

从东盟南海宣言到南海各方行为宣言

李金明

在东南亚，有关维护海上和平的条约已签订不少，其中如1971年东盟和平、自由与中立区条约，1976年东盟友好合作条约和1995年东盟无核区条约等等。对于南沙群岛争议，中国与有关的东盟国家都知道，解决并非容易，但是，各国都有维持该地区和平稳定的共同愿望，因此，各国都为维护南海地区的和平稳定采取了一些措施，发布了一些共同宣言。

一、1992年东盟南海宣言

1992年，随着东西方冷战的结束，前苏联在亚洲军事力量的削弱以及美国从菲律宾苏比克海军基地的撤出，南海地区出现了短暂的势力真空，东南亚国家无不纷纷加强军务。此时正值中国发布“领海及毗连区法”，重申中华人民共和国的陆地领土包括东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其他一切属于中华人民共和国的岛屿。加之中国海洋石油公司与美国克里斯顿能源公司（Crestone Energy Co.）签订了一项5年协议，开发南沙群岛西南部万安滩附近的“万安北-21”合同区，南海周边有的东南亚国家乘机大肆进行渲染，宣称所谓的“中国威胁论”，于是有关南海的领土争议问题突然紧张起来。东盟建立了地区论坛，主要目的是把中国吸收进组织，促使中国在该地区扮演一个负责任的角色。这种做法在1991年就已开始，当时的中国外长钱其琛作为马来西亚政府的客人，出席了在吉隆坡召开的东盟部长会议的开幕式。1992年召开的东盟外长会议开始关注南海问题。1993年，东盟决定接纳中国为特邀代表出席7月召开的东盟外长扩大会议，并在会上讨论了南海问题。在1994年7月的东盟外长会议上，菲律宾、印尼等国纷纷提出有关南海问题的建议，并将南海问题写进会议的公报中。此次会议还决定，将中国由特邀国升格为东盟的“协商国”，东盟将与中国在政治与安全问题上定期举行高级磋商，首次磋商定于1995年初进行。

从上述东盟接纳中国为“协商国”的进程可以看出，东盟最关心的还是中国在南海的立场。为了不使争端进一步恶化，东盟在1992年7月召开的第25届东盟外长会议上通过了《东盟南海宣言》，呼吁有关国家“以和平方式，而不是诉诸武力”去解决争端，并就南海的航行与交通安全、海洋环境保护、打击海盗与毒品走私等问题的合作，提出意向性的建议。其具体内容如下：

1. 强调必须以和平方式，而不是诉诸武力解决与南海有关的所有主权和管辖权问题。
2. 呼吁有关各方保持克制，为一切争端的最终解决创造一种积极的气氛。

3. 决定在不损害该地区有直接利益国家的主权和管辖权的前提下，探索在南海有关海上航行与交通安全、保护海洋环境不受污染、搜查与救援行动的协调、努力打击海盗和武装抢劫以及在反非法毒品买卖等方面合作的可能性。

4. 建议有关各方以“东南亚友好合作条约”中的原则为基础，建立一个南海国际行为准则。

南海宣言公布后不久，不结盟国家首脑会议于1992年9月在雅加达召开，印尼和其他东盟国家把南海领土争端问题列入会议的讨论议程。不结盟国家支持东盟和平解决南海争端的宣言，如首脑会议的最后文件写道：“国家或政府首脑欢迎《东盟南海宣言》，宣言包含了以和平方式解决主权和管辖权的争端，而不诉诸武力和克制的原则，以及由该地区各国提出的所有建设性提议和中国为最后和平解决重叠区声称创造一种积极的气氛，并展现了共同实现有益合作的前景，而不损害他们各自国家的立场。”¹

参加第25届东盟外长会议的中国代表团表示，该宣言的基本原则与中国政府的主张是一致的。中国外长钱其琛在会上进一步阐述了中国在南沙问题上的原则立场，他指出：“在南沙问题上同我们存在争议的国家都是中国的友好邻邦，我们重视同这些国家的友好合作关系，不愿看到因为存在分歧发生冲突，影响国家间友好关系的发展和本地区的和平与稳定。我们提出‘搁置争议，共同开发’的主张，愿意在条件成熟的时候同有关国家谈判寻求解决的途径，条件不成熟可以暂时搁置，不影响两国关系。我们相信，只要本地区有关各国共同努力，南海地区不仅不会成为新的冲突‘热点’，而且沿岸国家之间还可望开展广泛的互利合作。”²中国这一原则立场不仅有利于稳定南海地区的紧张局势，有助于发展中国与东盟国家的互助合作，而且也为今后南沙争端的和平解决奠定了基础。马来西亚《南洋商报》的社论赞扬说：“中国与东盟国家商议南沙纷争的结果，却未强调主权问题，而是提出‘搁置争议，共同开发’的主张，愿意在条件成熟时同有关国家谈判寻求解决的途径，条件不成熟则将问题搁置，以免影响有关国家的友好关系，显示北京对南沙争议是持务实和灵活性的态度。”

