cho phép của Bắc Kinh. Bộ Ngoại giao Trung Quốc sau đó đã tạo áp lực cho Hải Nam nhằm trì hoãn hoặc điều chỉnh các quy định này. Theo ghi nhận, Bí thư của Hải Nam là Luo Baoming và Thứ trưởng Bộ Ngoại Giao Phó Oánh đã có tranh luận gay gắt về vấn đề này.¹⁰¹ Tuy nhiên, Hải Nam đã có khả năng bảo vệ cho lập trường của mình và các quy định này được phép thi hành. Căng thẳng đã nổi ra khi Hải Nam đưa ra các biện pháp mới vào cuối năm 2013 không phù hợp với các nguyên tắc của Công ước luật biển về tự do hàng hải và EEZ. Các quy định này tuyên bố rằng các tàu cá nước ngoài đi vào các vùng biển thuộc quản lý của Hải Nam để đánh bắt cá hoặc thực hiện các hoạt động khảo sát cần có sự chấp thuận của Hội đồng thành phố. Cá nhân vi phạm sẽ bị buộc phải rời đi hoặc phải chịu các biện pháp kỷ luật.¹⁰²

Trong khi cẩn thận không vượt quá thẩm quyền của mình, Hải Nam cố gắng tìm kiếm “giá trị biểu tượng” của các luật này đối với vai trò quản trị biển của Hải Nam, đặc biệt là cơ hội khi phát triển thành phố Tam Sa.¹⁰³ Trong cả hai ví dụ, Hải Nam vẫn tuân thủ theo khuôn khổ thể chế quốc gia, bao gồm luật nghề cá.¹⁰⁴ Các luật này có hạn chế phạm vi áp dụng và hầu hết tập trung vào việc điều chỉnh đánh cá nội địa và các hoạt động bất hợp pháp.¹⁰⁵ Tuy nhiên, bối cảnh nhạy cảm của các tranh chấp ở Biển Đông có nghĩa rằng các chính sách địa phương có liên quan đến chính sách an ninh quốc gia. Thậm chí là các hành động của địa phương yêu cầu sự chấp thuận ngầm của đội ngũ lãnh đạo cao nhất, Hải Nam tiếp tục thúc đẩy chính sách của Trung Quốc, sử dụng các ưu tiên quốc gia để theo đuổi các mục tiêu địa phương. Đặt trong bối cảnh các khó khăn chính trị dẫn đến việc Bắc Kinh công khai rút lại các sáng kiến địa phương, việc lợi dụng chính sách của Hải Nam đã góp phần tạo nên nhận thức quốc tế về một chính sách hung hăng của Trung Quốc. Các hành động của Hải Nam đã tạo ra các hậu quả quốc tế nhạy cảm hơn so với các tỉnh thành khác bởi vì tỉnh này có thẩm quyền quản lý đối với các khu vực tranh chấp ở Biển Đông.

¹⁰⁰ Bao gồm Việt Nam, Philippines, và Mỹ. Xem thêm, Blanchard, Ben, and Manuel Mogato. 2012. “Chinese police plans to board vessels in disputed seas,” *Reuters*, 29/11; Trang 2012.

¹⁰¹ Phỏng vấn tại Trung Quốc, tháng 8/ 2015.

¹⁰² “Hainan: waiguoren, waiguo yuchuan jinru guanxia shuiyu zuoye xujing pizhun” (Hainan: foreigners, foreign fishing boats require approval to enter administrative waters for fishing activities), *Xinhua*, 1/12/2013.

¹⁰³ Phỏng vấn tại Hải Khẩu, tháng 8/2015.

¹⁰⁴ Fravel 2014; “Hainan sheng renda fayanen jiuxiuding Hainan sheng yanhai bianfang zhian guanli tiaoli daji zhewen” (Hainan Provincial People's Congress spokesperson answers reporters' questions on revision of the Hainan Province Regulations for the Management of Coastal Border Security and Public Order), People's Government of Hainan Province, 31/12/2012, www.hinews.cn/news/system/2012/12/31/015302773.shtml. Truy cập 10/5/ 2015.

