

中越南海争端解决模式探索

——基于区域外大国因素与国际法作用的分析^{*}

赵卫华

内容提要：越南是中国维护南海主权的主要挑战，如何化解中越争端成为解决南海问题的关键。美日印等区域外大国以维护国际法的名义介入南海问题，目的在于防范和遏制中国，维持美国及追随者在亚太地区的霸权和有利地位，这符合越南的利益并压缩了中国解决南海问题的选择空间。但随着中国区域拒止能力的增强及美日印的合理利益得以确保，后者介入南海争端的决心呈逐渐下降的趋势。南海争端属于政治争端，很难通过国际司法途径获得解决，越南主张通过国际司法途径解决争端的目的是希望借助美日支持，通过滥用国际法条款达到其利益最大化的目的。虽然越南欢迎美日印等国介入，但又对美国充满戒备，对中国留有余地。目前，在以武力、国际法和搁置争议的方式维护南海主权均比较困难的情况下，中国应利用越美矛盾，在做军事斗争准备的同时，探索以实力为基础和平化解中越争端的模式。中国如能采取政经分离的模式，以经济权利的共享换取政治主权的和平维护，则不仅可化解美日印利用南海问题遏制中国的企图，同时也有利于提升中国在区域内的影响力。

关键词：区域外大国 国际法 南海争端 解决模式 中越关系

作者简介：复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生、红河学院副教授

* 本文系国家领土主权与海洋权益协同创新中心阶段性研究成果，受云南省教育厅基金“越南国家安全战略与中越关系前景”（项目批准号：2013C025）的资助，同时还得到红河学院“学术带头人后备人才”项目支持。感谢石源华教授的支持，感谢《当代亚太》杂志匿名评审专家提出的意见和建议。文中错漏由笔者负责。

《当代亚太》2014年第5期，第95~119页。

Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies (Bimonthly)

一、问题的提出

南海争端包括南海岛礁的归属、海域的划分及该地区的海空穿越问题。近年来，随着美国、日本和印度等区域外大国的介入，该问题逐渐演变为棘手的地区热点。在南海问题上，越南和菲律宾在美日印等国的支持和纵容下，一方面刻意塑造自身的弱者形象，另一方面却不断主动挑起事端，使得南海问题不断升温。菲律宾等国仅对南海部分岛礁和海域提出了主权要求，而越南则对全部西沙和南沙群岛提出了主权要求，并占据了南沙群岛中的30个岛礁，^①成为实际控制南沙岛礁和海域最多的国家。因此，中越争端实际上构成了南海问题的主体和关键。

长期以来，越南一直企图借助美日等外力实现对南沙控制的永久化和合法化，而美日印等区域外大国出于各自利益的考量，以尊重国际法、维护航海自由和海上安全为由在南海问题上偏袒、支持越南，强力介入南海问题，导致南海地区的紧张局势不断升级。同时，越南在区域外大国的支持下，也不断主张通过国际司法途径解决南海争端。因此，区域外大国介入和国际法因素犹如硬币的两面，在南海争端中的作用密不可分。这也是本文选择从这两个角度切入分析的主要原因。区域外大国介入中越争端的动因和决心如何？国际法在南海争端中发挥着什么作用？中越对待国际法的态度有何不同？上述因素对中越解决南海争端的模式选择有何种影响？中越南海争端能否通过一种相对和平的模式得到解决？本文拟从上述问题出发，对中越两国海上争端的解决模式进行初步探讨。

在南海争端中，越南采取借美制华的政策，但同时始终没有放弃对美国的防范和戒备。越南之所以这样做，一是担心美国对其进行和平演变甚至“颜色革命”，二是担心美国为其自身利益以牺牲越南为筹码与中国妥协，因此，越南在中越关系上一直留有余地，不突破维持与华正常关系的底线。981事件后，虽然越南民间反华情绪高涨，且高层亦有不同意见，但越南官

^① 吴士存：《南沙争端的起源与发展》，中国经济出版社2013年版，第40页。越方的数据是包括9座岛屿、12座岩礁在内的33个驻军点，参见（越）段北、郑福山等：《黄沙、长沙：祖国的风头浪尖》，河内：金盾出版社2013年版，第17页。

方总体上保持了理性，不想恶化与中国的关系。^① 2014年8月26日，越共中央总书记阮富仲派特使黎鸿英访华以缓和两国关系就是明显的例证。目前，中越之间以及以美国为首的区域外大国之间关系错综复杂：中越之间既有严重的争端，也存在共同的利益和威胁；美国既视中国为竞争对手并加以遏制，又在许多国际事务上需要中国的合作；日、印配合美国牵制中国，但两国与美国的意图并不完全一致。中国如能在这种错综复杂的关系中寻求与相关国家的共同利益，化解或减轻彼此之间的矛盾，寻找时机使中越之间的问题得到解决或获得阶段性的突破，则不仅可以为南海问题的最终解决奠定基础，也有利于减轻美日印等外部势力在南海问题上对中国的压力；而南海问题的最终解决，反过来又将有助于中国与相关国家建立新型大国关系和新型周边关系，有利于中国突破当前的地缘困境，这正是探索中越南海争端解决模式的意义所在。

二、区域外大国介入南海争端的动因和决心

(一) 区域外大国介入南海争端的动因

冷战时期，美日两国对中国在南海的主权从未提出过异议，相反却有不少有利于中国的表示。^② 冷战后，中国和美日原有的战略合作基础不复存在，随着亚太格局的变化，中国取代苏联成为美日防范遏制的对象，美日遂改变在南海问题上的原有立场，采取联合印、澳和越、菲等国集体制华的政策。美日的这一政策取向是由其对华防范心理以及与中国的实力对比共同决定

^① 越南高层在对华及对美态度上可分为三种不同的倾向：以阮富仲为首的较为重视对华关系的一派，以张晋创为首的较为中间但主张维持对华友好的一派及以阮晋勇为首的对华持强硬立场的一派。目前，越南很难找到亲华派，上述对华态度均是从其对华政策主张角度来说的，这和当年洪水、黄文欢、阮志清和李班等人从感情上对华亲近是有本质区别的。国内有些观点以亲华和反华来区分越南高层对华态度，没有正确反映越南高层的对华感情认知，不利于对越做出正确的判断。阮晋勇虽然对华态度较为强硬，但也没突破越南对华既斗争又团结，斗而不破这条底线，这主要是美国因素在起作用。越南对越美关系和美国的企图有较为清晰的认识。关于越南的对外路线及对中美态度是作为国家战略方针放在大学政治哲学课程中阐述的。

^② 1956年美国在南沙和中沙群岛设立观测站系向台湾当局申请获得批准的结果；而1956年日本和台湾当局签订的《华日条约》再次确认了《开罗宣言》和《波茨坦公告》规定的包含南沙和西沙群岛在内的台湾回归中国的事；1974年中国收复被南越侵占的西沙群岛时，美国第七舰队奉命置身冲突事外，不理会盟友南越的求援；1988年中国再次反击越南挑衅，收复赤瓜礁等岛礁时，美国同样保持了中立。