在第25届东盟外长会议上，中国除了接受东盟关于南海问题的宣言外，还在主张和平解决南沙问题方面做出了实际行动，如对南沙问题低调处理，保持克制，向外界公布中国近几年的军费预算情况，积极参与有关解决争端的协商讨论会及建立地区安全机制的各种双边和多边对话会等等，充分表明了中国和平解决南沙争端，维护南海地区和平与稳定的愿望和诚意。

二、南海各方行为宣言

南海行为准则的构思开始于1995年，主要是以1992年东盟南海宣言的第4点为依据，即要求各方以东盟友好合作条约的原则，“作为建立南海国际行为准则的基础”。1995年8月，中菲关于南海及其他合作领域磋商的联合声明同意了有关争端的行为准则的八项原则，其中包括：同意不使用武力，在平等和相互尊重的基础上通过磋商，以和平友好的方式解决争端；肯定维持正常关系的必要；同意使用国际法，包括联合国海洋法公约作为解决争端的基础。中国也表态，在适当的时机考虑由地区国家提出的多边合作，双方保证促进建立信任的活动。³1996年，东盟外长会议赞同地区行为准则的构思，随后在1998年东盟首脑会议推出了建立行为准则的想法，中国于1999年同意谈判行为准则。当时南沙群岛局势显得有点

紧张，继 1998 年 11 月中国对南沙群岛美济礁上的建筑物进行维修后，1999 年 6 月马来西亚在榆亚暗沙（即调查礁，菲律宾称为 Pawikan）建起两层楼的建筑，装置一个雷达天线和一个直升飞机着陆跑道。10 月驻守在无乜礁（天兰礁）的越南士兵向菲律宾的侦察机开枪射击，菲律宾和马来西亚的飞机在榆亚暗沙上空对峙。11 月中旬，菲律宾国防部长莫卡多宣布，2000 年菲律宾计划与美国在南沙群岛对面的巴拉望岛联合举行军事演习，中国驻马尼拉大使立即对此计划表示反对。为了缓和紧张局势，菲律宾希望说服中国与东盟签订一份行为准则，以使签字国承诺不占据南沙群岛目前未被占据的地区。⁵

行为准则的草拟必须先解决三个问题：

一是准则的内容。中国与东盟双方已正式证实，他们设立准则是希望处理南海争议，而不是解决争议。准则的目的是在中国与东盟国家之间发展睦邻友好关系，例如把建立地区信任作为行为准则的一部分。于是，行为准则将包括最少争议且最容易执行的合作活动，如海洋环境保护、海洋科学研究和航运交通安全。双方亦同意采取克制措施，包括不使用威胁和武力对付民船与渔船。此外，在行为准则签订之前，仍有一些问题会提出来，例如中国要求限制美国介入南海，而东盟要求为军事演习留下空间；东盟呼吁限制在争议岛礁建设设施和要求沿海国制止新岛礁的占领等等。⁶

二是准则的适用范围。行为准则是否适用于整个南海，这在各声称国之间是有争议的，例如马来西亚提出，行为准则覆盖的地区必须被限制在西沙群岛和南沙群岛，因它们是问题的中心。印尼认为，不应以准则的适用范围为借口，把争端扩展到纳土纳地区。越南同意这些意见，认为有必要把西沙群岛和南沙群岛争议的解决，和越南主权与管辖权下的南海和大陆架的防御问题区别开来。⁶ 这里存在的主要问题是“对‘争端范围’的理解，如马来西亚反对使用‘南海争端区域’等字眼，原因是认为‘争端区域’本来就是马来西亚历史上声称的领海，如使用南海可能损害其主权，变成行为准则的范围包括了马来西亚的‘领海’。⁷ 而越南则认为，南海有部分不属于争议区，按照 1982 年联合国海洋法公约的规定，它们是沿海国家管辖下的无问题的海区。因此，如何解决适用范围问题就成了草拟行为准则的关键。