¹⁰⁵ Trang 2012; Fravel 2013; 2014.

Dân quân biển: mập mờ giữa kinh tế và an ninh

Việc tăng cường triển khai chính sách “dân quân biển” ở địa phương đã cho thấy việc lợi dụng chính sách trung ương của Hải Nam. Bắc Kinh tìm kiếm việc bảo vệ các quyền trên biển, trong khi các ưu tiên của tỉnh Hải Nam là tăng cường lợi nhuận từ đánh bắt cá, đặc biệt trong bối cảnh cạn kiệt các nguồn cá ven biển. Các mục tiêu này đều yêu cầu phải tăng cường năng lực đánh cá xa bờ của các tàu cá. Trong khi chính quyền trung ương đổ các nguồn lực vào Hải Nam, tỉnh này lại lợi dụng việc này để theo đuổi các lợi ích kinh tế.

Cả Bắc Kinh và Quân đội đều liên quan đến việc phát triển lực lượng dân quân biển, được các lãnh đạo Hải Nam chủ động hỗ trợ.¹⁰⁶ Ngư dân được tổ chức vào các đội dân quân biển, được quân đội và các cơ quan chấp pháp huấn luyện về các kỹ năng hàng hải và kỹ năng chiến đấu.¹⁰⁷ Đối với Bắc Kinh, việc khuyến khích ngư dân tham gia vào các “nhiệm vụ không có tính kinh tế” đã xóa nhà ranh giới giữa các hoạt động quân sự và dân sự, tránh việc công khai quân sự hóa làm phức tạp các phản ứng từ phía các quốc gia khác.¹⁰⁸ Các hoạt động vùng xám bao gồm việc gửi các cảnh báo về sự hiện diện của các tàu cá, hỗ trợ các tàu cảnh sát biển Trung Quốc diễn tập chống lại các tàu nước ngoài bằng cách chặn các đường đi hoặc quăng lưới, và vận chuyển các hỗ trợ đến các dự án đảo đang được xây dựng tại Trường Sa.¹⁰⁹

Hải Nam đang tiếp tục lợi dụng chính sách dân quân biển để đòi hỏi nhiều hỗ trợ tài chính hơn từ trung ương. Hải Nam đã gia tăng số lượng các tàu cá được cơ giới hóa và khuyến khích các chủ tàu tư nhân nâng cấp tàu cá.¹¹⁰ Các tàu bằng gỗ thô sơ được thay thế bằng các tàu vỏ thép hiện đại với phạm vi hoạt động lớn hơn và có thể nâng cao khả năng hoạt động trong điều kiện thời tiết xấu.¹¹¹ Theo như phỏng vấn địa phương, loại hình “các quyền chủ quyền thông qua đánh cá” (*zhuquan yuye*) có thể không bền vững về kinh tế nếu như không có sự ủng hộ từ chính

¹⁰⁶ “Luo Baoming: jiji shiyong nanhai xinxingshi xinrenwu jundui xieli gangqi shouwei zuguo nandamen de guojia dandang” (Luo Baoming: actively adapt to the new situation and new tasks in the South China Sea; work together with the military to shoulder the national task of safeguarding our country's southern gateway), *Hainan ribao*, 17/10/2014, <http://cpc.people.com.cn/n/2014/1017/c64102-25854146.html>. Truy cập 12/5/2015.

¹⁰⁷ Erickson and Kennedy 2015. They provide detailed discussions in their series, “Irregular forces at sea: not ‘merely fishermen’—shedding light on China's maritime militia,” Center for International Maritime Security, 2/11/2015.

¹⁰⁸ Phỏng vấn tại Hải Khẩu, tháng 8/2015.

¹⁰⁹ Như trên.; Zhang, Hongzhou 2016a, 68.