的。随着不平衡发展的加剧，中国与美国之间的实力差距显著缩小，并于2010年取代日本成为世界第二大经济体。经济方面，2013年中国的国内生产总值（GDP）已经相当于美国的55%，日本的189%，印度的5倍；^①军事方面，2014年中国的军费开支上升至美国的25%，日本的2.64倍。^②相应地，原为中国军力短板的海空两军也获得了长足的发展。随着大量先进装备入列，中国海军由近岸防卫力量逐步向远洋型海军发展，空军则结束了不能赴南沙执行任务的历史，极大地提升了在南海维护主权的能力，使区域外大国介入的成本剧增。随着中美之间实力的消长，中国日益被美国视为其在亚太优势地位的挑战者，同时也被日、印两国视为其实现大国目标的障碍；东盟某些国家也对中国持一种复杂的心理，既想分享中国崛起的经济红利，又对中国崛起充满疑虑。在此背景下，美国联合日、印、澳等国介入南海争端，企图压缩中国的影响空间，延缓或阻止中国的崛起进程，或迫使中国接受美国的规范，按美国希望的道路发展，避免成为美国领导地位的挑战者。美日印基于各自的利益介入南海问题，但它们介入的具体动因和考量却不尽相同。

作为唯一的超级大国，美国当前在亚太地区的首要目标是防范和遏制不满现状的修正主义国家，以确保其领导地位。根据权力转移理论，崛起国家必定要挑战霸主以夺取领导地位，而中国近年来在经济、军事等各方面的快速发展使其成为最符合条件的崛起国家。美国认定中国是最有能力可能挑战其在亚太领导地位的国家，^③其重返亚太和再平衡战略均以中国为目标，目的就是要遏制中国的崛起或将中国纳入美国希望的轨道，而南海即是其实施该战略的重要一环。南海地处世界贸易和能源运输的交通要冲，承载着世界三分之二以上的货运，是中日及东南亚各国的海上生命线；^④同时，南海还蕴藏着丰富的石油、天然气、可燃冰以及锰、铜、铁等

① 参见世界银行数据库国别数据，<http://data.worldbank.org/country>。

② 《各国军费盘点》，中国网，2014年3月7日，http://news.china.com.cn/2014lianghui/2014-03/07/content_31701334.htm。

③ 理查德·内德·勒博：《国家为何而战？过去与未来的战争动机》，陈定定等译，上海世纪出版集团2014年版，第144~145页。约翰·米尔斯海默（John J. Mearsheimer）、美国前副总统切尼（Cheney）的国家安全顾问阿伦·佛里德伯格（Aaron Friedberg）、前助理国务卿谢淑丽（Susan Shirk）及前美中安全审查委员会专员亚瑟·沃尔德伦（Arthur Waldorn）等人均持这种观点。亦可参见阿伦·佛里德伯格：《中美亚洲大博弈》，洪漫等译，新华出版社2012年版；约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧》，王义桅、唐小松译，上海人民出版社2003年版。

④ 郑泽民：《南海中的大国因素：美日印俄与南海问题》，世界知识出版社2010年版，第8页。

重要矿物资源。^① 可见，南海的战略地位不言而喻，任何控制南海的国家必将成为本地区的主导国。美国认为中国不会安于现状，其最终目的是将美国逐出亚洲并要挟控制邻国。美国一旦允许中国控制南海，不仅将使周边其他国家屈服于中国，也会使美国在亚洲盟国和伙伴国家中信誉扫地，最终将被中国排挤出东亚和东南亚。^② 因此，为确保其在亚太的领导地位，美国不可能允许中国单独控制南海。这是美国在南海问题上调整立场，明确表态支持越、菲等国，向中国施压，强势介入南海争端的主要原因。

日本介入南海争端主要有三个考量：首先是确保其南海交通线的安全。作为一个海洋贸易国家，日本国内资源匮乏，石油、煤炭、天然气和铀等战略物资均需从国外进口，而进口的主要航路即为南海。据统计，日本国内所需石油的 99.9%、铁矿石的 99.4%、煤的 91.3%、小麦的 90.6% 依赖于进口，每年大约有 6 亿吨的物资和商品需经过南海航线运输；如果中东供给日本的石油量减少 30% 并持续 200 天，日本将有 300 万人死亡，70% 的财富将消失。^③ 可见，南海航线对日本生死攸关，因此它不希望任何大国特别是中国单独控制南海。其次是期望成为正常国家，在亚洲发挥领导作用。但随着中日实力的逆转，这一目标越来越难以实现。日本视中国为战略竞争对手，本着零和思维与中国竞争，将中国的正常发展和正当的权利要求视为对其追求大国地位的威胁和障碍。在无法单独抗衡中国和改变现状的情况下，日本采取追随美国的策略，一方面利用美国的对华防范心理换取美国对其重整军力、解禁集体自卫权的支持，另一方面借助美国的力量在南海和东海打压中国，实现其遏制中国的目标。最后是减轻自身在东海和钓鱼岛所遭受的压力。随着中国国力的发展，日本在东海和钓鱼岛争端中的优势渐失，“购岛”闹剧不仅没有使日本实现侵占钓鱼岛合法化的目的，反而使中国在钓鱼岛海域实现了常态化巡逻。日本政府企图通过介入南海争端，支持越、菲等国对抗中国来减轻其在东海的压力。日本给予越、菲两国外交舆论支持，向两国

① 詹媛：《南海资源知多少》，载《光明日报》2012年7月2日，第13版。

② 理查德·内德·勒博：《国家为何而战？过去与未来的战争动机》，第 144~145 页。2013 年 11 月，约翰·米尔斯海默在清华大学、复旦大学和阎学通、沈丁立等学者对话时再次表示，中国不会和平崛起，中美之间不可能合作，随着中国的崛起，美国在东亚的地位必将受到挑战，而美国也会不遗余力地阻遏中国崛起。因而，在乌克兰危机发生之初，他就极力主张美国不应该在乌克兰耽误时机，而应重点关注亚太，以防止中国利用乌克兰危机乘机牟利，危害美国在东亚的利益。

