

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*

刘中民

(上海外国语大学 中东研究所, 上海 200083)

摘要: 本文主要从南海争端方国家、非南海争端方国家、东盟 3 个层次分析了冷战后东南亚国家南海政策的发展动向。对于南海争端方国家, 重点分析了越南、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚的南海政策; 对非南海争端方国家重点分析了新加坡和泰国的南海政策; 对于东盟的南海政策, 本文指出协调成员国在南海问题上的立场, 发表联合声明表达对南海问题的立场, 直接就南海问题与中国进行对话, 通过东盟地区论坛讨论南海问题构成了东盟对南海问题施加影响的主要方式。在对策思考方面, 本文指出中国未来的南海政策应该侧重以下几点: 继续将“搁置争议, 共同开发”作为解决南海问题的基本原则; 坚持“双边协商”的具体策略, 力避南海问题的国际化; 保持与东盟在南海问题上的沟通, 确保东盟不致形成在南海问题上对中国不利的一致立场; 在南海区域安全机制的构建和海洋安全维护方面发挥更大的作用。

关键词: 南海争端方国家; 非南海争端方国家; 东盟; 南海政策; 对策思考

中图分类号: D993.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9856(2008)02-0025-010

近年来, 由于中国奉行“搁置争议、共同开发”的南海政策, 对越南、菲律宾等南海周边国家制造的相关事态保持了相当的克制, 并积极推进与有关南海争端方的双边协商; 强调双边磋商的重要性, 反对将南沙问题国际化; 高度重视东盟对南海问题的影响, 通过加强与东盟在南海安全问题上的合作, 为未来南海问题的解决创造条件, 使得南海问题在一定程度上保持了可控制状态。但是, 毋庸置疑, 就南海周边国家的南海政策及其行动来看, 南海问题的最终解决依然面临诸多的压力和挑战。就以往的研究而言, 存在的一个重要缺陷在于缺乏对南海争端方国家、非南海争端方国家、东盟 3 种力量进行分层次的分析。就中国的南海政策而言, 一个重要目标就在于通过双边磋商解决与各争端方的争议, 防止南海问题国际化。因此, 只有从南海争端方国家、非南海争端方国家、东

* 收稿日期: 2008-03-12

基金项目: 2006 年教育部“新世纪优秀人才支持计划”项目成果; 2004 年教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“世界海洋政治的发展与中国海洋战略选择”(04JJDZH017)阶段性成果

作者简介: 刘中民(1968-), 男, 河北迁西人, 上海外国语大学中东研究所教授, 法学博士。

盟3个层次了解冷战后东南亚国家南海政策的发展动向,中国才能针对变化的形势制定更为有效的南海政策及其策略。

一、东南亚南海争端方国家南海政策的走向

1. 越南南海政策的调整动向

20世纪90年代以来,越南对所占据的南沙诸岛礁的经营十分积极。1991年5月,越南在其占据的部分岛礁建立电视接收站;自1993年以来,越南已经在部分岛礁建立10余座灯塔;越南还积极鼓励其渔民到南海海域作业,并宣称其海军可支援300艘渔船的护渔工作;越南海军还组建了“长沙(南沙)海产公司”和“资源保持支局”,以开发南沙渔业资源和油气资源为主要任务。^{[1][2]}据越南官方的《西贡解放报》于2001年2月10日报道,在越共中央委员会召开的一次边防委员会会议上通过决议,建议在群岛上建立地方政府机构。^[3]越南还积极加强与东南亚其他南海主权争端国的合作,与马来西亚的合作尤其密切。1992年1月,越南外长阮孟琴与马来西亚外长巴达维达成协议,共同开发南沙群岛及两国重叠的大陆架。^[4]1992年6月,越南与马来西亚又达成协议在暹罗湾有主权争议的海域,两国石油公司共同开发油气资源。^[5]越南近年来挑起的与中国的主要争议问题为“万安北-21”石油合同区问题。^[6]对于冷战后越南南海政策的特征,有学者总结为:(1)加强海空军现代化的步伐,主要通过向俄罗斯购买军事武器为主;(2)在前苏联和俄罗斯退出金兰湾后,考虑通过让美国使用金兰湾,增强对中国的牵制;(3)在撤出柬埔寨后,为摆脱外交孤立,积极改善与美国、日本以及欧盟的关系;(4)在1995年加入东盟后,希望通过东盟的力量对抗中国;(5)在改善与中国关系的同时,加强对南沙的主权宣示;(6)增强在所占领的南沙岛礁的设施建设,并鼓励越南渔民移民到所占领的岛屿;(7)积极引进外国石油公司投资勘探石油资源,加强对南沙群岛的经营。¹

2. 冷战后菲律宾南海政策的走势

(1)采取单边行为,加强对所占领岛礁的实际控制和主权宣示。具体措施主要包括:第一,加强对所占领岛礁的巡逻,缉捕或驱逐在这些岛礁附近水域作业的他国渔民尤其是中国渔民;第二,通过在所占领岛礁建立灯塔、加强对美济礁附近海域的军事巡逻、摧毁中国在部分岛礁的主权碑等手段,行使所谓的主权;第三,积极推行海军现代化和国防现代化,尤其是在美济礁事件后着手强化海空军力量。第四,在中业岛修建飞机跑道,供飞机起降用;第五,拟议通过招标在南沙群岛建立雷达系统,加强对中国南沙群岛设施的监控。^[7]菲律宾近年来挑起的事端主要表现为美济礁事件和黄岩岛事件。^[8]