¹¹⁰ Zha 2001, 590

¹¹¹ Erickson and Kennedy 2015.

quyền trung ương.¹¹² Việc trao thẩm quyền bảo vệ các quyền trên biển cho Hải Nam có thể khiến Bắc Kinh phải trả giá đắt. Trong bối cảnh mở rộng dân quân biển được đẩy mạnh trong vài năm gần đây nhưng chi tiêu dành cho quốc phòng cấp tỉnh và quận lại đang tiếp tục giảm thì có thể dẫn đến nhận định rằng chi tiêu dành cho tài chính dân quân biển tại Hải Nam đã tăng đáng kể.¹¹³

Bắc Kinh đang tiếp tục hỗ trợ đáng kể cho việc đóng tàu- theo một số tính toán, một tàu đánh cá 500 tấn giá 5 triệu nhân dân tệ thì trung ương hỗ trợ 1,5 triệu nhân dân tệ và chính quyền địa phương hỗ trợ 300.000 nhân dân tệ.¹¹⁴ Hỗ trợ nhiên liệu tương ứng với công suất tàu, đã thúc đẩy ngư dân đóng những tàu cá lớn hơn.¹¹⁵

Chính quyền địa phương chịu trách nhiệm cho chi phí hoạt động của dân quân biển¹¹⁶ và không phải cơ quan nào ở Hải Nam cũng luôn nhiệt tình với việc xây dựng dân quân biển. Các hoạt động huấn luyện chuyên nghiệp và hoạt động hành pháp phải sử dụng nguồn lực địa phương và dẫn đến làm thất thoát thu nhập (do ngư dân không ra biển). Ví dụ, rất khó để khởi động các đội dân quân biển trong suốt mùa đánh bắt cá.¹¹⁷ Do vậy, chính sách dân quân biển đã được lợi dụng để đạt được hai chức năng – không chỉ là quân đội hay hành pháp, mà còn là một lực lượng phản ứng cho các tình trạng khẩn cấp.¹¹⁸ Hải Nam đã vận động hành lang Bắc Kinh để xây dựng trang thiết bị cứu nạn khẩn cấp tại Trường Sa, có thể hỗ trợ cho tuần tra trên biển và hoạt động của các tàu cá tại các vùng nước sâu, thúc đẩy kinh tế địa phương với nguồn ngân sách từ Bắc Kinh.¹¹⁹ Một vài địa phương lợi dụng chính sách dân quân biển để phá vỡ các quy định và bao biện cho các hoạt động đánh bắt cá bất hợp pháp.¹²⁰ Với việc tránh hạ thấp các lợi ích chính trị từ việc tham gia vào việc mở rộng dân quân của Bắc Kinh, Hải Nam và các chính quyền địa phương của mình đã triển khai chính sách nhằm đảm bảo nền kinh tế đánh bắt cá tiếp tục được hưởng lợi. Trong khi việc hỗ trợ từ trung ương cho dân quân ở Hải Nam không phải là một ngoại lệ thì mối quan tâm của Hải Nam đối với

¹¹² Phòng vãn tại Hải Khẩu, tháng 8/ 2015.

¹¹³ Hainan Statistical Bureau 2012–2015.

¹¹⁴ “Chuang dahai pu dayu!” (Charge into the ocean and catch big fish!), Hainan ribao, 14/3/ 2015.

¹¹⁵ Zhang, Hongzhou 2016a, 71.

¹¹⁶ Wang, Shaoguang 2005.

¹¹⁷ Kennedy and Erickson 2017a.

¹¹⁸ Kennedy and Erickson 2017b.

¹¹⁹ “Guanyu jiakuai nanhai yingji jiuhuan jichu sheshi ji xiangguan jizhi jianshe de jianyi” (Proposal regarding the acceleration of construction of South China Sea emergency response base infrastructure and relevant mechanisms), Hainan People’s Congress, 17/3/2014.

¹²⁰ Zhang, Hongzhou 2016a, 68–69.

Biển Đông cho thấy Bắc Kinh đang tập trung nguồn lực của mình vào đây. Các cam kết công khai của Bắc Kinh đối với các chính sách đối ngoại ở mức như vậy, ít nhất không chỉ dưới thời Tập Cận Bình, đã cho phép Hải Nam lợi dụng các chính sách dân quân biển và nắm bắt các lợi ích của trung ương để phục vụ cho lợi ích của địa phương mình.