③ 郑泽民：《南海问题中的大国因素：美日印俄与南海问题》，第 125~127 页。

提供巡逻船只，安排顾问专家组为其出谋划策，鼓动两国在南海和中国对抗，企图借此使中国陷于纠纷泥潭，从而既减轻其在东海的压力，又有助于遏制中国的发展。^①

印度长期以来以发展中国家的领袖和代言人自居，期望成为有声有色的大国，在亚洲发挥某种领导作用。^② 印度的这种战略抱负和主张单极世界的美国目标并不完全一致，但印度视中国为其最直接的竞争对手、发展的参照物和赶超的对象。印度认为当前美国在西太平洋和印度洋的主导地位是不可撼动的，虽然印美之间的战略目标并不完全一致，但美国目前防范遏制的主要对象是中国，印度介入南海问题有利于扩展其在西太平洋的利益，也符合美国利用盟国和伙伴遏制中国的需要，从而可以拉近印美关系，减轻来自美方的压力，同时也有利于遏制战略竞争对手中国。^③ 其次，印度长期把南亚和印度洋地区视为其势力范围，不能容忍中国和巴基斯坦、缅甸、斯里兰卡、尼泊尔及塞舌尔等国发展正常的合作关系。印度认为中国正在印度洋实施“珍珠链”战略，企图包围、遏制印度。^④ 为此，印度对有关国家和中国的合作横加干涉和阻挠。当其恐吓和阻挠政策对巴基斯坦、缅甸、孟加拉国和斯里兰卡等国家不能奏效时，便转而介入南海问题，配合美日等国，将在外交和国防上支持越南等国作为对中国在印度洋存在的回应。最后，由于中印领土争端尚未解决，印度介入南海问题还有借此向中国施压，以此作为筹码逼迫中国在领土争端中让步的企图，即在南海爆发冲突时，印度可能乘机要挟中国在西线大幅让步以换取其不介入南海冲突。对此我们必须加以重视。

（二）区域外大国介入南海问题的程度和决心

区域外大国对南海问题的介入限制了中国维护南海主权和海洋权益的空间，其介入程度和决心将直接影响中国解决南海争端的模式选择。目前，各国的介入是以美国为主导，日、印等国追随或配合的形式进行的，其介入模式按照程度和决心由低到高大致有如下几种：一是开展外交或防务交流以示支持，二是消极的外交支持，三是向相关国家出售武器和培训相关军事人

^① 香江、黎坚：《日本—东盟携手维护自由通商》，载（越）《年轻人报》2013年12月15日，第24版。

^② 赵干城：《印度：大国地位与大国外交》，上海人民出版社2009年版，第52～53页。

^③ 雷嘉·莫汉：《中印海洋大战略》，朱宪超、张玉梅译，中国民主法制出版社2014年版，第8页。

^④ 冯梁：《亚太主要国家海洋安全战略研究》，世界知识出版社2012年版，第327～328页。

员，四是积极的外交支持，五是直接在南海展示武力威胁中国，六是向相关国家提供大规模军事援助，七是直接军事介入。^① 至于各国具体采取哪种介入模式或者说介入多深，则取决于其介入的战略决心。目前，美国的介入已经深入到第四和第五种模式，日本主要采取第三和第四种，印度则基本没有超越第三种。由于美日印等国的介入与南海问题的解决模式密切相关，因此，分析各国介入的战略决心对探索中越南海争端的解决模式具有重要意义。

区域外大国介入南海争端的决心是由多重因素综合决定的，总体而言，主要受介入国的实力、中国的区域拒止能力、^② 各国在南海利益的满足程度、介入的成本—收益对比及国际法等因素的影响。如果将各国的介入决心作为因变量，其他因素作为自变量，那么，区域外大国介入的战略决心会随着时间的推移和各种条件的变化而变化，其与介入国的实力、介入的收益呈正相关性，而与中国的区域拒止能力、介入国在南海地区的利益满足程度及介入成本呈负相关性。介入国实力越强，其介入的收益越大，介入的国际法依据越充分，其介入决心就越强烈；而中国的区域拒止能力越强大，各国在南海的利益满足程度越高，介入成本越高，则其介入决心就越弱。另外，在南海问题上，美国的态度和行为发挥着关键性作用，日、印等国和美国的考量并不完全一致，它们只是采取追随强者的战略，企图搭美国介入的便车，以较小的代价达成其本国的目标。美国介入与否，直接影响到其他国家的介入决心。

美国介入南海争端主要是出于维护其在亚太地区的主导地位和同盟体系的需要，核心目标是不允许中国挑战其在亚太的主导地位，美国在南海的政策和立场均以此为依据。美国崇尚和尊重实力，其对外行为的依据往往是自

^① 在早期的美越外交或防务交流中，双方虽不提及南海问题，但对两国接近的目的都心照不宣。消极外交支持意指某国对南海相关争端方对岛礁或海域的实际占有或声索给予公开或含蓄的外交支持或承认，但不去质疑或反对他国的主权，如印度对越南南海大陆架的支持；积极外交支持是指不仅支持一方的主权要求，同时还质疑或否认另一国的主权要求，如美国对越南的支持和对中国九段线历史主权的否认。

^② 区域拒止能力决定着中国维护主权的能力，这一战略的前提是承认自身实力与对手有较大差距，但在攸关我方核心利益的区域决不放弃。中国不追求总体和整体优势，但在东海和南海这些核心利益区域内追求一种不对称的优势去维护国家利益，使自身能在一定距离和范围内拥有击败和消灭对方的能力，从而使得区域外大国的军事力量不敢进入某一范围内。驻日美军大部分已撤往关岛，中国军机在中国领空200公里外拦截美机，就是中国区域拒止能力增强的表现。虽然中方并无能力到美方去侦查，但可以在本国附近特定区域内占据优势，这就是区域拒止能力。参见吉原恒淑、詹姆斯·霍姆斯：《红星照耀太平洋：中国崛起与美国海上战略》，钟飞腾等译，社会科学文献出版社2014年版，第97~100页。

由主义包装下的现实主义，其介入的战略决心与其建立在实力基础上对介入后果的综合评估密不可分。美国认为，中美之间之所以目前没有发生冲突，正是因为其对华的军事优势遏制了冲突，因而美国应继续努力保持这种优势。^① 兰德公司在评估当前中美在朝鲜半岛和南海地区的态势时指出，在朝鲜半岛，中美实力接近；在南海地区，美国占据明显的优势。因此，美国对前者的介入信心度适中，而对后者的介入信心度则较高。随着中美不平衡发展的加剧，近年来两国实力日趋均衡化。由于美国要顾及全球层面，故中美在东亚的实力对比实际上并不存在明显的差异；而随着军力的不断提升，中国在南海拒止美国介入的能力在逐年增强。在这种情况下，美国一旦与中国发生直接碰撞，代价将十分惨重；同时，由于中美在经济上的密切联系，美国同样不能承受与中国发生经济战的代价。因此，兰德公司认为，美国在东亚不应该再通过前沿部署的方式同中国直接对抗，以免因误判而发生冲突，而是应该通过支持亚洲盟国和伙伴国家来平衡中国，支持这些国家增强对抗中国的信心和实力。^② 美国最近在南海问题上的立场和政策均基于上述考量。

从目前的发展趋势来看，到 2030 年左右，中国将在经济总量上与美国持平或超越美国，虽然总体军事实力仍不及美军，但有可能在东亚获得对美军的区域优势。^③ 中国不寻求霸权，因此，中美未必会如权力转移理论所预言的那样一定会发生战争；相反，随着实力的接近和对话的加深，两国有可能建立起新型大国关系，以较为和平的方式开展竞争，实现权力的和平转移。在这方面，既有英美之间的权力转移为先例，也有深厚的现实基础。随着时间的推移，中国的实力在不断提升，在南海的拒止介入能力也在不断增强，而美国的实力则呈相对下降的态势，其介入的成本在不断攀升，边际收

^① James Dobbins, David C. Gompert, David A. Shlapak and Andrew Scobell, “Conflict with China: Prospects, Consequences, and Strategies for Deterrence”, http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP344.html.

