

东盟国家处理海域争端的方式及其对解决南海主权争端的启示^{*}

邵建平 李晨阳

内容提要：东盟国家在解决南海以外的海域争端时，基本上采用以下三种方式：对争议海域进行共同开发；通过提交国际法院裁决；武力对抗加政治谈判。从实践来看，不同方式取得了不同的效果。近年来，东盟部分成员国采用不同方式不断侵占中国的南海海域，使南海问题呈现越来越复杂的态势。中国在南海主权争端中，面临来自东盟国家的巨大挑战，如何解决南海海域争端已成为中国与部分东盟国家面临的最棘手问题。东盟国家解决海域争端的方式，对于解决南海主权争端提供了一定的启示。

关键词：东盟国家 海域争端 南中国海

作者简介：邵建平，云南大学国际关系研究院硕士研究生；
李晨阳，云南大学东南亚研究所所长、研究员

东盟国家解决南海之外海域争端的主要方式

东盟国家在面对不同的海域争端时，会采取不同的解决方式，有的通过“共同开发”方式解决争端，有的通过国际法院裁决解决争端，有的正在谋求武力对抗加政治谈判的方式解决争端。

* 本文为教育部重点研究基地课题“战后亚洲主要国家间领土纠纷与国际关系研究”（项目编号07JJD770106）子课题“战后东南亚主要国家间领土纠纷与国际关系研究”的中期研究成果。

（一）以“搁置争议，共同开发”方式解决争端

马来西亚和泰国对位于南海西侧、泰国湾约 7250 平方千米的海域存在争议。由于马泰两国在该地区没有划分边界线，海域的重叠导致争端。1978 年，两国签署了《泰马谅解备忘录》，决定共同开发这一争议地区的海底非生物资源，有效期为 50 年。然而，在执行《谅解备忘录》和处理共同开发的具体事项上，两国出现了分歧，使得共同开发设想一波三折。1989 年，两国政府再一次把共同开发争议海域问题提上日程。1990 年，马泰两国达成协议，决定对争议地区的矿产资源进行共同开发，并于 1994 年 4 月 21 日正式签署了共同开发合同。1999 年 10 月 30 日，马泰两国为加强对争议地区的共同开发，又签署了两项相关协定。时任泰国总理的川·立派认为，马泰两国对争议地区进行共同开发，不仅能够和平解决两国之间的争议，还能为国际社会解决领土争端开创新的方式和树立榜样。¹ 总的来说，在达成协议之后，马泰两国在该争议地区的共同开发是比较成功的。

从马泰两国决定对争议海域进行共同开发到真正实施大约经历了 15 年时间。从时间上来看，争端方要达成对争议地区进行共同开发的协议是非常不容易的，因为共同开发要解决诸多细节问题，如开发什么？在哪里开发？如何合资？以及如何分成？等等。《泰马谅解备忘录》、1994 年两国签署的共同开发合同、以及 1999 年两国领导人签署的两份政府间协定，很好地解决了上述问题，为成功实施共同开发奠定了坚实的基础。此外，《泰马谅解备忘录》作为一份政府间协定，具有条约性质，对两国具有一定的约束意义；而且它还是一份便于操作的政治性指导文件，² 明确规定双方要遵守“搁置主权争议”这一政治指导原则，成为两国对争议海域进行共同开发的政治保证。

（二）通过国际法院裁决方式解决海域之争

马来西亚和印尼对位于西里伯斯海（the Celebes sea）婆罗岛（the Island of Borneo）东北方向、离婆罗岛约 28 7 千米的利吉丹岛和西巴丹岛存在争议。经过长达 30 年的争端后，两国于 1997 年将两岛主权之争提交国际

¹ “Malaysia and Thailand Set Example in Resolving Territorial Dispute”, *Bernama*, Kuala Lumpur, Oct. 30, 1999, p 1.