Kháng cự lại các lệnh giới hạn đánh bắt cá: Hải Nam

Hải Nam cũng kháng cự lại việc triển khai các chính sách trung ương có thể làm tổn hại đến lợi ích của địa phương. Nhằm giảm các căng thẳng quốc tế, Bắc Kinh đã hạn chế các hoạt động đánh cá tại các khu vực nhạy cảm, bao gồm lệnh cấm bắt cá hàng năm vào mùa hè ở một số địa điểm tại Biển Đông; tuy nhiên, lệnh này không phát huy hiệu quả.¹²¹ Hải Nam đã trốn tránh nhiệm vụ hành pháp, thúc đẩy các mục tiêu tăng trưởng đầy tham vọng đối với lĩnh vực ngư nghiệp. Đánh cá là một phần quan trọng của kinh tế địa phương, và các ngư dân ở các vùng ven biển phải trải qua việc giảm thu nhập khi Trung Quốc ký kết các hiệp định nghề cá với các nước láng giềng.¹²² Nhu cầu nội địa với các sản phẩm hiếm như sò tai tượng, san hô đỏ hay rùa biển đã làm gia tăng hoạt động đánh bắt bất hợp pháp tại các khu vực tranh chấp.¹²³

Mặc dù không phải tất cả các ngư dân đều vi phạm lệnh cấm đánh bắt, việc hành pháp lỏng lẻo tại địa phương đã tạo điều kiện cho các va chạm giữa các ngư dân Hải Nam và các tàu tuần tra nước ngoài, làm gia tăng căng thẳng liên quan đến các nỗ lực của Trung Quốc nhằm kiểm soát Biển Đông.¹²⁴ Xung đột tại Bãi cạn Scarborough vào năm 2012 với Philippines là do việc Philippines nỗ lực bắt giữ ngư dân Tân Môn đánh cá sò tai tượng tại khu vực này.¹²⁵ Do thiếu hụt hành pháp địa phương, ngư dân thường đánh bắt cá tại cả vùng EEZ của quốc gia khác.¹²⁶ Vào năm 2014, Philippines đã bắt giữ ngư dân Trung Quốc vì săn bắt rùa bất hợp pháp tại bãi cạn Trắng Khuyết, tại Trường Sa và trong vùng đặc quyền kinh tế của Philippines.¹²⁷ Với việc săn bắt sò tai tượng quý hiếm, một số có giá trị lên đến 2.000 đô la/con, ngư dân Trung Quốc không ngại phá hủy các rạn san hô tại đây

¹²¹ Phỏng vấn tại Hải Khẩu, tháng 8/2015.

¹²² Zhang, Hongzhou 2016a, 70.

¹²³ Zhang, Hongzhou 2016b.

¹²⁴ Zha 2001, 587–88.

¹²⁵ Zhang, Hongzhou 2016a, 67.

¹²⁶ Zhang, Hongzhou 2016b.

¹²⁷ Li, Mingjiang, and Qinrui Lin. 2014. “Zhongguo weihe dui ‘Banyue jiao shijian’ didiao fanying” (Why China had a low-profile response to the Half Moon Shoal incident), *Lianhe zaobao*, 29/12, <http://www.zaobao.com.sg/forum/views/opinion/story20141229-429231>. Truy cập 3/8/2016

biển Trường Sa.¹²⁸ Điều này tiếp tục diễn ra bất chấp các nỗ lực của Bắc Kinh nhằm ngăn cản các hoạt động như vậy.¹²⁹ Khác biệt giữa các ưu tiên của chính quyền địa phương và trung ương đã làm gia tăng việc thực thi lỏng lẻo các hạn chế đánh bắt cá. Các lợi ích kinh tế địa phương đã điều chỉnh các hoạt động đánh cá để gây khiêu khích.¹³⁰ Việc kháng cự của Hải Nam đã góp phần làm tồi tệ hình ảnh của Trung Quốc tại Biển Đông và khiến cho các bên yếu sách có nhiều cơ để bảo vệ cho các hành động của mình.