^② Ibid.

^③ 2013 年，中国的 GDP 相当于美国的 55%。按照中国年均 6%、美国年均 3% 的增速，不考虑人民币对美元升值的因素，到 2030 年，两国 GDP 总量将大致持平。据兰德公司预测，到 2030 年，中国的 GDP 总量将与美国持平或超越美国，军费开支约为美国一半，考虑到中国有限的目标，届时中国军力将在东亚地区占居优势。详情参见 James Dobbins, David C. Gompert, David A. Shlapak and Andrew Scobell, “Conflict with China: Prospects, Consequences, and Strategies for Deterrence”。而根据高盛公司的预测，到 2027 年，中国以美元计算的 GDP 将超越美国，参见马丁·雅克：《当中国统治世界——中国的崛起和西方世界的衰落》，张丽、刘曲译，中信出版社 2010 年版，第 288 页。

益则日益下降，因此，与中国合作更有利于维护其在南海的合理权利和地位。综合上述因素来看，美国介入的战略决心会随时间推移呈不断下降的趋势。美国目前强力介入南海争端是建立在其在南海对华优势基础上的，其目的是一是阻止中国独控南海，二是企图在中国将强未强之时利用自身的权力优势将中国纳入自己主导的秩序内，使中国按照美国认同的规范行事。只要中国具有足够的战略耐心，在外交上应对得当，美国的介入将不至于进一步升级。

就日、印两国来说，它们介入南海争端在很大程度上是企图借美国之力达到遏制和削弱中国这一亚洲竞争对手的意图，其自身力量并不足以单独介入南海争端。从目前介入的程度来看，两国基本上没有超越第三和第四种模式。随着实力的快速增长，目前中国无论是在经济总量上还是在军费开支上都远超日、印两国的总和，虽然在海军方面中国相比日、印还稍显落后，但中国在总体军事实力上优于两国，在南海占有区域优势。随着中国调整改革开放前期军队建设让位于经济发展的政策以及军队建设步入正常轨道，中国在海军方面将很快弥补与日、印两国的差距；而且，两国与中国经济相互依赖性强，在中国不威胁日本南海运输线和不干涉印度与东南亚国家正常关系的情况下，无论从与中国的实力对比方面还是从介入的成本—收益比来考量，两国都不可能为追求在南海的绝对安全而冒和中国完全对抗的风险。特别是在中美两国建立某种对话机制后，随着美国介入决心的进一步减弱，日、印两国的介入决心将大打折扣。

总体而言，美国是区域外大国介入南海争端的关键，美国介入与否直接影响到他国的态度和决心。同时，区域外大国的介入对南海争端的解决模式有着深刻影响：一方面压缩了中国选择军事模式的空间，另一方面也抬高了区域内小国在争端上的期望值，从而阻碍了争端方通过政治方式达成协议。随着中国拒止能力的增强，区域外大国介入决心的减弱甚至消除，南海问题仍然有望按照有利于中国的模式解决。

三、南海争端的性质和国际法的作用

(一) 南海争端的性质

由于美日等区域外大国的介入，南海问题实际上已演变为美日印等区域外大国提供外交、军事和舆论支持，越、菲等国直接挑衅，区域外大国与区

域内小国相互利用，共同对付中国的局面。美国重返亚太，主要目标即为防范和遏制中国，其再平衡战略的核心就是面对区域拒止能力日益增强的中国，采取支持盟国和伙伴国的策略来平衡中国的实力，尽可能避免美国直接进行前沿部署，以防止同中国发生直接碰撞，从而以最小的成本达到遏制中国的目的。越南深谙美日等国的战略意图，故积极配合美日，企图借助外力达到侵吞中国岛礁及海域的目的。国际法实际上已成为美日和越、菲在南海对抗中国的工具。^①

981事件之后，越南宣称要仿效菲律宾将中国诉诸国际海洋法庭，这使得中国在南海面临更加复杂的形势。由于中国不应诉，越、菲和区域外大国乘机操控国际舆论，片面解读中国的态度，指责中国恃强凌弱，不遵守国际法。国内对此也有一些类似的意见。这就亟需我们廓清南海争端的性质和适用的解决方式，对国际法在解决南海争端中的作用给予恰当的定位，避免简单地抬高或贬低国际法作用的两种极端思维。

国际法是用以调整各国利益诉求，规范各国行为，缓和与调节彼此争端的准则。在目前仍以国家为主要行为体的国际体系里，国际法是各国利益相互博弈和相互妥协的结果。因为要照顾到不同的利益，国际法在表述上多有模糊甚至自相矛盾之处，这就给不同国家从自身需要出发解读国际法预留了空间。例如，国际法院规约规定的“公允善良”原则就很难实际操作，现行的200海里专属经济区划分规则造成了当代众多新的海洋纷争。^②国际法的这一特点使其在解决国际争端中的作用受到极大限制，因而国家一般只把涉及非核心利益的事项作为法律争端提交司法判决或仲裁解决，而涉及领土主权、军事活动等国家核心利益的争端，一般归入政治争端，除非双方自愿，

^① 阮晋勇在香格里拉对话会上的演讲中称：“现在区域内出现了单方面炫耀武力的表现，其单方面的无理要求和不尊重国际法和使用强迫和强权政治色彩的行为危害了地区的稳定与和平。我相信，只要区域外国家的战略干预意在加强合作、共促和平、稳定与发展，区域内国家就不会反对这些干预和介入。”参见越南政府：《香格里拉对话》，河内：世界出版社2013年版，第13~14页。

^② 《1958年日内瓦海洋法公约》中对专属经济区的划定采用的是大陆架自然延伸原则。而在联合国第三次海洋会议谈判中，一些濒海的发展中国家和海洋国家要求200海里的专属经济区，中国支持了这一要求。但这不可避免地使另外一些国家的海洋权益受损，也包括中国自己。为了调和不同国家的利益，落实到新的海洋法公约里，专属经济区以最多200海里确定，同时又规定大陆架自然延伸不足200海里者得以延伸到200海里。这就使得越南、日本和菲律宾这些大陆架相对狭窄的国家有机会声索远超出其大陆架范围的专属经济区，恶意抢占原属于中国的海域。参见《联合国海洋法公约》第57、76条，海洋出版社2013年版。