² 蔡鹏鸿：《争议海域共同开发的管理模式：比较研究》，上海社会科学院出版社 1998 年版，第 151 页。

法院裁决。2002年12月17日，国际法院以16票对1票裁决两岛的主权归属于马来西亚。

新加坡和马来西亚也对位于北纬 $1^{\circ}19'48''$ 、东经 $104^{\circ}24'27''$ ，退潮时长约137米，平均宽度为60米，面积大约8560平方米，¹名为白礁岛的岛屿主权存在争议。为和平解决争端，两国于2003年将白礁岛主权之争提交国际法院裁决。2008年5月23日，海牙国际法院将白礁岛的主权判归新加坡。

国际法院对上述两例争端案的审理和判决，主要基于有效控制原则和禁止反言原则。“有效控制原则”，即国际法院在权衡诉讼双方提出的有效统治的证据之后，将有争议的领土判给相对而言进行更有效统治的一方。在马来西亚和印尼的利吉丹岛和西巴丹岛争端案中，国际法院裁决的主要根据是：马来西亚及马来亚独立之前的英国殖民政府对两个岛屿的实际有效管辖，已达88年之久。在新马白礁岛争端案中，新加坡指出，自19世纪80年代以来，它就一直对白礁岛进行着基于“和平基础上”^o的有效控制并行使主权。新加坡为此提供了大量的证据，最终得到了国际法院的认可。“禁止反言原则”就是要求当事国前后言行一致，不允许一方当事国通过违背其先前所做允诺的行为而造成对另一方当事国权益的损害。在马来西亚和印尼的利吉丹岛和西巴丹岛争端案中，1969年之前，印尼对马来西亚及马来亚独立之前的英国殖民政府在利吉丹岛和西巴丹岛的主权控制和管辖行为持默认态度；在新马白礁岛案审理过程中，新加坡提供了柔佛州务大臣给殖民地秘书的回信，信中指出“柔佛政府没有宣称占有白礁岛。”法庭认为，根据“禁止反言原则”和新加坡提供的信件，马来西亚不能再主张对白礁岛拥有主权。

（三）谋求用武力对抗加政治谈判的方式解决海域争端

武力对抗指争端国家向争端地区集结军事力量，对对方形成武力威胁之势；政治谈判指通过双方领导人之间的和平谈判，谋求达成一个双方都能接受的解决方案。总的来说，武力对抗是谋求政治谈判的一种手段，目的是在谈判中获得相对较大的收益。东盟成员国马来西亚和印尼、缅甸和非东盟成员国孟

¹ Case Concerning Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/ Singapore), International Court of Justice, 2008-05-23, p 11.

^o 新加坡起初对白礁岛的控制行为，并未受到其他国家的抗议和反对。

» 信件内容参见李晨阳、邵建平：《论白礁岛主权争端及其对新马关系和东盟发展的影响》，载《东南亚研究》2009年第1期，第5页。

加拉国，都在谋求用武力对抗加政治谈判的方式解决彼此间的海域争端。

2002年，国际法院将利吉丹岛和西巴丹岛判归马来西亚。为避免武力相向，印尼和马来西亚达成协议，同意于2005年3月在雅加达就双边海域的归属问题进行谈判。但是，在获得对利吉丹岛和西巴丹岛的主权后，马来西亚即以这两个岛屿作为海界标准的起点，单方面宣称位于苏拉威西海域、东加里曼丹省东部、面积约1.53多万平方千米的海域归属本国，并于2005年2月与美国蚬壳石油公司签署在该海域的探油合同。而印尼则早在1999年和2004年就向意大利和美国的石油公司批出安巴叻油田的探油权。于是，两国在该油田的归属问题上出现了争端。印尼担忧安巴叻油田遭受如同西巴丹岛和利吉丹岛同样的命运，所以在争端爆发后，采取不妥协立场，除加强军舰和战机在该海域的巡逻外，还在附近的岛屿卡朗乌纳朗建立灯塔，派驻海军陆战队员长期驻守。¹ 马来西亚也派出大批军舰与印尼军舰形成对峙。双方都表示对安巴叻油田志在必得，为捍卫主权甚至不惜一战。不过，双方进行武力对抗的目的都是希望在政治谈判中获得优势。在安巴叻油田的争端中，马来西亚和印尼虽然态度强硬，但都比较理智，保持了最大限度的克制。双方在进行军事对抗的同时，也进行了数年的政治谈判。然而，直到2009年5月，政治谈判方式也未能完全解决安巴叻油田的归属争端。