Kháng cự lại vấn đề an ninh biên giới: Vân Nam

Ngoài các vấn đề đường ống dẫn dầu, Vân Nam và Bắc Kinh còn phải đối mặt với vấn đề an ninh biên giới phức tạp với Myanmar. Vì Myanmar là một đối tác kinh tế quan trọng, Vân Nam có lợi ích lớn trong việc tối đa hóa thương mại và đầu tư xuyên biên giới, và điều đó đôi khi có xung đột với các ưu tiên của Bắc Kinh đối với ổn định biên giới.¹³¹ Để bảo vệ các lợi ích kinh tế, Vân Nam đã cố gắng tối thiểu hóa sự can thiệp của Bắc Kinh. Tỉnh này đã tránh cung cấp cập nhật tình trạng an ninh, ngừng các phản ứng đối với hành động công kích lãnh thổ Trung Quốc của Myanmar. Trong suốt xung đột Kokang vào năm 2009, Vân Nam đã từ chối tuân thủ lệnh của Bắc Kinh đóng cửa đường biên giới (mặc dù sau đó Bắc Kinh đã có những can thiệp trực tiếp).¹³²

Bắc Kinh rất khó khăn trong việc kiểm soát các quan hệ kinh tế và chính trị của Vân Nam với các khu vực nghèo và rộng lớn tại Myanmar. Các quan chức cấp tỉnh và huyện tiếp tục khuyến khích việc khai thác tài nguyên thiên nhiên tại Myanmar, bao gồm việc buôn bán ngọc và gỗ bất hợp pháp, trốn tránh nhiệm vụ hành pháp từ Bắc Kinh.¹³³ Điều này đã làm dấy lên việc chống Trung Quốc tại Myanmar đối với việc khai thác có hệ thống của Bắc Kinh. Các quan chức và nhà phân tích Myanmar cũng tin rằng các quan chức địa phương, chủ thể quân sự và các doanh nhân địa phương đang cung cấp vũ khí cho các nhóm phiến quân sắc tộc, chủ động phá hoại sự ưu tiên kiểm chế của Bắc Kinh.¹³⁴ Chính quyền Vân Nam duy trì quan hệ chặt chẽ với người Kokang và Wa, cung cấp dịch vụ công cộng, viện trợ và đầu

¹²⁸ “BBC jielu yumin nanhai dashi pohuai shanhuojiao” (BBC exposes Chinese fishermen destroying coral reefs in the South China Sea), *See Hua Online*, 17/12/2015, <http://news.seehua.com/?p=123161>. Truy cập 3/8/2016.

¹²⁹ Zhang, Hongzhou 2016b.

¹³⁰ Xem thêm Zhang, Hongzhou 2016a.

¹³¹ Phỏng vấn tại Bắc Kinh, tháng 7/2015.

¹³² “In Myanmar, a change in China's strategy?” *Stratfor*, 15/2/ 2013.

¹³³ Tsin 2014; phỏng vấn tại Côn Minh, tháng 7/2015.

¹³⁴ “Myanmar's war with rebels spills across Chinese border,” *Los Angeles Times*, 14/3/2015.

tu.¹³⁵ Điều này đã hình thành nên nhận thức đối với Myanmar đó là Bắc Kinh đang khuyến khích các xung đột sắc tộc như một đòn bẩy chính trị chống lại chính phủ NLD.¹³⁶

Kết luận

Đặt trong bối cảnh bản chất của hệ thống chính trị Trung Quốc, hầu hết người trong cuộc đều miễn cưỡng bàn luận công khai về các hành động của địa phương trái với nguyện vọng của chính phủ. Như những người được phỏng vấn đã chỉ ra, rất khó hoặc là bất khả thi cho các chính quyền địa phương thực hiện các chính sách quan trọng mà không có sự ủng hộ từ phía chính quyền trung ương. Tuy nhiên, các dẫn chứng vụ việc và các phỏng vấn tại Bắc Kinh, Vân Nam và Hải Nam đã chỉ ra những khoảng trống đáng kể cho các chủ thể địa phương có thể mặc cả, vận động hành lang và điều chỉnh các chính sách đối ngoại của chính quyền trung ương, thậm chí trong phạm vi bó hẹp thể chế của hệ thống chính trị từ trên xuống. Trong khi theo đuổi các lợi ích kinh tế địa phương, các tỉnh thành đã khởi xướng các chính sách mới và lợi dụng hoặc kháng cự lại các chính sách từ trung ương.