(2)不断推动南海问题的国际化,不断以把南沙问题提交国际法庭相要挟。首先,菲律宾不断在多种外交场合加强舆论造势,推动南海问题的国际化。如1999年3月菲律宾总统埃斯特拉达要求联合国秘书长安南安排外交谈判以解决南海争议;菲律宾多次威胁将美济礁问题提交联合国安理会以及国际海洋法庭解决;支持印尼主办的南海潜在冲突研讨会,并在研讨会宣传通过多边方案解决南海问题的主张;在1999年3月在德国柏林召开的亚欧会议上,菲律宾力图将南海争端纳入会议议程,但没有为亚欧会议所接受;在1999年于秘鲁利马召开的亚太经济合作组织国会论坛(A-sia Pacific Parliamentary Forum),力图通过一个谴责中国进占美济礁的决议案未果。^[9]种种现象表明,

¹ 关于这些内容的详尽介绍可参见蔡政文主持:《南海情势发展对我国国家安全及外交关系影响》,台北:行政院研究发展考核委员会2001年编印,第44页。

菲律宾不断以把南沙问题提交国际法庭要挟,企图把南沙问题推向国际化。其次,借助美国力量,增强对中国的牵制。1992年美国从菲律宾撤军后,菲律宾急于凭借国际力量增强自身在南海问题上的发言权。其中最明显的企图是将美国拉入南海主权冲突之中。菲律宾外长马加布斯曾表示如果卡拉延群岛遭到攻击,美国根据共同防御条约有义务协防,但美国表示不愿意将条约的范围扩至有争议的岛屿。^[10] 菲律宾总统拉莫斯曾建议东盟在南沙争端问题上应形成集体立场,并主张东盟应增加包括军事演习在内的内部接触。^[11] 1995年9月,菲律宾外长在与印尼外长举行会晤时,表示欢迎区外国家共同合作开发南沙群岛,以促进争端的解决。^[12] 美国夏威夷东西方研究中心研究员马克·瓦伦西亚1999年5月曾在《远东经济评论》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,并提议由国际法庭来裁决。”^[13] 此后,菲律宾还威胁说,“假如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。^[14]

(3) 呼吁东盟在南海问题上采取一致立场,并通过东盟宣传和推进由菲律宾提出的南海“行为准则”,以增强菲律宾对南海问题的发言权。菲律宾多次呼吁,为了防止强权控制南海,东盟在南海问题上要“以一个声音说话”(ASEAN must speak with one voice)。^[15] 1995年菲律宾与越南达成了“行为准则”协议,宣称在他们占领的南沙争议区(即南沙群岛的大部分地区)保持稳定。^[16] 1999年7月,在新加坡举行的东盟外长会议上,菲律宾以“缓和紧张局势”为名,提出要求各争议国不要采取占领岛礁等“新行动”的行为准则,但未能得到各国的同意。加之东盟各国在行为准则的适用范围上存在分歧,如马来西亚主张“应该仅限于争议激烈的南沙群岛”,而越南却要求“以整个南中国海为对象”,故在新加坡举行的东盟外长会议上,“行为准则”草案未被会议接受,也没有形成协议。^[17] 1999年11月,东盟在马尼拉举行的高级事务性预备会(副外长级会议),菲律宾再次提出“行为准则”草案,其内容包括:(1)不采取旨在进入目前尚未占据的岛礁的行动;(2)向有关国家通报会对地区产生影响的重要政策,实际上是冻结现状。^[18] 此后不久,东盟第三届非正式首脑会议在马尼拉召开,同时也举行有日本、中国和韩国参加的“10+3首脑会议”。在会议上,南海“行为准则”又成为主要议题,菲律宾希望包括禁止在南沙群岛占领新岛礁及扩展现有占领岛礁上的建筑等内容的“行为准则”,能为各有关国家接受。然而,在磋商过程中,由于各方对“行为准则”的看法存在着较大分歧而没有通过。当时出席会议的中国外交部部长助理王毅指出,中国已与有关国家达成4点共识:(1)这是一个政治性文件,而不是法律文件;(2)这应是一个简短的原则性文件,而非冗长的文件;(3)文件的内容应仅仅是南沙群岛;(4)不赞成与南沙问题无关的国家或国际组织介入。他同时强调,中国不希望看到有些国家一边在进行制订行为准则之余,一边又在这一地区采取行动。^[19]

3. 冷战后马来西亚南海政策的走势

(1) 积极经营实际占领的南沙岛礁。马来西亚自实际占领南沙岛礁后,不断采取措施加强对实际占领岛礁的经营。马国防部长马扎克曾经表示,1983-1991年,马来西亚至少花费7000万马币经营所占的南沙岛礁。尤其是加强了对弹丸礁的经营,该岛礁已经被发展成潜水、捕鱼和观光的旅游地,吸引了来自美国、欧洲、日本的观光客,并在岛上设有两座海水净化厂。1994年7月和1998年5月,马来西亚总理马哈蒂尔两次飞往弹丸礁,以示对南沙岛礁的重视。^[20] 马来西亚还积极与美日就油气资源开发进行合作,以牵制中国。^[21]