缅甸和孟加拉国对孟加拉湾被称为AD7区块的海域存在争端。起因在于，两国的领海和专属经济区划界存在重叠。缅甸认为AD7区块位于其专属经济区里，而孟加拉国则认为AD7区块位于其领海范围。随着争端海域大量油气资源的发现，两国的争端逐渐公开化。2005年，缅甸对AD7区块进行公开招标，试图对AD7区块的油气资源进行开发，韩国大宇国际公司中标。该公司于2007年开始勘探，并于2008年9月开始试验性开采。孟加拉国认为，缅甸的行为侵犯其领海主权，要求缅甸停止勘探行为。但是，缅甸认为“缅甸政府根据领土主权和国际法行事，不能接受孟加拉国的错误要求”。² 尽管在过去数年中，两国举行了一系列谈判，但海域争端始终未能得到彻底解决。2008年11月，缅甸在争端海域部署军舰以协助韩国大宇国际公司勘探天然气，结果引起孟加拉国的强烈反应。孟加拉国一方面派出4艘军舰前往争端海域，与缅甸军舰形成对峙，声称将采取“所有可能的措施”

¹ 余歌论：《印马谈判油田主权争取双赢》，载香港《亚洲周刊》第23卷第19期。

² 《缅甸继续油气作业，与孟加拉国海域争端再起》，中国新闻网，2008年11月7日。

保护其主权；¹ 另一方面向缅甸军政府表明，愿意通过政治谈判解决争端。2008年11月7日，缅孟两国官员开始就海域争端问题进行正式谈判。经过三轮谈判，双方均表示在争端解决之前将不再对争端海域进行探测开发，双方对孟加拉湾AD7区块的争端暂时得到了平息。但是，政治谈判未能彻底解决两国之间的争端。

中国在南海主权争端问题上面临来自东盟国家的严峻挑战

在南海海域主权争端中，涉及的东盟国家有越南、菲律宾、马来西亚、印尼和文莱。2002年11月，中国与东盟签署了《南海各方行为宣言》，要求争端各方本着合作与谅解的精神，努力建立互信，保持自我克制，不采取使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动。但是，东盟相关国家并未很好地遵守《南海各方行为宣言》的精神，反而采取了各种方式加紧对中国南海海域的侵占。目前，越南、菲律宾和马来西亚等国家在南海已经呈现出“驻军常态化、工事永久化、阵地纵深化”的特点，使中国在南海主权争端问题上面临严峻挑战。近年来，东盟相关国家主要采用以下方式继续侵犯中国的南海主权：

第一，以多种方式在政治上宣示主权。

签署《南海各方行为宣言》之后，越南、菲律宾和马来西亚一直延续冷战结束以来的南海政策，即在发展与中国关系的同时，继续加强对南海主权的单方面宣示。

2007年4月，越南在南沙群岛举行所谓的“国会代表”选举，并于2007年5月17日完成了投票。2009年4月25日，越南在地区各国压力²和国内经济与政治的压力下，违反了中越双方在南海问题上达成的共识，违背了不采取使局势复杂化行动的承诺，任命了监管西沙群岛的政府机构主席，以宣示对该群岛拥有主权。该主席在就职时称：“此项任命事关我们祖国的神圣领

¹ Huma Yusuf, “Bangladesh Burma (Myanmar) Maritime Boundary Dispute Escalates”. <http://www.csmonitor.com/2008/1104/p99s01-duts.html>

² 2009年以来，菲律宾、马来西亚等国在中国南海诸岛都有动作，中国也加大了在南海的维权力度，这些都让越南感到紧张。

土，我们将继续为捍卫领土完整、保卫这些岛屿的海洋主权而奋斗。”¹

2007年5月14日，居住在菲律宾宣称拥有主权的南沙群岛卡拉雅安（Karlayaan）岛群的247位已注册选民，在菲律宾国会中期选举中完成投票。²

2008年8月11日，时任马来西亚国防部长的纳吉布率领约80名马来西亚记者登上南沙群岛燕子岛，并对该岛宣示主权。纳吉布在巡视马来西亚驻军后向随行媒体指出，马来西亚在丧失白礁岛主权后，维护燕子岛的主权对其更显重要。他强调指出，马来西亚必须维护对燕子岛的主权，因为只有这样，马来西亚才能开采这里的石油和丰富资源。”2009年3月5日，时任马来西亚总理的巴达维与海军司令阿都阿兹加法上将以及陆军司令来到南沙群岛的弹丸礁（马来西亚称“拉央拉央岛”），首次以总理身份宣示马来西亚“拥有”此片领土。