三是准则的性质。准则究竟属于那一种性质的文件，越南学者认为：“南海行为准则不是一个责任条约，而是各方表现他们和平解决争端愿望的一种方式。南海争端需要预防外交，为的是抑制争端与冲突逐步升级为武装冲突，这种外交的基础是建立在某种行为原则的合作精神，各国不采取任何预防冲突的措施，而仅声称他们解决争端的愿望的时代已经过去。然而，行为准则将不仅是一个政治宣言，现有的文件仅提到南海和平解决的原则，而行为准则必须涉及到有关南海和平、稳定和安全等较广泛的问题，这样就能使各方在将来比较顺利地达成更详细的协议。”⁸ 2000 年 8 月在中国大连举行的中国—东盟“行为准则”工作组第二次磋商，终于确定了准则的性质是“旨在促进睦邻友好和地区稳定的政治文件，而不是解决具体争议的法律文件”。⁹

1999 年 3 月，东盟地区论坛把东盟行为准则的起草任务交给菲律宾和越南，1999 年 5 月，菲律宾把东盟行为准则的第一稿转交给越南。1999 年 7 月 23—24 日在新加坡召开的第 32 届东盟部长会议联合公报收回了 1996 年东盟外长协议对地区行为准则的构思，该构思为地区的长期稳定和促进各声称国的相互理解奠定了基础。在新加坡会议上，东盟 10 国外长和 12 个对话国的外长一致同意建立一个行为准则。菲律宾和越南准备的行为准则是基于东盟的文件，如和平共处五项原则、1976 年东南亚友好合作条约、1992 年东盟南海宣言、

1997年12月16日东盟—中国联合声明、1995年8月中菲南海和其他合作区联合声明、1995年11月越菲一致同意的行为准则和1998年第六次东盟首脑会议河内行动计划。1999年11月，由菲律宾、越南呈交的东盟行为准则草稿被东盟地区论坛一致同意采纳，准则表示了东盟解决南海争端的共同态度，它不仅对东盟声称国，而且对其他东盟成员国如老挝、缅甸和泰国都具有法律效力¹¹。

2000年3月15日，中国与东盟在泰国举行的一次非正式磋商中，继续讨论在南海通过一个地区行为准则的可能性。会上中国出示了1999年10月草拟的准则文本，相应地东盟方面也出示了1999年8月菲律宾草拟的文本，在新的文本中可看到两点主要的修正，一是东盟规定了涉及的争议区，特别是南海的西沙群岛和南沙群岛。这个修正明显是对越南让步，因越南与中国的争议是西沙群岛和南沙群岛。二是在争议区的资源勘探与开发被从潜在合作区的名单上除掉。争议区的资源勘探与开发在声称国中总是一个敏感问题，很自然，各声称国（特别是菲律宾和越南）都反对在领土争议最终解决之前，对争议区的资源勘探与开发签订任何共同开发的项目。磋商时，中国与东盟重申，希望有一个准则作为处理南海争端和发展中国与东盟成员国之间睦邻友好关系的总方针，双方官员认同的联合国宪章的原则、和平共处五项原则、东南亚友好合作条约和1982年海洋法公约等将被包含在准则中。此外，他们还同意准则将包括一些建立信任措施和某些潜在的合作区。建立信任措施是：磋商与对话，包括国际官员的对话；国民相互之间的信息、人道和公正待遇的交换；不对南海目前无人居住的岛礁实行新的占领。合作领域包括：海洋环境保护、海洋科学研究、航行与交通安全、搜查与救援合作、打击跨国犯罪（但不包括限制非法毒品和武器买卖）与海盗。双方同意，在这些领域合作的地点、范围和方式应与各方的关心保持一致。

2001年7月，菲律宾草拟了一份新的地区行为准则文本，删去引起争论的涉及准则覆盖的地理范围，修改的目的是删去越南坚持的准则的适用范围应包括西沙群岛。在河内召开的第34届东盟外长会议讨论通过了这份由菲律宾草拟的准则修改文本，但在与中国的磋商中没有达成一致意见。¹²2002年7月，在文莱斯里巴加湾市举行的第35届东盟外长会议基本同意了由马来西亚提出的一个妥协性、非约束的宣言，其内容包括各声称国应保证尝试以和平方式解决争端、尊重航行自由、进行军事演习前应先通知和不占据任何新的争议地区。但仍由于涵盖的范围问题而未获通过，最后在联合公报中重申：“南海行为准则的通过将进一步促进该地区的和平与稳定，同意制定一份《南海各方行为宣言》。在这一点上，为了宣言的通过我们同意与中国密切地合作。”¹³