(2) 出于对自身利益的考虑,马来西亚反对推进多边协商,而主张采取各自的双边谈判协商。由于马来西亚在南沙问题上除与中国存在争端外,还和越南、菲律宾存有争议,所以一度对印尼主办的“处理南海潜在冲突研讨会”持有戒心;后来马来西亚虽然调整其立场,开始支持印尼主办的第二轨道对话,但仍然反对将会谈正式化,认为南海问题应该首先从双边谈判做起,而且要在共同

意的原则的基础上进行。^[22]在东盟与南海问题的关系上,马来西亚一方面希望东盟在南海问题上发挥作用,但由于与菲律宾和越南的矛盾,使马来西亚对在东盟外长会议上讨论南海问题的态度仍然表现出犹豫不定。^[23]

4. 冷战后印度尼西亚南海政策的走向

冷战后印尼南海政策的突出表现是通过主办“处理南中国海潜在冲突研讨会”(Workshop on Managing Potential Conflicts in South China Sea)施加对南海问题的影响。该研讨会由加拿大国际开发总署(Canadian International Development Agency)出资赞助,由印尼于1990年首先在东盟成员国内部发起。从1991年之后,所有涉及南中国海主权争端的各方逐渐都参与进来,其中也包括中国台湾。自1992年起,印尼一再提议将该会议由非官方提升为官方政府间正式会议的形式,并希望邀请南海区域之外的国家如美国、日本参加会议^[24],无疑具有推动南海问题国际化,并利用美国、日本等国家牵制中国的图谋。

二、非争端方的东南亚国家南海政策的动向

在非南海问题争端方的东南亚国家中,新加坡和泰国的南海政策比较值得关注。新加坡并非南海问题的争端国,但由于新加坡扼守马六甲海峡这一亚太地区的重要海洋战略通道,因此,南海的安全以及航行自由对新加坡而言是生死攸关的问题。新加坡将南海问题划分为两个层次:领土及资源的拥有权;南海航行自由。^[25]新加坡对南海的领土及资源归属没有具体的意见,但认为该问题的解决不能危及南海的自由航行。新加坡前总理李光耀曾经表示:“新加坡对南沙岛礁的归属,其下是否有石油天然气没有兴趣,但若拥有主权即意味领海及二百海里经济区被囊括,那就没有公海。届时,南海将被切割成6个或5个无主的小湖。这涉及新加坡作为一个主要港口的重大利益,是一个大问题。”^[26]因此,在南海航行安全问题尤其是马六甲海峡的航行安全问题上,新加坡与印尼、马来西亚等国家有所不同,主张应该允许美国、日本等国际社会的力量介入南海航行安全问题的解决。由于新加坡与中国和东盟国家各自都保持着良好的关系,新加坡很少对南海问题发表公开的看法和评论,但支持1992年东盟国家在马尼拉通过的南海宣言的原则和精神,希望争端各方保持克制,和平解决南海问题。

在历次“处理南海潜在冲突研讨会”上,新加坡代表团团长、新加坡国立大学教授李励图(Lee Lai To)的主张可以归纳为:(1)主张东盟成员国之间首先解决重叠主权问题,以形成一致的对抗非东盟国家的立场,东盟的部长会议是解决南海冲突以及建立信任场所的最适合的场所。(2)主张印尼的“处理南海潜在冲突研讨会”由非政府间非正式形式发展成为政府间的正式会议,并希望能扩大区外国家的参与。(3)讨论南海问题不能先解决棘手的主权问题,而应先谈非主权的其他合作事项。(4)各争端方应停止增强军事部署的活动。(5)在南海问题中中立的国家如新加坡、泰国可以筹组联合海军观察、监视南海的活动,日本可提供相关的帮助,而联合国可派维持和平部队或观察团到南海地区。^[27]从这些主张中也能够看到新加坡有将南海问题国际化的倾向,并希望东盟、美国、日本乃至联合国从中发挥作用,通过区外力量和国际社会制衡南海争端各方,进而为南海航行安全增加保障的考虑。

泰国对南海问题的关心主要来自对渔业资源的关心。20世纪80年代以来,泰国与越南、马来西亚多次发生渔业纠纷,其渔船经常遭受越南、马来西亚两国的扣押。因此,在泰国自1990年起参与“处理南海潜在冲突研讨会”的历次会议上,泰国代表均表示泰国最为关切的议题即南海渔业资源合作问题。泰国认为南海有很大的合作潜力,而合作的重点应放在海洋资源的公平分享上。1995年9月,泰国副总理阿姆努维·韦拉潘(Ammuay Viravan)曾建议成立一个南海次区域性经济合作区,该合作区“由泰国东海岸经过柬埔寨、越南、中国大陆东南方至菲律宾的苏比克湾”,由此可以将南海从“争端之海”(a sea of contention)转变成为一个“合作之湖”(a lake of cooperation),从而使相

三、冷战后东盟在南海问题上的政策立场与做法

东南亚国家联盟作为一个地区组织,并非南海问题的主权争端方,但其成员中越南、马来西亚、文莱都对南中国海的部分岛礁提出了主权要求,印尼也提出了专属经济区的主张,这些国家都是东盟的主要成员国,对东盟政策的制定起着重要的影响作用。此外,其他的东南亚国家也都位于南中国海周边,与南中国海也有着极为密切的经济政治利益关系,也都高度关注南中国海地区的形势走向。因此,东盟作为一个整体,其政策走向对南中国海的形势起着非常重要的影响作用。由于东盟10国的一半成员国与中国存在岛礁归属或海洋划界争议,在事实上东盟已经无法置身于南海问题之外。东盟在南海问题上的政策和立场和做法主要包括:

第一,协调成员国在南海问题上的立场。20世纪90年代以来,东盟开始积极协调各成员国在南中国海争端问题上的立场,逐渐形成了东盟针对南海问题的共同立场。1992年7月22日第二十五届东盟外长会议首次将安全问题列入议题,南海问题成为东盟安全的重要内容,会议通过了《东盟关于南海问题的宣言》,“强调必须用和平的手段而不诉诸武力解决同南中国海有关的一切主权和管辖权问题”,“建议有关各方以《东南亚友好合作条约》的原则作为制定南中国海国际行为准则的基础”。^[29]东盟在该《宣言》中表达了解决南中国海问题的5点基本立场:(1)以和平手段解决南中国主权和管辖权争端,不诉诸武力;(2)敦促有关各方自我克制,创造良好气氛来解决争端;(3)在不损害在该地区有直接利益的国家主权和管辖权情况下商讨各方就该地区的航行、交通安全、保护海洋环境、对付海盗、贩毒、走私等方面进行合作的可能性;(5)邀请有关各方签署该宣言。^[30]该宣言的发表标志着东盟形成了针对南海问题的共同立场。东盟地区论坛成立后,除第一届以外的历届东盟地区论坛主席声明中都阐述了对南海问题的立场,足以表明东盟对南海问题的重视程度。此外,东盟将美国、日本等区外大国引入东盟地区论坛,作为平衡中国的力量,对南海问题也产生了重要影响。

第二,集体发表联合声明表达对南海问题的立场。自1992年起,东盟的历届外长会议以及高峰会议发表的联合公报,均不同程度地提及南海问题,但在1995年即美济礁事件发生以前,基本上能够保持低调处理。^[31]由于菲律宾、马来西亚等东盟核心国家希望东盟在南海问题上采取一致立场^[32],1995年的东盟外长会议对南海问题的关切程度明显提高,并在其联合声明中加入了鼓励在多边场合讨论南海问题的表述。1995年美济礁事件发生后,东盟发表了联合声明,表示严重关切南海形势的发展。此后召开的东盟外长会议和首脑峰会所发表的联合声明都涉及南海问题,多次提出要根据《东南亚友好合作条约》、1992年《东盟南海宣言》以及国际法包括《联合国海洋法公约》,寻求早日和平解决南海重叠的主权主张。(参见表1)

第三,直接就南海问题与中国进行对话。在1995年4月在中国杭州举行的东盟与中国资深官员会议上,在菲律宾、马来西亚等国的影响下,当时的东盟6国表示对南海争端及其可能导致的地区不稳定表示关切,呼吁中国参加在地区内建立信任措施的合作活动。^[33]在以后每年召开的东盟与中国外长会议上,东盟都对中国表达了对南海问题的立场。(参见表2)

表1 东盟针对南海问题的立场(1992- 1999)

会议	针对南海问题的立场
1992 年东盟外长会议	(东盟)外长认为任何南海不利的发展会直接影响此区域的和平与安全。强调任何领土及管辖争端不应诉诸武力,而应以和平手段加以解决;呼吁所有相关各方自制以创造解决争端的良好氛围。外长注意到印尼所主办的“处理南海潜在冲突研讨会”对更了解此问题有所贡献,亦注意到此研讨会非正式、非官方形式促进了坦诚公开的讨论。外长推进所有相关各方引用《东南亚友好及合作条约》原则作为建立国际行为准则的基础。外长决定另外发表针对此问题的单独宣言。
1993 年东盟外长会议	外长邀请所有直接相关各方签署《东盟南海宣言》(ASEAN Declaration on South China Sea)。他们注意到印尼所主办的“处理南海潜在冲突研讨会”系列及此架构下的工作小组会议,增进相关国家对此问题的了解及提供未来合作的想法。
1994 年东盟外长会议	外长重申《东盟南海宣言》原则及其对促进此区域紧张明显降低的积极贡献。赞赏印尼所发起的“处理南海潜在冲突研讨会”,直接促进相关国家之信心的建立;注意到部分相关国家已进行双边协商,确信在所有相关国家政治意志及合作精神之下,此区域和平及稳定可大为强化。
1995 年东盟外长会议	外长表达他们对南海近来事件的关切。鼓励所有各方重申它们对 1992 年《东盟南海宣言》原则的承诺,呼吁所有争端国以和平手段解决分歧并自我克制;亦呼吁各方避免采取危及区域的行动,包括可能破坏区域的航海及飞行自由;亦鼓励争端国在各个不同双边及多边论坛提出此问题。针对此点,重申促进建立信任措施的重要性以及重申所发起“处理南海潜在冲突研讨会”系列的合作互惠。
1995 年第五届高峰会议	东盟应该寻求早日和平解决南海争端,应该探索与《东南亚友好合作条约》、1992 年《东盟南海宣言》以及包括《联合国海洋法公约》在内的国际法一致的办法和手段,来避免冲突和促进在南海的合作。
1996 年第一次非正式首脑会议	东盟政府首脑重申他们的诺言,要根据《东南亚友好合作条约》、1992 年《东盟南海宣言》以及国际法包括《联合国海洋法公约》,寻求早日和平解决南海重叠的主权主张。
1998 年第六届东盟高峰会议	应该促进依据国际法包括 1982 年《联合国海洋法公约》和 1992 年《东盟南海宣言》的精神,以和平手段解决南海争端。要求所有国家自我克制,不要采取有害东南亚和亚太地区和平、安全和稳定的行动。
1999 年第三次非正式高峰会议	东盟首脑重申南海地区需要一个区域行为准则,注意到东盟外长们的报告,目前已经有一个区域行为准则草案,需要就该草案作进一步协商,以推进批准采用行为准则的进程。