第二，强化对已占海域的控制和资源开发。

近年来，越南和菲律宾频繁派飞机赴南沙活动，加大对已占海域资源的开发力度；并且不断扩充海军实力，加强军事设施，完善岛礁防御体系。

越南方面：2005年10月8日，中国总理温家宝访越时，两国签署了联合公报，双方承诺“在南海争端中保持克制，不采取单边行动恶化或者扩大争端”。³然而，联合公报墨迹未干，越南就在争议地区采取了单边行动，加强了对争议海域油气资源的开采。2007年4月，越南单方面启动与英国石油公司（BP）在南沙争议海域建设天然气田和管道的计划。2008年7月20日，越南与埃克森-美孚达成一项油气初步勘探合作协议，勘探地点恰好位于南海的中越争端海域。2009年4月17日，越南河内市委副书记率团登上“长沙岛”，出席所谓“首都宾馆”的奠基仪式，准备进一步开发南沙旅游。

菲律宾方面：2007年3月，时任菲律宾国防部长的伊布达尼及其他高层军事人员亲自运送一套组装式净水设备到被菲律宾强占的南沙群岛中业岛（Pagasa），为岛上驻军提供固定的饮用水来源。⁴据《菲律宾商报》2009年8月15日报道，菲律宾政府已经批准英国公司Forum Energy及其合作伙伴

¹ “‘President’ of Disputed Islands”, *The Straits Times*, April 25, 2009.

² “Vote Reaches Spratlys”, *Manila Times*, May 15, 2007.

³ 《中国外交部回应马来西亚宣示主权：应恪守南海宣言》，载 [新加坡]《联合早报》2008年8月15日。

⁴ Yan Xiza, “Problems of Trespass in South China Sea”, *China Daily*, Oct. 22, 2004.

⁵ 《菲律宾新任防长到南沙群岛劳军宣示主权》。http://www.singtaonet.com/euroasia/200703/t20070328501520.html

勘探南沙群岛礼乐滩的石油和天然气资源。

第三，以国内立法的方式强占中国南海海域。

2009年2月17日，菲律宾国会通过《领海基线法案》。该法案将中国的黄岩岛和南沙群岛部分岛礁划为菲律宾领土。在遭到中国的反对和严正抗议后，菲律宾声称它仅将南沙群岛中它所索讨主权的岛屿视为“所属岛屿”，而并未将其划为领土，¹ 以此玩弄文字游戏。尽管中国一直在反对和严正抗议，菲律宾总统阿罗约还是于2009年3月10日签署第9522号共和国令，使备受争议的《领海基线法案》成为法律，将黄岩岛和南沙群岛的自由群岛列为菲律宾“所属岛屿”。

随后，越南表示将仿效菲律宾颁布《越南海域法》，马来西亚也表示要“修改、完善”有关法律，² 试图以国内立法的方式强占中国南海海域。

第四，反对中国在南海采取的正当主权行为。

近年来，中国采取了一定的措施，以维护南海主权。但是，中国的正当行为遭到了东盟相关国家的干涉和反对。2007年1月，中国在南海西沙群岛的领海基点设置标志物后，越南表示严正抗议，指责中国侵犯越南主权，并表示中国设置的标志物无效。2007年11月，中国政府批准在海南省设立县级的三沙市，³ 直接管辖西沙、南沙及中沙三个群岛。消息传出后，越南数百名学生到中国大使馆示威抗议。有中国学者认为，越南学生的行为即使没有得到越南政府的明确支持，至少也是得到了默许。⁴ 中国政府在海南省设立三沙市的行为，完全符合国际法的相关规定。2009年5月16日，中国渔业部门为保护南海生态环境和渔业资源、阻止非法捕鱼和保护中国渔民，⁵

¹ 《南沙群岛，菲律宾仅视为“所属岛屿”而非“领土”》，载[新加坡]《联合早报》2009年2月19日。

² 江淮：《南海愈“热闹”，国人愈痛心》，载《世界知识》2009年第11期，第65页。

³ 何亮亮：《中国设三沙市强化南海海权》，凤凰网专稿，2009年3月13日。http://phtv.ifeng.com/program/sskj/200903/0313_2315_1060227.shtml

⁴ 《中越南海争端：越南行动过激，中国如何走出困局》。http://www.chnqiang.com/article/2008/0204/article_5227_6.shtml

⁵ Carlyle A. Thayer, “Recent Developments in the South China Sea: Implications for Peace, Stability and Cooperation in the Region”, Paper presented to International Workshop on “The South China Sea: Cooperation for Regional Security and Development”, Co-organized by Diplomatic Academy of Vietnam and the Vietnam Lawyers’ Association, Hanoi, Socialist Republic of Vietnam, Nov. 26-28, 2009, p. 9.