2002年11月4日在柬埔寨金边召开的第八届东盟首脑会议上，东盟与中国领导签署了《南海各方行为宣言》，行为宣言由10点组成。第1点涉及到各方行为的法律基础，各方重申他们奉行联合国宪章的目的与原则、1982年联合国海洋法公约、东南亚友好合作条约、和平共处五项原则和其他公认的作为指导国与国关系基本准则的国际法。第2点责成各方按照上述原则和在平等与相互尊重的基础上寻求建立信任的途径。行为宣言显然回避了各声称国在建立南海行为准则时的最大障碍，那就是适应范围问题。

行为宣言有抑制各方行为的规定，不以禁止的方式，而以较积极的方式，目的是减少南海领土和管辖权争端的紧张。宣言的第4点写道：“有关各方同意以和平方式而不诉诸威胁或使用武力，由直接相关的主权国家根据公认的国际法原则，包括1982年联合国海洋法公约，通过友好磋商和谈判解决他们的领土和管辖权争端。”自我克制是《1992年东盟南海宣

言》的一部分，它呼吁“有关各方采取克制，以便为所有争端的最后解决创造一种积极的氛围。”1997年12月在吉隆坡公布的东盟—中国联合声明强调：“为促进该地区的和平、稳定和加强相互信任，有关各方同意继续采取自我克制和以冷静与建设性的姿态处理相关的分歧。”采取自我克制有两种方式，即维持现有的占领状态和避免使形势复杂化的行动。宣言的第5点明确表示了这种思想：“各方同意在使争端复杂化或逐步升级和影响和平与稳定的活动处理中，采取自我克制，其中包括抑制在目前无人居住的岛、礁、滩、洲及其他地域的居住行动，以建设性的姿态处理他们的分歧。”宣言的第5点和第6点还列举了讨论的模式和可能行动的地区，公开了各方以建立信任为目的，在不太敏感的努力区合作活动的方式。

从整体来看，南海问题不仅是有关各方先占问题，而且是国际社会的利益问题。宣言重申，各方遵守与奉行南海航行和飞越上空自由，与公认的国际法原则和1982年联合国海洋法公约保持一致。各方鼓励其他国家遵守行动宣言包含的这些原则。宣言不是一个法律文件，不具法律约束力，甚至比该地区许多国家希望的行为准则更少说服力。总的说来，一个政治宣言不象一个准则为国家的行动提供明确的指导，但可以是一个重要的文件。就2002年的行为宣言来说，1999年东盟行为准则中包含的所有主要原则在行为宣言中几乎都被提到，例如禁止使用武力威胁、采取自我克制、和平解决国际争端、探索建立信任措施、合作、磋商和遵守国际航空和海上航行的自由。¹⁴

《南海各方行为宣言》的签订对在南海减少战争威胁或军事冲突，在该地区建立一个合作、和平与稳定的环境，在东盟与中国之间促进建立信任和相互理解具有重大意义。南海各方一致认为，宣言为维持该地区的和平与安全，为促进合作与发展做出了重大的贡献。菲律宾外交部长胡柏礼（Blas F. Ople）强调：“这是一项历史性的协议，因为它明确地支持和平解决领土与管辖权的争议”，“我们向全世界表达东南亚和中国对区域和平与安全的强烈承诺，并准备为更大的经济和政治安定进行更多的对话。”¹⁵中国副外长王毅也说：“签署这一宣言的积极意义在于向外界发出一个明确信号，即本地区各国完全可以通过对话处理好相互间存在的分歧，通过合作共同维护南海地区的和平与稳定。如果说建设自由贸易区标志着中国与东盟的经济合作迈上了新台阶的话，签署有关南海的行为宣言则标志着中国与东盟的政治信任发展到了新水平。”¹⁶然而，行为宣言原则的执行取决于有关各方美好的愿望和努力，因此，宣言的第10点意味深长地写道：“有关各方重申，南海行为准则的正式通过将进一步促进该地区的和平与稳定，并在意见一致的基础上共同努力以达到最终目的。”

综上所述，东盟与中国为了维护南海地区的和平与稳定，签订了各种宣言，主要有1992年第25届东盟外长会议通过的《东盟南海宣言》和2002年第8届东盟首脑会议签署的《南海各方行为宣言》。这些宣言内容的主要原则是，禁止使用武力和武力威胁、采取自我克制、和平解决国际争端和建立信任措施等等，宣言的制定对维护南海地区的和平与稳定无疑是起到一定的促进作用，特别是《南海各方行为宣言》的签署，标志着东盟与中国政治信任发展到一个新的水平，它为对南海岛礁和海域提出声称的国家将来进行有关领土问题的谈判，提供了一个强有力的构架。

注 释:

¹ Bob Catley and Makmur Keliat, *Spratlys: The Dispute in the South China Sea*, Ashgate Publishing Limited, England, 1999, pp.

