

东南亚国家 南海政策的走向

南海争端方中的东南亚国家南海政策的走向

冷战后越南南海政策的走势

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。据越南

官方的《西贡解放报》于2001年2月10日报道，在越共中央委员会日前召开的一个边防委员会会议上，讨论了南沙群岛问题。会议通过决议，建议在群岛上建立地方政府机构，称该群岛应该像越南其他地方一样拥有自己的政府，以便解决该地区的人民生活及行政管理问题。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为密切。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。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。

对于冷战后越南南海政策的特征，基本可以概括为：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；在苏联和俄罗斯退出金兰湾后，越南开始考虑通过让美国使用金兰湾，增强对中国的牵制；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；在1995年加入东盟后，希望通过东盟的力量对抗中国；在改善与中国关系的同时，加强对南沙的主权宣示；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所占领的岛屿；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。

冷战后菲律宾南海政策的走势

■采取单边行为，加强对所占领岛礁的实际控制和主权宣示。

菲律宾在南海区域采取的具体措施主要包括：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；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；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；在中业岛修建飞机跑道，供飞机起降用；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。

■菲律宾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。

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。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上，力图通过一个谴责中国进占美济礁的决议案未果。种种现象表明，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，菲律宾意图借助美国力量，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。1992年菲律宾外长马加布斯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。1992年7月，菲律宾总统拉莫斯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。1995年9月，菲律宾外长在与印度尼西亚外长举行会晤时，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。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，唆使他们“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。当然，中国可能拒绝呈交国际法庭裁决，但国际法庭的意见将迫使其采取守势。”此后，菲律宾则威胁道，“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。

■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”。1995年11月，菲律宾与越南达成了“行为准则”协议，目的是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。“行为准则”包括以国际法为依据，通过谈判促成南沙争端的和平解决。1999年7月，在新加坡举行的东盟外长会议上，菲律宾提出了该“行为准则”，为的是禁止南海各争议国在其占领的岛礁上“新建建筑物”和“扩大占领地”。当时南沙群岛局势渐趋紧张，因此，菲律宾就打着“缓和紧张局势”的幌子，提出了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。

1999年11月24日，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：不采取旨在进入目前尚未占据的岛礁的行动；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。28日，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，马尼拉方面希望此一包括禁止在南沙群岛占领新的岛礁及扩展现有占领岛礁上的建筑的行为准则，能为各有关国家接受。然而，在磋商过程中，由于中国与东盟之间以及东盟内部之间，对于行为准则的看法仍存在着较大分歧而没有通过。据当时出席会议的中国外交部部长助理王毅说，中国已与有关国家达成4点共识：这是一个政治性文件，而不是法律文件；这应是一个简短的原则性文件，而非冗长的文件；文件的内容应仅仅是南沙群岛；不赞成与南沙问题无关的国家或国际组织介入。他表示，目前还没有确定具体的时间表来讨论此事情，但今后可以通过渠道来商量。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。
冷战后马来西亚南海政策的走势

■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，即不断采取措施加强对实际占领岛礁的经营。马来西亚国防部长马扎克曾经表示，1983-1991年，马来西亚至少花费7000万马币经营所占领的南沙岛礁。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。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。

■出于对自身利益的考虑，马来西亚虽主张以谈判方式和平解决南沙争端，但反对推进多边协商，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，而且要在共同同意的原则的基础上进行。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。

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”施加对南海问题的影响。该研讨会由加拿大国际开发总署出资赞助，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，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。



南沙群岛美济礁卫星图

非争端方的 东南亚国家南海 政策的动向

在南海问题非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。

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和南海航行自由。

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200海里经济区被囊括，那就没有公海。届时，南海将被切割成六个或五个物主的小湖。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。”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，因此很少对南海问题发表公开的看法和评论，但其支持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）主张可以归纳为：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；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；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；各争端方应停止增强军事部署的活动；在南海问题中中立的国家如印尼、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。

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，仍能够看到其通过



南海问题的国际化，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源自其对渔业资源的关心。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、马两国的扣押。因此，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，泰国副总理林日光（Amnuay Viravan的中文名）曾建议成立一个南海次区域性经济合作区，该合作区“由泰国东海岸结果柬埔寨、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”转变成为一个“合作之湖”，从而使相关国家从中获利。

巡航南海的轰油6型加油机



东盟在南海问题上的发展趋向

东南亚国家联盟（简称东盟）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，印度尼西亚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。东盟在南海问题上的政策和立场主要表现在以下几方面。

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，“用

一个声音说话”，逐渐形成了针对南海问题的共同立场。1992年7月22日第25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”。

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。东盟国家利用东盟地区论坛作为与中国谈判的重要场所，通过加强对话，建立信任措施和预防性外交来防止南中国海局势失控，维护地区和平。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，推动南海问题国际化。东南亚国家认为即使东南亚国家联合起来也无法平衡中国的力量，因此，在加强东南亚国家之间合作的同时将南中国海争端国际化，将区域外大国力量引入南中国

海地区以制衡中国在南中国海的影响力。东盟将南海问题国际化的表现形式有很多：通过制造舆论，引起国际社会对南中国海的关注；将南中国海问题提交各种国际会议，甚至要提交联合国；积极向区外大国开放军事基地，要求美国等国家在东南亚地区保留大量军事存在；制定优惠政策，与区外大国加强在南中国海合作开发勘探油气资源。以上种种对南海问题的国际化起了推波助澜的作用，其目的就在于将南海问题置于国际社会的关注和制约下，以达牵制中国的目的。

亚在弹丸礁
上开发的旅
游宾馆游泳
池夜景