比往年提前 15 天在南沙群岛和西沙群岛周围的专属经济区¹实施休渔。对此，越南首次对中国渔业部门的休渔令表示抗议，并于同年 6 月 8 日称中国在南海的休渔令“侵犯了其权益”，并要求中国取消禁渔令。越南外交部副部长胡春山发表声明，“要求中国不要阻止其渔民在南中国海水域的正常作业，称该水域为越南所有”。² 中国在南海进行伏季休渔已有 11 年，在过去 10 年里，越南从未对中国在南海的休渔政策提出异议，而 2009 年首次提出抗议，明显别有用心。”中国在南海颁布有关伏季休渔措施是多年来一贯采取的做法，是在本国所属海域内宣示主权的正常行为。

第五，借提交大陆架划界方案之机侵占中国南海海域。

根据《联合国海洋法公约》的规定，所有缔约国必须在 2009 年 5 月 13 日前向联合国划界委员会提交专属经济区和大陆架划界方案，并由委员会审议。于是，东盟相关国家都先后向联合国划界委员会提交了各自的划界方案，并借机侵占中国南海海域。2009 年 5 月 6 日，越南和马来西亚向大陆架划界委员会联合提交了 200 海里以外大陆架划界方案，将中国南海的大片海域划为两国共同的 200 海里以外大陆架。2009 年 5 月 7 日，越南又单独提交了一份划界方案，将中国南海大片海域划为其 200 海里以外大陆架。对此，中国向联合国秘书长提出了强烈抗议，并要求联合国划界委员会对越南和马来西亚的联合提交行为不予考虑，因为该行为“严重损害了中国在南海的主权”。³ 面对中国的抗议，马来西亚和越南进行了反驳，声称其行为“符合联合国海洋法公约的规定，是合法的”。⁴ 2009 年 5 月 11 日，文莱也采取相同的行动，试图侵占中国南海的大片海域。

第六，联合瓜分中国南海海域。

近年来，东盟部分国家在南海主权争端中采取了联合应对中国的策略，

¹ “Vietnam Urges China to Cancel Fishing Ban”, *Asia Pacific News*, Jun. 8, 2009. http://www.monstersandcritics.com/news/asiapacific/news/article_1482028.php/Vietnam_urges_China_to_cancel_fishing_ban_#

² 《越南向中国提出取消南海休渔禁令要求》，载《环球时报》2009 年 6 月 8 日。

³ 《越南抗议中国在南海休渔禁令》，载《环球时报》2009 年 6 月 9 日。

⁴ Sam Bateman & Clive Schofield, “Outer Shelf Claims in the South China Sea: New Dimension to Old Disputes”, *RSIS Commentaries*, July 1, 2009.

⁵ “Vietnam Presents Report on Continental Shelf”, Vietnam Foreign Press Center, Sep 3, 2009.

其中包括联合瓜分中国南海海域。2003年6月，越南与印尼签署划界协议，瓜分中国传统海疆线内的大片海域。2009年3月16日，文莱和马来西亚就划分南海200海里专属经济区和大陆架达成一致协议，中国部分南海海域被两国所瓜分。

第七，不断驱逐和逮捕中国渔船。

2007年3月，马来西亚以违反其1985年《渔业法》的非法捕捉海龟罪为由，在沙巴州水域逮捕了17名中国籍渔民，后经法庭判决罚款188万元林吉特（约合400万元人民币）。由于中国渔民无法缴付罚款，各以坐牢18个月代替。2008年1月中旬，中国海南省的渔船在北部湾共同渔业区作业时，遭到越南武装船只的抢劫。2009年6月20日，广西8艘渔船在中国南沙海域传统渔场内正常作业时，被印尼渔业执法船抓扣。印尼方面称，中国渔民闯入了印尼所属的纳吐纳（Natuna）群岛海域，并使用拖网非法捕鱼。