一般通过政治或军事方式加以解决。南海争端涉及到中越等相关国家的领土主权和海洋划界问题，关系到各国的核心利益，各争端当事国都以对自己最有利的方式举证本方的权利要求，援引的法律条款各不相同，对相关条款的解读也未达成共识。因此，南海争端绝非简单的法律争端，而是复杂的政治争端，不适宜通过判决或仲裁等法律途径来解决，只能采取适合政治争端的模式来解决。

（二）国际法在南海争端中的作用

南海问题不适宜通过司法判决或仲裁来解决，绝不意味着要否定国际法的作用。国际法不仅是各国利益博弈的工具，也是各国政策主张和行为合法性的来源，对各国行为和主张的成本—收益有着重要的影响。随着社会的进步，解决争端的选择方式已经受到诸多限制，在穷尽和平手段之前，率先以战争手段解决问题日益难被国际社会接受。在南海争端中，中国作为实力远超越南的受害方，却处于相对不利的地位。上述状况不仅与区域外大国介入等国际环境有关，也与中越两国对待国际法的态度和利用国际法维护本国权利的意识有关。这种差异直接影响到两国的利益和国际处境，也影响到争端解决的模式选择。

首先，国际法日益具有对国际利益制度化分配的作用。以往国际法大多是协调各国的国际行为应遵守的规范，而《联合国海洋法公约》则通过专属经济区制度、大陆架制度和岛屿制度来明确制定各国利益分配的规则，从而使得各国利益的获取和争夺不再仅仅依靠战争和实力，而是增加了法律制度依据。尽管当今各国利益的维护依然主要依靠实力，但某些发展中国家和小国通过参与海洋法规则的谈判和修改，获得了以往利用军事实力无法取得的权益。这种结果并非完全由实力决定，也和国家对待和利用国际法的态度有关。1977年，越南在统一后不久就制定和发布了关于领海、毗连区和专属经济区的规定；1982年，又根据《联合国海洋法公约》公布了领海基线，并根据公约中关于200海里专属经济区的规定，将包括西沙和南沙群岛在内的中国大片传统海域划为其领土、领海和专属经济区，为侵占中国南海主权制造了法理依据。^① 越南的上述举动使得中国极为被动。中国虽然早在1958年就发布了关于领海、毗连区和专属经济区的声明，却迟迟没有划定领海基线。

^① 越南外交部：《越南对黄沙和长沙群岛的主权》，河内：国家政治出版社2012年版，第45～47页。

领海基线是确立一国内水、领海和专属经济区位置，维护本国主权的法理依据，领海基线位置不明使中国在维护主权时非常被动。不仅如此，在海洋法谈判过程中，中国明知大陆架自然延伸原则符合中国利益，却为了不得罪发展中国家支持了对本国不利的 200 海里专属经济区的主张，^① 成为此后越南、菲律宾和日本侵犯中国领土主权和海洋权益的借口。直到与相关国家争端激化后，中国才分别于 1996 年和 2012 年划定了西沙群岛和钓鱼岛的领海基线，但已难挽被动局面。在海洋领土主权争端问题上，历史性所有权虽然依然被《联合国海洋法公约》确认，但当代国际法实践却日益倾向于实际控制权。^② 中国虽一直强调对南沙群岛的历史和法理依据，却没有对九段线等有利于中国的依据做出符合中国利益和国际法规定的法律阐释，且在很长时间内没有对南沙的领土进行实际的驻军和控制，从而使越南有机可乘，侵占中国的岛礁海域，并进行移民、驻军甚至建立地方政权，从国际舆论和国际法实践上占据了与中国对抗的有利地位。国家对国际法的态度和利用意识将直接影响其在国际争端中利益的维护。由于国际法的模糊性和调和性，以及国际法实践日趋倾向于实际占有原则，因此，国际法制度化分配利益的作用在很大程度上有利于重视国际法、善于利用国际法规则并把握时机的先行国家。

其次，在国际关系中，国际法更大程度上体现的是其工具性作用。虽然国际法日益具备制度化分配利益的作用，但因为国际法的妥协性和模糊性，使得各国在运用国际法时往往采取趋利避害的态度，援引对己有利的条款或事实，回避于己不利的条款和事实，以争取本国利益的最大化。因此，国际法既可以成为国家维护合法权益的工具，也可能成为某些国家对之曲解和滥用、进行

^① 山旭：《海权约法：中国参与联合国海洋法谈判始末》，载《瞭望东方周刊》2012 年第 47 期，第 16~21 页。

^② 国际法院于 2008 年 5 月对在马来西亚和新加坡之间存在争端的白礁岛和中岩礁进行了判决，将白礁岛判归新加坡，中岩礁判归马来西亚，这一判决的主要依据是实际控制原则。另外还应注意的是，国际法院的判决不是零和结果，这就意味着，如果中越将争端提交国际法庭，也可能面临类似结果。虽然“禁止反言”原则对越南不利，但越南一些国际法专家如武阳勋、阮红滔等人主张，范文同公函以及雍文谦、黎禄谈话法律效率不足，因为当时西沙和南沙在“越南共和国”控制下，“越南民主共和国”没有权利拿他国的领土授人，而当前越南社会主义共和国是从“越南共和国”继承的主权。此外，中国自 20 世纪 40 年代末至今实际上并没有实际控制过当前越南占领的大部分岛礁，只是按照历史传统的方式划定边界，宣告主权，这种方式以及渔业活动很难抗衡越南的实际控制，而且越南不计经济代价在 9 个岛屿上全部建立了村镇和学校，并将南威岛（越南称为“大长沙岛”）作为“长沙”县城。

“合法”侵略的工具。为了达到侵占中国海域的目的，越南不惜滥用《联合国海洋法公约》关于 200 海里专属经济区的条款，以达到对其最有利的结果。越南南部面对南沙群岛的 2 个基线点 A5 和 A6 连线距离长达 161.5 海里，距离其海岸最宽达 70 海里。^① 这样一来，原本距离南沙群岛 250 海里的越南，经过其刻意的曲解，竟然使得其从领海基线算起的专属经济区和南沙海域连接起来，从而为其侵占南沙部分岛礁和附近水域提供了依据。中国根据历史权利、《开罗宣言》、九段线和国际法禁止反言原则，要求越南遵守其承认西沙群岛和南沙群岛的主权属于中国的承诺，停止侵犯中国主权。而越南却刻意回避其以前对中国的多次表态，对于西沙群岛，动员国内力量从历史主权方面进行考证；对于南沙群岛，则利用国际法在实践中日益支持实际控制的倾向，不断强化其实际占有的各项法理依据。为削弱中国实际控制西沙群岛的优势，越南提出了西沙群岛是岩礁，不能享有毗连区和专属经济区的主张。981 事件中，越南船只对中国石油钻井平台骚扰的依据即由该主张而来。^② 国际法的工具性特点在很大程度上加剧了国际争端，也使得某些国家有机可乘，曲解或滥用国际法攫取利益。因此，涉及有关领土主权的国际争端，除非争端方达成一致，一般不会以国际判决或仲裁的方式来解决。主张国际司法解决并不必然代表正义，而主张政治模式解决也并不必然意味着不尊重国际法，这些都只不过是有关国家根据本国利益而做出的趋利避害的理性选择而已。