Mặc dù các tỉnh của Trung Quốc nhìn chung không có khả năng độc lập trong việc ban hành các chính sách đối ngoại, nhưng họ có thể ảnh hưởng đến việc hình thành và triển khai các chính sách thông qua các cơ chế được đề cập trong bài viết này. Đặc biệt trong các trường hợp của các tỉnh thành vùng biên giới, điều này có thể dẫn đến những tác động quan trọng và nhạy cảm, ảnh hưởng đến quan hệ của Trung Quốc với các nước láng giềng. Với việc không phủ nhận vai trò của chính quyền trung ương, các chính sách đối ngoại quan trọng về an ninh năng lượng và phát triển các đảo tại Biển Đông đã được tăng cường từ các ưu tiên của địa phương, hơn là từ trên xuống trong chiến lược quốc gia. Trong khi việc tập trung thẩm quyền lớn hơn của chính phủ dưới thời Tập Cận Bình có thể khiến cho các tỉnh khó khăn hơn trong việc hành động chống lại các ưu tiên từ phía chính phủ, thì việc kiểm soát và các vấn đề hành pháp vẫn có thể tồn tại. Chính sách địa phương được tích lũy sẽ tạo ra cái giá phải trả ngầm, không dễ dàng khắc phục và sẽ tiếp tục tạo ra các tác động lực đến chính sách đối ngoại. Thêm vào đó, chính sách đối ngoại mở rộng của Trung Quốc yêu cầu vai trò lớn hơn của các chủ thể địa phương. Khi Trung Quốc nỗ lực cụ thể hóa và triển khai sáng kiến “Vành đai-Con đường”, các chủ thể thương mại và địa phương sẽ cạnh tranh để có được một phần trong sáng kiến này, cuối cùng sẽ hình thành các định hướng, tính chặt chẽ và thành công cho chính sách đối ngoại của Trung Quốc. Điều này nhấn mạnh tầm quan trọng của các nguồn lực địa phương của chính sách đối ngoại, thậm chí

¹³⁵ Phỏng vấn tại Quảng Châu, tháng 8/ 2016.

¹³⁶ Phỏng vấn tại Yangon, tháng 1 2017.

ngay cả trong một quốc gia độc tài với sự tập trung hóa về hoạch định chính sách. Bài viết xây dựng một chương trình nghị sự quan trọng cho các nghiên cứu trong tương lai về các tỉnh thành khác và các yếu tố ảnh hưởng đến biến thể của tầm ảnh hưởng giữa và trong các địa phương.

Lời cảm ơn

Tôi cảm ơn Meir Alkon, Tom Christensen, Terence Lee, Rory Truex, Lynn White, và những người tham dự các buổi diễn thuyết tại Đại học Princeton, Viện Nghiên cứu quốc gia về Biển Đông tại Hải Nam, dự án Tobin, và ISA 2017 vì đã góp ý cho bài viết này. Tài liệu này dựa trên nghiên cứu được hỗ trợ bởi chương trình Nghiên cứu sau đại học của Quỹ Khoa học Quốc gia Chương trình học bổng số DGE 1148900. Mọi ý kiến, phát hiện và kết luận hoặc khuyến nghị thể hiện trong tài liệu này là của tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của Quỹ Khoa học Quốc gia. Quỹ Bradley và Trung tâm Nghiên cứu An ninh Quốc tế của Đại học Princeton đã cung cấp quỹ nghiên cứu hào phóng.

Tiểu sử

Audrye Wong là nghiên cứu sinh tiến sĩ về nghiên cứu an ninh tại Trường Woodrow Wilson về các vấn đề Công cộng và Đối ngoại, Đại học Princeton và một nghiên cứu viên của Quỹ Khoa học Quốc gia.

Bài nghiên cứu được đăng trên *The China Quarterly, Cambridge University Press*.

Ngọc Anh (dịch)

Trần Quang (hiệu đính)