东盟国家处理海域争端方式对解决南海主权争端的启示

第一，“搁置争议，共同开发”的方针有利于南海局势的总体稳定，但在实行过程中面临诸多障碍，难以彻底解决南海主权争端。

所谓“共同开发”，是指“在分歧或争端目前尚无法达成一致的情况下，有关各方暂时将争议放在一边，经过若干年的共同开发之后，逐步求得共识，但有关领土主权问题的最终解决，仍然取决于在和平共处五项原则的基础上的两国政府间的外交谈判，并以缔结领土条约加以确定和约束”。¹从马泰两国对泰国湾部分海域的争端达成共同开发的过程来看，《泰马谅解备忘录》作为一份政府间协定，具有条约性质，对两国具有一定的约束力。这是两国成功达成共同开发协定的政治保证。

在南海主权争端中，中国早在20世纪90年代就提出“搁置争议，共同开发”的设想，当时李鹏总理指出：“中国愿意对南海主权争端搁置争议，与东盟国家一起对争议地区进行共同开发。”²然而，“搁置争议，共同开发”

¹ 李国强：《解决南沙群岛主权争议几个方案的解析》，载《中国边疆史地研究》2000年第3期，第88页。

² Leszek Buszynski & Iskandar Sazlan, “Maritime Claims and Energy Cooperation in the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol 29, Issue 1, April 2007, p 143.

战略从提出至今，始终未能得到很好的贯彻落实，期间遇到诸多障碍，仅有的一次成功是2005年3月15日，中国、越南和菲律宾达成协议，对争议地区约1.4万平方千米¹的部分海域的油气资源进行共同开发。

中国与东盟国家在2002年11月4日签署了《南海各方行为宣言》，各方均表示要保持自我克制，避免争端升级和复杂化影响地区和平和稳定。²当时的舆论认为，《南海各方行为宣言》将在减小南海冲突中扮演一个非常重要的角色，发挥很大的效力。”然而，《南海各方行为宣言》存在重要不足：第一，它既不是一个条约，也不是一个正式的行为准则；第二，它没有涉及对违反宣言行为的制裁措施；第三，它只是规定南海争端各方要维持现状，不能再继续占领无人岛屿和在上面修建设施，而没有阻止对其进行更新或者升级现有设施。

此外，马泰两国能够签署一份具有条约性质的政府间协定，原因在于“共同开发方”只涉及马泰两国。这就使得共同开发中所涉及的利益分配问题相对容易解决。相比之下，南海争端涉及国家众多，东盟成员国不只与中国存在争端，他们之间在南沙群岛海域的主权问题上也存在争议。例如，对于2009年2月17日菲律宾通过《领海基线法案》占领黄岩岛和南沙群岛部分岛礁的行为，越南就进行了抗议。

总体而言，中国提出的“搁置争议，共同开发”战略在解决中国与东盟相关国家在南海海域的争端时障碍颇多，收效不是很大。目前，国内有学者认为，《南海各方行为宣言》仅对中国具有约束力，中国方面提出的“搁置争议，共同开发”在一定程度上已转变为“中方搁置，他国开发”。³从现状来看，中国进驻的岛礁不是很多，石油天然气的勘探和开采还没有深入，而越南、菲律宾、马来西亚由于比较靠近南海，开采石油有很多便利，投资成本比较低，因此都在积极与其他国家进行合作，开发南海的油气资源。南海

¹ Fang Zhou, “Oil Deal Paves Way for Future Cooperation in Disputed Area”, *China Daily*, March 17, 2005, p 6.

² “Declaration on South China Sea Signed with China”, *Business Times*, Nov. 5, 2002, p 16.

³ Leszek Buszynski, “ASEAN, the Declaration on Conduct, and the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol 25, Issue 3, Dec. 2003, p 343.