最后，国际法的作用受到国际格局的制约。国家运用国际法维护或获取利益均受国际环境或国际格局的制约，一国只有顺应国际格局，因势而为，才能最大限度地维护本国利益，减少国际障碍，否则，轻则失去有利的机遇，重则恶化本国的国际环境。中越两国都以历史权利为依据对整个西沙和南沙海域提出了主权要求，甚至越南占有的岛屿远超中国，但美、日、菲均将矛头指向中国，质疑九段线的合法性，却从未公开指责越南将 60% 海域划归己有的行为，^③ 反而积极支持越南对抗中国，马来西亚和越南甚至在 2009

^① A5 系七角岛（位于东经 106°42'1"，北纬 8°39'7"），A6 系富贵岛海屿（位于东经 109°5'0"，北纬 9°58'0"）。越南在划领海基线时完全采用对其最有利的直线基线。按照国际法中对领海基线的规定，一个国家所划的全部直线基线只有不超过 3% 的部分可以超过 100 海里，但最多不得超出 125 海里。越南的 A5 到 A6 的连线达 161.5 海里，明显违反了此规定。

^② 详见第四部分第（一）点的论述。

^③ （越）阮越龙：《无可辩驳的真理：国际法与黄沙和长沙群岛的主权》，河内：年轻人出版社 2012 年版，第 184 页。

年确定了共同的外大陆架申请区。这一状况不仅和中越两国面临的不同国际环境有关，也和两国在不同国际环境下利用国际法的态度有关。当年中国支持200海里专属经济区的划分原则，给越、菲两国侵犯中国海域和岛礁提供了借口。20世纪80年代，在南海外部环境对中国有利时，中国未能适时阐明九段线的法理地位来弥补在联合国第三次海洋法会议上所持立场的失误，致使中国现今在南海面临诸多被动。^① 反观越南，当年占领南沙群岛时其国际环境并不乐观，即使目前国际格局对其有利，美国也不希望南海成为越南的内湖。但越南根据相关国家在南海的利益诉求调整了政策，将西沙群岛和南沙群岛的属性由岛屿改为岩礁，从而使其获得了美国、东盟和其他区域外大国的一致支持，减少了外部阻力，为其既得利益增加了安全系数，并压缩了中国的利益，因为它符合美国自由航行、东盟有关国家划分海域、越南保持既得利益和所有国家要求压缩中国利益的要求。从越南角度来看，这是一个利用国际格局和国际法条款调整政策，从而使国际环境变得对己更加有力的政策。

综上所述，虽然国际上已有通过司法途径解决领土争端的先例，但这是在争端方一致同意的情况下进行的，且基本是小国，不具备普遍性。作为政治争端，任何大国都不可能将涉及到本国领土主权的问题交由其他组织或国家裁决，特别是在国际法不完善且其他国家曲解和滥用国际法的情况下。这就决定了南海问题不可能通过司法途径获得解决。然而，我们也必须深刻认识到国际法在国际政治博弈中的作用，从中越以往的态度和行为中吸取经验和教训，利用国际法为中国的主张和行动争取国际支持。

四、中越两国对南海争端解决模式的选择差异

对于如何化解南海争端，国内外曾提出过多种不同的方案。国内主要有邓

^① 目前，关于九段线的法律内涵主要有以下几种主张：海上疆界线、岛屿归属线、历史性水域和历史性权利线，参见吴士存：《南沙争端的起源与发展（修订版）》，第42～45页。由于九段线是断续线，其作为海上疆界线就意味着是未定国界，需同有关国家谈判划界，因此，中国的主权主张不充分；岛屿归属线和历史性权利线则没有任何国际法基础；只有“历史性水域”可以受《联合国海洋法公约》第15条规定的“历史性所有权”条款的保护，这就意味着九段线内的岛礁、资源、海域水面全部属于中国，即为中国的历史性主权水域。《联合国海洋法公约》生效后，领海以外的水域仅拥有经济资源等不完全的主权，但根据第15条的规定，历史性所有权具有优先地位，任何其他权利都不能侵犯这种权利。

小平首倡的“搁置争议，共同开发”方案，中国台湾学者傅岷成提出的“南海海域三层级”方案，以及民间某些主张司法解决或军事解决的呼声。国外则有越、菲主张的国际仲裁提议、越南的“多边政治解决”主张、美国人瓦伦西亚（Mark J. Valencia）的“一人一份”方案、印尼的“环形方案”、越南学者阮庭廉的“双轨机制”等。^①这些方案从不同的立场出发，没有一种方案能够同时为中越双方完全接受，因此，到目前为止，大都难以付诸实施。

上述方案大致可归属司法、政治及军事三种基本模式。中国主张通过政治谈判和平解决海洋争端，但没有排除军事方式。越南也主张和平解决争端，认为政治和司法模式都可以作为选项，但同时表示，除非被迫自卫，否则绝不使用军事手段。由于中国已根据《联合国海洋法公约》第298条就领土主权和海洋划界问题做出了免受国际法庭强制管辖的保留；^②同时，中越两国均签署了《南海各方行为宣言》，约定双方通过谈判解决彼此的争端。因此，越南司法解决争端的提议更多的是一种策略，意在促使中国接受越南的谈判建议，以便乘当前对其有利的国际环境，借助美日等国的外力达成对其实利的协议。基于此，政治模式就成为两国之间的最大公约数。下文拟就中越对三种模式的选择差异进行分析。

（一）司法模式和政治模式

这两种模式虽然方式不同，但为了比较越南在不同选择下所得结果的异同，故放在一起分析。

首先，司法模式深受越南青睐，却最不利于中国。越南将司法模式和政治模式作为可接受的两个选项，是建立在对国际法深入研究和对自身实力和利益务实定位基础上的。虽然《联合国海洋法公约》第15条确认了“历史

^① 傅成岷的方案主张九段线以内的岛屿包括12海里领海归属中国，他国不能染指；线内的其他海域共同开发，中国享有优先权；线外其他地方中国享有平等的分享权。该方案很符合中国的利益，然而线外的分享权利增加了问题的难度，其他国家难以接受。随着越南和相关国家达成泰国湾划界，这一提议无疾而终。瓦伦西亚的“一人一份”方案是主张把争议地区大致公平地分给各争端方。而印尼的方案则主张除了将争议区中间留为共同开发区外，周围大致按方向分给各个争端方。这两个方案都侵犯了中国的主权，因而中国难以接受。阮庭廉的方案主张多边争议多边谈判，双边争议双边谈判，实质是企图使中国承认西沙存在争端。