° 5 人民日报》1992年7月23日，第6版。

» / 中国接纳东盟宣言”，《南海商报》1992年7月25日社论。

¼ Joint Statement, RP- PRC Consultations on the South China Sea and on Other Areas of Cooperation, 9- 10 August 1995, Manila.

½ Rigoberto Tiglao, A Storm at Sea, Far Eastern Economic Review, December 9, 1999, pp. 24- 25.

¾ Liselotto Odgaard, Deterrence and Co- operation in the South China Sea, Contemporary Southeast Asia, vol. 23, no. 2, August 2001, pp. 303- 304.

¿ Nguyen Hong Thao, Vietnam and the Code of Conduct for the South China Sea, Ocean Development & International Law, vol. 32, no. 2, April- June 2001, pp. 115- 116.

À / 南海行为规范准则东协解决重大障碍”，新加坡《联合早报》2002年2月19日，第1版。

Á Vietnam and the Code of Conduct for the South China Sea, p. 114.

Â / 中国东盟商订南海准则存在主要困难不在中方”，香港《大公报》（菲律宾版）2000年9月1日，第2版。

† Vietnam and the Code of Conduct for the South China Sea, pp. 114- 115.

‡ Yann- Hue Song, The Overall Situation in the South China Sea in the New Millennium: Before and After the September 11 Terrorist Attacks, Ocean Development & International Law, vol. 34, no. 3- 4, 2003, pp. 245- 247.

§ “ 将继续为解决南海纷争与北京密切工作，第35届东盟外长会议闭幕”，《世界日报》2002年7月31日，第2版。

¶ Nguyen Hong Thao, The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Note, Ocean Development & International Law, vol. 34, no. 3- 4, 2003, pp. 280- 281.

§§ “ 东盟与中国今天在柬埔寨签署行为宣言”，《联合早报》2002年11月5日，第1版。

¶¶ “ 朱 基总理出席东盟有关会议和访问柬埔寨取得成功”，《人民日报》2002年11月5日，第4版。

（作者单位：厦门大学南洋研究院）

〔责任编辑：王国平〕

• 小资料 •

第 25 届东盟议会联盟大会召开

● 第 25 届东盟议会联盟大会 (AIPO) 9 月 13 日在金边四臂湾会议中心开幕。东盟 8 国的代表、作为特别观察员的缅甸和文莱的代表，中国、加拿大、日本、欧盟、东帝汶等 11 个观察员代表，以及国际机构的 250 多位代表与会。本次会议着重讨论反对国际恐怖主义，维护地区和平安全和稳定，建立地区安全情报交流机制，以及反对毒品，反对贩卖妇女儿童，以及缩小东盟新老成员国之间的贫富差距等。洪森总理代表柬王国政府致欢迎词。他提出了东盟今后发展的目标。第一，将东盟建成和平、安宁和稳定的地区，使该地区能不断的的发展。第二，东盟作为一个合作区域并在建立地区精神方面有着举足轻重的地位，要继续发挥作用。第三，将东盟建设成经济增长的地区。第四，使东盟成为一个外交舞台和与国际联系的重要窗口。洪森重申，柬埔寨向来奉行不干涉别国内政的原则，并认为这是解决东盟内部问题的重要规则。他说：“缩小东盟新旧成员国之间的差距，有利于各国的团结和发展。”说到东盟的发展时，他说：“东盟用了 30 年时间实现十国的目标，我们要再用不到 20 年的时间完成东盟一体化的目标。”他表示，柬埔寨并非“白手”加入东盟的，柬国内的和平、稳定和民族和解是送给东盟的最好礼物。洪森同时介绍了人民党与奉辛比克党以国家利益为重，积极对话，化解政治僵局，成立两党联合政府，确保柬埔寨政治稳定和经济持续发展的情况。