⁴ 《南海岛礁与中国渐远，解放军巡航迫在眉睫》。http://www.stnn.cc/glb_military/200902/t20090227_986650.html

目前总体呈现“岛屿被侵占，海域被瓜分，资源被掠夺”¹的局面。

从维护中国与东盟关系的大局来看，中国有必要继续坚持“搁置争议，共同开发”的基本方针。但是，中国要重视该方针面对的各种障碍，并采取相应对策。同时，中国应意识到“共同开发”只是临时性的措施，南海争议的最终解决，仍需要依赖其他方式。因此，中国应加强对解决南海主权争端方式的研究，做好相应的准备工作。

第二，通过国际法院裁决的方式有必要引起中国的高度关注。

近年来，东盟国家相继将相互之间的海域争端提交国际法院裁决，并最终获得解决。一般来说，国际法院在裁决领土争端时，主要的依据通常是“有效控制原则”。²比如，国际法院对利吉丹岛和西巴丹岛主权争端案以及白礁岛主权争端案的判决，主要就是依据马来西亚和新加坡对争端岛屿的实际有效控制和经营。同时，在这两个案件的审理过程中，国际法院还依据了“禁止反言原则”，采信了包括印尼在内的其他国家马来西亚及1969年之前英国殖民政府对利吉丹岛和西巴丹岛的管辖所持的默认态度，以及新加坡提供的马来西亚前政权放弃白礁岛主权的证据。

不过，在国际法上，“有效控制原则”仅针对难以确定合法所有者的争议领土，对于主权明确但领土被他国控制的情况并不适用。”³尽管国际法院援引了“有效控制原则”解决利吉丹岛和西巴丹岛主权争端案和白礁岛主权争端案，但并不是鼓励强行占有或者以其他非法方式占据其他国家的领土。在南海主权争端中，一系列历史事实都能证明中国一直是南海的“合法所有者”。而且，中国也从未放弃对东盟相关国家强占的南海海域的主权要求，并持续对东盟相关国家占领中国南海海域的行为进行抗议和反对。总之，从国际法院在裁决利吉丹岛和西巴丹岛主权争端案和白礁岛主权争端案中运用的“有效控制原则”和“禁止反言原则”来看，即使将南海主权争端提交国家法院裁决，也并非完全对中国不利。

在南海主权争端中，尽管越南占据着40万至50万平方千米的海域，菲

¹ 《专家：中国要通过外交方式解决南海，避免动武》。http://www.stnn.cc/glb_military/200902/t20090226_986048.html

² Scott Snyder, “The South China Sea Dispute: Prospects for Preventive Diplomacy”. http://www.usip.org/pubs/specialreports/early/snyder/south_china_sea1.html

³ 王秀梅：《白礁岛、中岩礁和南礁案的国际法解读》，载《东南亚研究》2009年第1期，第24页。

律宾占据着约 42 万平方千米、马来西亚占据着约 24 万平方千米、文莱占据着约 5 万平方千米、印尼占据着约 4 万至 5 万平方千米,¹ 而中国仅占领着 7 个岛屿 (其中包括中国台湾占领的太平岛); 但是, 从“有效控制原则”来看, 东盟相关国家占据的南海海域都属于“非法占有”, 不能构成“有效控制”, 无法因对这些领土进行较长时间的占领和控制的事实而取得对争议海域的主权。

1999 年 5 月, 美国夏威夷东方研究中心研究员马克·瓦伦西亚在《远东日报评论》上撰文为菲律宾出谋划策, 唆使菲律宾“将其声称对南沙岛礁拥有主权的法律依据公诸于众, 并提议由国际法庭裁决”² 之后, 菲律宾曾威胁“如果中国继续在美济礁建造其设施”, 它将就南沙问题寻求国际支持。然而, 近年来, 菲律宾再未提出要通过国际法院解决与中国在南沙群岛的海域争端, 而是寻求其他方式继续侵占中国的海域。菲律宾似乎也认识到, 即使将南海主权争端提交国家法院裁决, 它也难以取胜。

第三, 政治谈判可以暂时平息争端, 但很难彻底解决南海主权争端。

海域主权争端涉及国家的核心利益, 争端方很难放弃对争议海域的主权要求而接受其他方式的利益补偿。政治谈判意味着谈判的一方要做出让步。在涉及海域主权争端时, 如果双方采用政治谈判解决争端, 就意味着其中一方要放弃争议海域或者其中一部分的主权要求。而这在理论上和现实中都很难实现。”在马来西亚和印尼对苏拉威西部分海域的争端、以及缅甸和孟加拉国对孟加拉湾部分海域的争端中, 尽管当事国都希望和平解决争端, 但是数轮甚至数年的政治谈判, 所取得的成果也不过是暂时平息了当事国之间的争端, 缓和了几乎兵戎相见的局势, 未能彻底解决他们之间的海域争端。究其原因, 就在于争端涉及国家的核心利益, 争端方很难做出让步。