资料来源:(1) 蔡政文主持:《南海情势发展对我国国家安全及外交关系影响》,第 55-56 页;(2) *ASEAN Documents Series*, 1992-1994, Supplementary Edition, Jakarta: ASEAN Secretariat 1994, p. 8, 13; (3) *Twenty-Seventh ASEAN Ministerial Meeting, ASEAN Regional Forum, and Post-Ministerial Conference with Dialogue Partners*, Jakarta: ASEAN Secretariat 1994, p. 64; (4) *Twenty-Eighth ASEAN Ministerial Meeting, Post-Ministerial Conferences with Dialogue Partners, & Second ASEAN Regional Forum*, Jakarta: ASEAN Secretariat 1995, p. 86.

表 2 东盟向中国表达的对南海问题的立场(1996-1999)

年度	内容
1996	中国 1996 年 5 月 15 日关于领海基线的声明令东盟感到一些困惑,我们希望获得中国就此声明及其意思的一些澄清。我们欢迎中国通过和平手段解决与东盟会员国有关南海问题的争端。在双边基础上在东盟与中国之间的讨论需更重视南海议题,以寻求彼此皆能接受的解决方案为目标。
1997	未解决的领土和海洋划界争端仍然是东盟关切的来源,让人欣慰的是有关国家承诺以和平、协商及国际法的基础来解决问题。在这些问题悬而未决的情况下,需要自我克制是非常重要的。
1998	在东盟——中国首脑联合声明之原则的基础上,东盟将继续与中国致力于确保南海的和平宁静。
1999	必须找寻一个持久解决南海主权争端的方案,同时值得欣慰的是如同 1997 年吉隆坡东盟——中国首脑联合声明及 1992 年《东盟南海声明》所表达的原则,所有有关国家仍然承诺和平解决争端。中国乃直接涉及此争端的一方,东盟国家希望密切地与中国致力于发展一套南海地区行为准则。

资料来源:蔡政文主持:《南海情势发展对我国国家安全及外交关系影响》,第 57 页。

第四,通过东盟地区论坛讨论南海问题。在历年发表的东盟地区论坛主席声明中,除 1994 年第一次年会的主席声明未提及南海问题外,以后的历次主席声明均提及南海问题,但均泛泛地要求各争端国自我克制,依据《联合国海洋法公约》及国际法原则和平解决南海问题,未能形成一致对中国施加压力的实质主张,也未能在解决争端上发挥更大的功能。^[34]

四、关于中国应对东南亚国家南海政策变化的若干思考

南海问题争端的复杂性在于一方面南海问题在近年来仍有进一步恶化的趋势,另一方面南海问题所涉及的东南亚 5 国(越南、菲律宾、马来西亚、印尼、文莱)占了东盟成员国的一半,中国与上述国家在南海问题上的摩擦和矛盾构成了影响中国与东盟国家关系的一个重要因素,而继续推进与东盟的全面合作又构成了当前中国对外战略的必然选择。因此,当前中国在南海问题上面临着如下战略考验:首先,如何捍卫国家主权和海洋权益,而又不危害中国与东盟战略关系的发展,构成了中国处理南海海洋权益争端的两难困境;其次,从目前整个海洋权益争端的态势来看,中日海洋权益争端日趋严峻的态势,使得中国必须保持南海问题的相对稳定,避免陷入东、南两线局势同时恶化的困境;再次,中国高度重视战略机遇期而继续推进经济与社会全面发展,对内建设和谐社会,对外走和平发展道路的国家战略,使得中国必须保持作为中国重要周边环境的东南亚的稳定。因此,中国必须从对内建设和谐社会,对外和平发展的战略全局出发,妥善处理中国与东盟国家的海洋权益争端,确立处理南海问题的新理念,探索处理南海问题的新途径、新办法。笔者认为,针对东南亚国家南海政策的变化,除进一步加强主权宣示和法理研究等法律手段外,中国未来的南海政策应该侧重以下几点:

1、继续将“搁置争议,共同开发”作为解决南海问题的基本原则

1984 年邓小平就南海问题提出的“共同开发”的构想,构成了中国政府解决南海问题新思路的雏形。1988 年 5 月中国外交部发表的《关于西沙群岛和南沙群岛备忘录》指出:“中国一贯主张和平解决国与国之间的争端,在南沙问题上也是如此。正是本着这种精神,中国主张将南沙群岛问题暂时搁置一下,将来商量解决。”^[35]此后,中国一贯主张和平解决国际争端并积极发展同周边邻国