^② 中国外交部：《中国依照〈联合国海洋法公约〉第298条规定提交排出性声明》，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gjhdqzz_609676/lhg_609678/zwyj_609690/t270754.shtml。

□ 当代亚太

性所有权”,^①但当代海洋领土划界的司法实践却明确显示,国际法庭认定领土主权归属的最主要依据是实际占有而非单纯的历史权利。马来西亚与新加坡关于白礁岛、中岩礁和南礁划界案的判决就很清楚地表明了这一点。因此,通过司法模式解决中越领土、领海争端即意味着对两国在西沙和南沙领土控制现状的确认,这一点是中国所不能接受的。同时,由于太平岛为中国台湾控制,以司法模式解决南海问题必然会触及台湾问题,涉及到台湾当局的法律地位这一非常敏感的政治问题,所以中国目前很难接受司法解决模式。就中越两国的实力而言,以军事手段解决南海争端,越南不仅得不到西沙群岛,其在南沙的既得利益也可能失去,因此,越南坚持排除军事方式解决南海争端。^②

其次,从政治模式来看,越南也不可能通过谈判获得西沙群岛的任何部分。越南政府从20世纪五六十年代起曾多次公开承认西沙和南沙群岛主权属于中国,且中国一直控制着西沙,根据“禁止反言”原则,中国根本不承认两国在西沙存在领土争端。另一方面,美国和东盟也都不支持越南对西沙的主权要求。早在2002年签署《南海各方行为宣言》时,越南曾要求东盟将西沙群岛包括进去,但遭到拒绝。最近美国提出的“冻结南海行动倡议”的核心是各方不夺取2002年以前各方占据的岛礁,^③这就说明美国也不支持越南对西沙群岛的领土要求,只是希望南海争端各方保持2002年前各国分割控制的状态,以达到削弱和遏制中国的目的,从而使得没有任何国家能够挑战美国在南海的主导地位。目前,对越南有利的情况是美国反对片面改变2002年以前的状态,因此,越南在南海可以争取到的最好结果,是利用实际控制的优势,通过政治谈判和中国达成一项大致维持现状的协议,从而维持其既得利益。

从越南对西沙和南沙群岛定位的最新动向来看,其显然已经认识到夺取中国控制下的岛礁是不可能的,其目前的政策着力点已经不是如何获取西沙群岛,而是如何通过有选择性地利用《联合国海洋法公约》,尽可能地压缩中国的利益,扩大自身的利益。2012年10月25日,越南外交学院东海研究

① 《联合国海洋法公约》,第35页。

② (越)阮晋勇:《东海和平与稳定正遭受严重威胁》,载(越)《人民日报》2014年5月12日,第3版。

③ 《美国南海冻结提议,到底想“冻结”谁?》,半月谈网,2014年8月11日, <http://www.banyuetan.org/chcontent/sz/hqkd/2014811/108825.html>。

中心主任陈长水在接受采访时表示，西沙和南沙由岩礁组成，不能够维持其本身的经济生活，因而不能拥有自己的毗连区和专属经济区，最多只能拥有12海里的领海。^① 陈长水的观点实际上代表了越南政府的立场，也是越南挑起981事件的借口。2014年5月23日，有记者问越南边界委员会副主任陈维海：“有意见认为981海洋石油平台距离中国只有21公里，距离越南却有221公里，您能解释那里为什么是越南海域吗？”陈维海回答说：“按照1982年海洋法公约，沿海国可以拥有200海里的专属经济区，981平台位于越南大陆架80海里（实际是150海里，笔者注）处；知宗岛（即中建岛，下同。笔者注）只是一个岩礁，最多只能有12海里的领海，而石油平台距离知宗岛17海里。”^② 陈维海一语道出了越南新主张的真实用意，即在获取西沙无望的情况下，尽可能多地争取西沙以西的海域，通过滥用岛屿和岩礁定义，剥夺西沙群岛拥有专属经济区的权利，从而将原属中国的经济区变为越南的专属经济区。从越南这一岛礁政策调整中我们不难看出，其真实企图是大致维持其实际控制区，同时将海岸以东至西沙和南沙中间的海域划为其专属经济区。

其实，根据目前南海的态势，无论是通过司法模式解决还是以实际控制为基础同中国达成协议，越南实际得到的领土海域都相差不会太多。但是按照中美实力的走势，时间越久对越南越不利，一旦中国在区域内取得对美相对优势或国际形势生变，越南在中越谈判中的地位将遭到削弱，难免要对中国做更多的让步。因此，从三种模式的结果来看，司法模式对越南最有利，而且其国内普遍支持该模式，这使得越南政府能够避免其他模式下国内拒绝妥协的巨大压力。但是，由于中越早已约定要通过谈判解决争端，且《联合国海洋法公约》第298条已赋予中国拒绝司法途径的权利，即使强制司法判决或仲裁也无助于争端解决。因此，越南退而求其次，企图借助区域外大国和东盟的支持及自身实际控制的优势，与中国展开博弈，达成对其相对有利的结果。

(二) 军事模式

军事模式是解决国际争端最常用的手段，其用时短、见效快，是大国和

^① (越)陈长水：《越南与中国对于东海的政策》，<http://southchinaseastudies.org/nghien-cuu-vietnam/2147-chinh-sach-bin-ong-ca-vit-nam-va-trung-quoc>。

^② 越南边界委员会副主任陈维海2013年5月23日在河内召开的关于“东海”情形新闻发布会上答记者问，<http://tuoitre.vn/tin/chinh-tri-xa-hoi/20140523/san-sang-moi-bien-phap-de-bao-ve-chu-quyen/608954.html>。

强国青睐的方式，但军事手段作为解决国际争端的最后手段，其使用受到了一系列的限制。由于中越实力悬殊，越南极力避免采用军事模式。对于中国来说，在目前阶段采取军事模式也未必是最佳选择。首先，当前中国处于发展的关键期，国家将强而未强，依然亟需一个和平稳定的周边环境。中国在依然处于战略机遇期的同时，也面临着越来越多的挑战——美国重返亚太，实施再平衡战略，对中国与周边特别是东南亚国家的关系造成不小的冲击。和平手段穷尽之前动用武力会使中国多年来努力营造的和平崛起形象毁于一旦，邻国对中国的恐惧和防范心理会进一步增强，某些在中美之间游走的国家可能会完全倒向美国，从而恶化中国的周边环境。其次，中国尚不具备以军事模式解决争端的可靠实力。虽然目前中国的经济总量和军费开支已经稳居世界第二，且海空力量对任何一个争端国家都占有绝对优势，但中国在南海的真正对手是美国，甚至是美日印澳等联合力量。目前，在军事方面，依然是美国一超独大，中国尚不能对美军形成有效的区域拒止，更不用说区域外大国的联合军力。有学者指出，中国军队总体实力和美军相比差距不止 20 年，海军的差距更是高达 40 年以上。^① 如果越南没有首先挑衅而中国选择以武力维护主权，则很可能会招致区域外大国的联合干涉，使中国处于非常不利的境地，届时其他与中国有领土争端的国家可能乘机落井下石，国内疆独、藏独、台独和其他社会矛盾也有可能被引爆，一旦出现这种局面，中国的崛起进程将可能再次被打断。