2006 年 8 月 25 日, 中国根据《联合国海洋法公约》第 298 条的规定, 向联合国秘书长提交了一个排除性的声明。该声明指出, 中国对涉及领土主

¹ 陈乔之等:《冷战后东盟国家对华政策研究》, 中国社会科学出版社 2001 年版, 第 30~31 页。

² [菲律宾]《世界日报》1999 年 10 月 28 日, 转引自刘中民:《冷战后东南亚国家南海政策的发展动向与中国的对策思考》, 载《南洋问题研究》2008 年第 2 期, 第 27 页。

³ 具体论述参见李晨阳、邵建平:《论白礁岛主权争端及其对新马关系和东盟发展的影响》, 第 7 页。

权、海洋划界之类的纠纷，主张用政治的办法解决。¹ 根据该声明，中国已明确拒绝将南海主权争端提交国际法院裁决，而是要谋求政治解决的途径，即通过政治谈判的方式。更具体地说，就是通过利益交换的方式来解决双方之间的领土争端。² 但在南海主权争端中，中国一直以来的诚意都未能得到东盟相关国家的回应。从政治谈判解决方式的效果来看，中国一直坚持的以“政治谈判”解决南海主权争端的方案，不仅未能有效解决争端，反而拖延了争端的解决，造成南海海域被不断强占。

结 语

近年来，南海主权争端方的东盟部分成员国越南、菲律宾和马来西亚，都在变本加厉地采取不同方式不断侵占中国的南海海域，使南海问题变得更加复杂。从东盟国家解决海域争端的模式和过程来看，中国若单纯依靠“搁置争议，共同开发”的战略和坚持政治谈判的解决方式，不仅难以彻底解决南海海域主权争端，反而会导致海域继续被侵占。因此，中国应探讨解决南海主权争端的新模式。中国应加强对南海无人岛屿等争端领土的管理和控制，并持续对东盟相关国家的强占行为表示抗议，不断宣示主权。2009年3月，中国渔政311船抵达西沙永兴岛，担负起专属经济区的巡航管理任务，西沙、南沙、中沙群岛的护渔护航任务，北部湾联合监管以及渔业突发事件的救援工作。这就是很好的宣示主权行为，也是对近年来菲律宾和马来西亚侵犯中国南海主权行为的有力“反击”。这也启示我们，要想彻底解决南海问题，就必须依靠强大的综合国力尤其是海军实力作后盾，否则，单纯的政治谈判方式将难以彻底解决南海主权争端问题。

¹ 《中越南海争端：越南行动过激，中国如何走出困局》。http://www.chnqiang.com/article/2008/0204/article_5227_6.shtml3

² 王子昌：《东盟国家间领土争端的解决：做法、争论与启示》，载《东南亚研究》2007年第4期，第92页。

Tactics Employed by ASEAN Nations in the Resolution of Disputes over Territorial Waters and Considerations for Resolution of the South China Seas Dispute

Shao Jianping Li Chenyang

Abstract: With the exception of the dispute over the South China Seas, ASEAN states have generally employed the following three tactics in resolving disputes over territorial waters: the employment of collective development schemes for disputed waters; submission of disputes to the International Court of Justice for resolution; and the use of armed conflict complemented with political negotiations. Empirically speaking, different tactics have produced different results. In recent years, ASEAN member nations have, through various means occupied Chinese territory in the South China Seas, greatly complicating the problem of the South China Seas. In coming years, China will face tremendous challenges from ASEAN states with respect to its sovereignty in the South China Seas, and the resolution of these disputes continues to become a very sensitive issue between China and ASEAN. The means that ASEAN states have employed to resolve other disputes over territorial waters can be considered with an eye towards finding solutions to the disputes in the South China Seas.

Key Words: ASEAN States; Disputes over Territorial Waters; South China Sea

Authors: Shao Jianping is a Master Degree Student in the Institute for International Relations of Yunnan University;

Li Chenyang is the Director of and a research professor in the Institute of Southeast Asian Studies of Yunnan University