的睦邻友好关系,主张以“搁置争议,共同开发”为原则解决南海争端;中国愿同有关国家根据公认的国际法和现代海洋法,包括《联合国海洋法公约》所确立的基本原则和法律制度,通过和平谈判妥善解决有关争议;争议各方应遵守国际法准则和有关和平解决国际争端的原则,不使问题复杂化、扩大化。目前,中方提出的“搁置争议、共同开发”的原则,依然是目前处理南沙争议最现实可行的途径。1997年以来,在历次东盟“10+1”和“10+3”峰会上,中国都一再声明按照包括国际海洋法在内的国际法原则,通过和平谈判解决国与国之间的争议。近年来,中菲、中越、中马等国的双边磋商机制逐步形成并正在有效运行,对话取得不同程度的积极进展。2004年11月,中国和菲律宾签署了在双方争议地区共同勘探油气资源的协议;2005年,中国、菲律宾、越南的3家石油公司在马尼拉签署了《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》,这些都是对“搁置争议,共同开发”原则的有益实践。事实表明,“搁置争议,共同开发”逐步赢得了有关国家的赞赏和认同,愈来愈多的国家和愈来愈多的人们已经意识到,“搁置争议、共同开发”是目前解决南海问题最积极、最现实的途径。种种迹象表明,尽管对共同开发的方式方法以及领域、具体项目等尚在探索和协商之中,但有关国家在南海的合作和开发工作已经启动。近些年来,中国与有关国家就南海问题多次进行磋商,交换意见,达成了广泛共识。中国和东盟也一致赞同以和平方式和友好协商寻求问题的妥善解决。目前,尽管这一原则的全面实施直至最终解决南海问题仍有许多问题需要解决,有许多困难需要克服,但是从中国与东盟国家关系的良好态势来看,从中国现代化建设所需要的稳定周边环境来看,“搁置争议,共同开发”原则仍然是妥善处理南海争议的必然选择。南海周边国家应本着平等互利的精神,就南海海洋资源评估和开发、南海海洋环境保护、南海海上航行与航运安全、南海科学考察与研究等诸多领域展开多方面的、卓有成效的合作,继续通过外交努力、和平谈判、友好协商,逐步消除分歧,共同缔造南海局势的稳定。

2、坚持“双边协商”的具体策略,力避南海问题的国际化

由于中国与东南亚南海争端方国家争端的性质有所不同,因此,只有保持与东南亚南海争端方国家的双边友好协商,才能为“搁置争议、共同开发”创造条件。随着中国与相关国关系的发展,“友好协商”在一定程度上得到了实施,从而成为中国南海政策的一个组成部分。中国同越南、菲律宾两国分别建立了磋商机制:1995年7月,中越海上问题专家小组成立^[36];中菲也已成立渔业、环保、建立信任措施3个工作组。中国同越、菲间均达成了“不使争端复杂化或扩大化,不诉诸武力或以武力相威胁,分歧应进行磋商”的共识。中国与马来西亚之间也就南沙问题进行多次磋商,并同样就通过协商解决南沙争议达成共识。^[37]20世纪90年代以来,由于区外大国的介入以及南海问题国际化倾向的凸显,“双边谈判”作为中国南海政策的一项重要内容格外突出。中国政府多次强调:中国反对南海问题国际化,尤其反对本地区以外大国介入;不同意建立东盟为一方,中国为另一方的磋商南沙问题的专门机构。^[38]1998年,时任国家副主席的胡锦涛在东盟—中国领导人非正式会晤上明确指出“双边渠道是处理南海争议的合适途径”。^[39]鉴于菲、越、马在南中国海争端中扮演的重要角色,通过与这些国家“建立信任措施”,实现双边在南海问题上协商的机制化,是确保“双边协商”的重点。当前,中国与越、菲、马在南海问题上达成的共识已经为推进“建立信任措施”创造了条件。但是,应该看到的是,尽管中国与菲、越、马等国家已经基本上在双边之间实现了“建立信任措施”,但是,菲、越在南海问题上单方面挑起事端、谋求将南海问题纳入东盟、联合国等国际组织框架等破坏“信任措施”的行为仍然时有发生,印尼一直在推动将“处理南海潜在冲突研讨会官方化”。因此,中国应该对菲律宾、越南等国家的南海政策动向保持高度关注,尤其要注意其将南海问题国际化的诉求,并在第一时间内进行双边沟通,以避免南海问题的国际化。“为了避免相关国联合对付中国、甚至拉来区外大国压制中国的局面出现,中国政府强调‘双边谈判’的政策并付诸实践,这是非常必要的。”^[40]

3、保持与东盟在南海问题上的沟通,确保东盟不致形成在南海问题上对中国不利的一致立场

南海问题的症结,是中国由于受到国际环境的限制、对外战略轻重缓急权衡以及自身力量的制约,而不能完全行使对南海诸岛的主权。20世纪90年代以来,中国以眼前局部利益的牺牲使南海问题没有上升为中国—东盟间关系的焦点,赢得了与东盟关系总体良性的发展。^[41]由于中国政府的努力,主要是大力推动与东盟国家发展睦邻互信伙伴关系;加上东盟国家内部的矛盾因素,相关国并没有真正形成联合对付中国的局面。

当前,中国与东盟的关系已经从普通的对话关系逐步发展成战略伙伴关系。这种关系的确立,也使得南海争端的解决必须纳入战略全局的范畴和高度加以考虑。在中国—东盟高官磋商、中国—东盟对话会中,双方一直就南海问题坦诚交换意见,一致赞同以和平方式和友好协商寻求问题的妥善解决。2002年,中国与东盟签署《南海各方行为宣言》,该宣言强调应本着合作与谅解的精神,寻求建立相互信任的途径,加强海洋环保、搜寻与救助、共同打击跨国犯罪,为维护南海地区和平与稳定,促进开展更为务实的合作奠定了基础。2003年,中国率先与东盟国家建立战略合作伙伴关系,并倡议建立东亚自由贸易区。当前,中国应尽快与相关国家落实《南海各方行为宣言》后续行动,保持南海局势的稳定。《南海各方行为宣言》是政治性文件,不具有法律拘束力,有必要展开一系列后续行动来逐步落实;有必要与有关争议国家之间建立双边磋商机制,就如何避免冲突和处理冲突做出程序性安排;有必要建立落实《宣言》的监督机制,约束容易引发争议或冲突的活动,以求得谅解和互信;启动中国—东盟国防及军队官员之间的对话,并就地区安全形势及共同关心的问题交换看法,以增进相互理解和信任。

但是,必须应该看到的是,种种情况都表明,南海问题目前已经不可避免地成为东盟在各种层次的会议上关注的一个地区安全问题。由于受到东盟成员国之间在南海存在争端,以及中国与东盟友好合作关系迅速发展这一中国—东盟关系主流的影响,东盟尚难形成一致的对中国明显不利的立场。因此中国除继续深化与东盟的友好合作关系外,要积极预防东盟形成一致的对中国明显不利的立场,尤其是要注意菲律宾、马来西亚等国家在此问题上的动向。

4、中国应力争在南海区域安全机制的构建和海洋安全维护方面发挥更大的作用

首先,中国应力争在南海区域安全机制的构建过程中发挥积极作用,促进区域安全机制的建设。中国应在加强双边对话的基础上,积极参与地区多边对话机制,促进地区多边建立信任措施的发展,通过政府或非政府间的各种安全对话渠道增进各国相互信任和理解,促进地区和平与稳定。坚持“与邻为善、以邻为伴、睦邻友好”的方针和“睦邻、安邻、富邻”的政策,加强与东盟国家的合作,努力消除“中国威胁论”的影响。中国与东盟已经建立了战略伙伴关系,这就要求在解决包括海洋权益争端等具有重大纷争的问题上,需要更多地考虑双方的政治利益和长远战略利益,在充分协商的基础上积极寻求“共赢”的解决方案,同时也需要采取切实可行的办法和措施,进一步推进已经启动的共同开发进程。中国要在现有的国际海洋法、国际法原则、各种宣言、协定和条约等基础上,积极参与构建南中国海区域安全机制的活动,成为区域安全机制的参与者,以维护我国主权,维护南中国海地区的和平与稳定,促进南中国海争端的和平解决。

其次,中国要积极维护南海航行安全,尤其要积极介入马六甲海峡安全维护的国际合作。南中国海是世界上重要的航运通道,区外大国介入南中国问题的一个借口就是为了维护南中国海航行安全。南海的航行和飞越自由是美国最为关心的安全利益之一,因此中国要在维护南海国际航道的安全畅通这一问题上与美国建立共识与合作,表明中国愿同南海沿岸国家一道,共同维护南海地区国际航道安全的立场。2005年9月7日,马六甲和新加坡海峡安全会议在雅加达开幕。会上,中国代表团团长、交通部国际合作司司长局长成志表示:“随着海峡交通量的不断增长以及海峡一带海盗和武装抢劫船舶行为的日益猖獗,沿岸维护海峡安全的任务越来越重,资源不足的情况也日益凸显。中国支持海

峡沿岸国依照联合国宪章和其他公认的国际法维护海峡主权和安全并发挥主导作用,主张有关国家在充分考虑各方关切的基础上,通过对话合作保障海峡安全,中方愿意积极参与有关合作,为维护和加强海峡航行安全和防污染做出贡献。为此,中国政府将考虑动员一定资源,应马六甲海峡沿岸国的要求,帮助海峡沿岸国进行能力建设、加强技术业务交流和人员培训。”^[42]海峡沿岸国马六甲海峡安全合作的基本立场是:参与责任分担(burden sharing)的海峡使用国越多越好;而对海峡的管理事务直接介入的域外国家越少越好。因此,海峡沿岸三国在使用国合作义务问题上对中国的期待主要在于资金、技术、人员培训、基础建设等方面。目前,中国亟待解决的问题是如何确定参与马六甲海峡安全机制的具体方案,并逐步使中国成为维护马六甲海峡安全的重要一员。

注释:

- [1] “Vietnam Celebrate Liberation of Spratly Island”, *The Straits Times*, April 28, 1995, p. 3.
- [2] “Hanoi Build Lighthouse on Spratlys”, *The Star*, October 20, 1992, p. 20.
- [3] 李金明:《南海主权争端的现状》,《南洋问题研究》2002年第1期,第54页。
- [4] Zulkifli Talib, “Accord on the Spratlys”, *The Star*, January 22, 1992, p. 1.
- [5] Ismail Kassim, “Malaysia, Vietnam Agree on Framework for Joint Oil Search,” *The Straits Times*, June 16, 1993, p. 7.
- [6][8] 李金明:《21世纪南海主权研究的新动向》,《南洋问题研究》2001年第1期,第83-84、82-83页。
- [7][9][15][23][34] 蔡政文主持:《南海情势发展对我国国家安全及外交关系影响》,台北:行政院研究发展考核委员会2001年编印,第37-38、39、41、43、58页。
- [10][20][24][25][27][28][31][32] 林正义主持:《南海情势与我国应有的外交国防战略》,台北:行政院研究发展考核委员会1996年编印,第45、52、53、56、57-58、60、33、37页。
- [11] “Ramos: ASEAN Can Help End Spratlys Dispute”, *Nav Straits Times*, July 11, 1992, p. 19.
- [12] “Manila Welcome Other Joining Spratlys Ventures”, *Nav Straits Times*, September 11, 1995, p. 19.
- [13] 《世界日报》(菲律宾)1999年10月28日。
- [14] *South China Morning Post*, 24 July 1995.
- [16] Ramses Amer, “The Territorial Disputes between China and Vietnam and Regional Stability”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 19, no. 1(June 1997), pp. 108-109.
- [17] 《参考资料》(新华通讯社)1999年11月15日。
- [18] 《参考资料》(新华通讯社)1999年11月26日。
- [19] 《大公报》(香港)1999年11月30日。
- [21] Peter Lewis Young, “The Potential for Conflict in the South Sea,” *Asian Defence Journal*, November 1995, p. 26.
- [22] Lee Lai To, “ASEAN and the South China Sea Conflicts,” *The Pacific Review*, Vol. 8, No. 3, 1995, p. 541.
- [26] “Mystery at Mischief Reef”, *The Asian Wall Street Journal*, May 12-13, 1995, p. 15.
- [29] 成雪峰:《试论东盟对建立亚太安全体制的影响》,《国际政治》(中国人民大学报刊复印资料)2001年第5期,第13页。
- [30] 柯山:《东盟国家的安全合作及其影响》,《南洋问题研究》2002年第2期。
- [33] Ignatius Stephen, “ASEAN Will Not Raise Spratlys Issues Collectively”, *The Straits Times*, May 23, 1995, p. 2.
- [35] 《人民日报》1988年5月13日。
- [36][37] 唐家璇主编:《中国外交辞典》,北京:世界知识出版社,2000年,第65、751页。
- [38] 陈峰君主编:《冷战后亚太国际关系》,北京:新华出版社,1999年,第392页。
- [39] 《人民日报》1998年12月17日。
- [40][41] 岳德明:《中国南海政策议》,《战略与管理》2002年第3期,第58页。
- [42] 《中国呼吁努力维护马六甲和新加坡海峡的航行安全》, http://news.xinhuanet.com/world/2005-09/07/content_3458118.htm, 2005年9月7日。

[责任编辑:邵 鸣]

(下转第71页)

Analysis of Chinese Merchants' Roles in the Foreign Trade of Nam Ha, Vietnam

JIANG Guo xue

(Luoyang Foreign Languages University, Luoyang 471003, Henan)

Abstract: From the early 17th century to the middle and late 18th century, Vietnamese foreign trade experienced a quick boom under the Nguyen Regime of Nam Ha and became a bright spot in the maritime trade of East Asia. Being a leading party in East Asia maritime trade in that era, Chinese merchants thoroughly participated in the foreign trade of Nam Ha as operators, promoters and administrators. They witnessed its entire development process and made great contributions to its development and boom. In doing so, they also built a solid foundation for their own survival and development.

Key words: Vietnam, Nam Ha, Chinese merchants, operator, promoter, administrator

(上接第 34 页)

Southeast Asian Countries' Policies towards the South China Sea Issue post the Cold War and Reflections on China's Countermeasures

LIU Zhong min

(Middle East Studies Institute, Shanghai International Studies University, Shanghai 200083)

Abstract: This paper analyzes the developmental trends of Southeast Asian countries' policies towards the South China Sea issue in post cold war period from three levels: conflicting countries in the South China Sea disputes; non conflicting countries in the South China Sea disputes; ASEAN countries. For the countries involved in the South China Sea disputes, this paper analyzes the policies of Vietnam, the Philippines, Malaysia and Indonesia towards the South China Sea issue; For the countries not involved in the South China Sea disputes, this paper analyzes the policies of Singapore and Thailand towards the South China Sea issue; For ASEAN countries, the writer points out that coordinating the standpoints of various member states, publishing common statement, making dialogue with China and discussing in ARF have constituted ASEAN's main patterns of exerting influence on the South China Sea issue. As for the countermeasures of China, this paper argues that China should attach importance to these main points: regarding 'laying disputes aside, joint exploitation' as the fundamental principle of the settlement of the South China Sea issue; insisting on 'bilateral consultation' tactics and avoiding the internationalization of the South China Sea issue; communicating with the ASEAN countries and ensuring that their unanimous standpoint would not be disadvantageous to China; playing more important roles in the process of regional maritime security regime building and maintaining maritime security.

Key words: the countries involved in the South China Sea disputes, the countries not involved in the South China Sea issue, ASEAN, the policies towards the South China Sea, reflection on the countermeasures.