如何解决南海争端，不仅涉及到中国主权的维护，还关系到中国的长远发展，我们在力主和平解决的同时，也须做好应对最坏局面的准备。从上述分析来看，无论采取哪种手段，暂时都不可能产生理想的结果：司法途径走不通；政治模式上两国当前的让步空间极其有限，不可能取得预期效果；军事模式制约因素太多且成本太高。南海争端错综复杂，绝非短期所能解决，对此我们必须保持清醒的认识。中国应保持战略耐心和战略自信，一方面要利用美越之间的矛盾向越南释放善意，另一方面要对其保持军事压力，促使其采取务实的谈判态度，使南海问题在中越之间获得积极的突破。同时，还要保持战略敏感性。国际政治瞬息万变，历史机遇可能转瞬即逝，这就需要我们考虑到各种可能性，绝不放弃任何到来的解决机会。

^① 徐焰：《中美经济、军事实力的差距有多大》，载《同舟共济》2012年第8期，第23页。

五、中越和平解决争端的可能模式

“能守而后可以言战，能战而后可以言和。”^① 面对南海错综复杂的形势，我们需要冷静下来，从维护主权和长远发展的角度思考问题，要以实力为基础积极寻求达成于我有利的妥协，而不要轻言以军事方式解决争端。乌克兰危机和 981 事件对南海问题产生了复杂的影响，此后的事态发展表明，美国的主要注意力依然在亚太和防范中国，而中国在南海地区仍不具备对美国的优势。同时，越南一方面希望美国和其他区域外大国介入南海问题，另一方面又对美国仍心存疑虑，越南与中、美之间都既有合作点，又有矛盾，中美越战略三角的平衡没有发生根本的改变。这就要求我们深入了解越南的内部动态，区分越南在南海问题上的策略和真实利益诉求，做到知己知彼，积极探索解决南海争端的出路，避免作出误判。

981 事件后，越南对华基本政策并未发生根本改变，这不仅是由于受双方实力和地缘因素的限制，也是由越南的基本外交和国家安全战略设定的框架所决定的。越南虽声称推行大国平衡外交，但其安全战略实际上是以中美两国为中心制定的，其他大国和东盟均处于相对次要的位置。该战略有两大要点：一是确保越共的执政地位和社会主义制度，即确保政权；二是保卫主权和领土完整。^② 越南对中美两国的战略可称之为“双向制衡”战略：一方面担心美国对其进行和平演变和颜色革命，另一方面又担心中国夺占南沙岛礁。因此，越南一方面利用与中国在意识形态和社会制度上的共同点，联合中国共同应对美国的和平演变和颜色革命，以确保其政权；另一方面，利用美国对中国崛起的防范心理，联合美国平衡中国的势力，维持其在南海侵占中国岛礁和海域的现状，以确保其所谓的“主权”。从某种意义上说，中美两国既是越南的利用对象，又是其防范对象。

在越共高层心目中，维护越共执政地位和当前制度无疑处于最优先的位置，这需要得到中国的支持。但是，面对国内和党内不断高涨的民族主义情绪，越共又不得不扮演民族和国家利益忠诚卫士的角色，因此，某些领导人

① 戚其章：《甲午战争史》，上海人民出版社 2005 年，第 33 页。

② （越）阮荣胜：《向社会主义过渡时期的越南国防安全》，河内：国家政治出版社 2010 年版，第 104 页。

□ 当代亚太

会发表一些较为强硬的言论，以表明越共在领土问题上的立场，回应国内外对其“卖国”的指责。同时，越南国内换届之争已经拉开帷幕，有些言论完全是选举语言，并不意味着越南改变了对华政策，更不意味着中越关系要“出轨”或要发生冲突。^① 事实上，981事件后，中越双方领导人都表示要维护双边友好关系。越共政治局委员冯光青在内比都对中国国防部部长常万全表示：“越南坚决维护国家领土主权，但不会使用军事手段攻击中国钻井平台，同时本着全面战略合作伙伴精神继续与中方发展团结友谊。”^② 在香格里拉峰会上，他也表示，“我们同友好邻邦中国的关系总体上在各个方面是非常好的”。^③ 其实，就在两国关系紧张之时，越共中央邀请了杨洁篪访越，阮富仲表达了维护越中友好的愿望。2014年8月25日，越共政治局委员黎鸿英作为阮富仲的特使访华，就“推动两国关系健康发展”和中国领导人交换了意见。^④ 这说明越南对华关系是留有余地的。

另一方面，越共高层对美国的担忧却从未消失过。不少人担心，若过于靠近美国，一旦国际形势有变，越南就会成为美中交易的牺牲品。届时，美国将继续对越南实施颠覆政策，而中国也会弃越南而不助。早在2009年秋

① 最近国内有人担忧越共自我演变会对中国不利，其实均是对一些媒体的报道作了过度的解读。越南前驻华大使阮仲永等人主张放弃社会主义道路，在中国引起关注。其实类似的事情越南发生过多起，只不过当时中越关系相对平稳没有引起国内注意而已。从20世纪90年代的“陈春柏事件”和“陈度事件”，到21世纪前十年范德平和阮中、武茂等人的公开辩论，再到2012～2013年阮中、武茂等人在越南民智网上推动的更改国名、政党制度及军队性质等话题的讨论，均涉及越南的社会制度和越共领导地位。这些话题在网络上讨论很热烈，支持者很多，但在越南高层和精英层中却不占优势。最近，在越南宪法修订过程中，武茂等人竭力推动的更改国名提议毫无悬念地遭到国会的否决。越共在农德孟执政之前对上述否定社会主义和党的领导的言论一般持较为严厉的打压措施。但农德孟执政之后言论尺度放宽，特别是越共十一大后，越共的态度是只要不违背国家和民族根本利益，对一些不同言论持包容态度。但越共对维护自身的领导地位和社会主义制度是非常坚决的。中美两国是越南外交的重中之重，其以中美两国为重点的外交政策作为政治课程教育已进入了大学课堂，不会轻易发生改变。中越虽然国情相似，但对待一些具体事情策略不同，如果以中国国内的经验去理解越南的事情，可能会得出不切实际的结论。另外，981事件后，越南《年轻人报》记者曾经问阮富仲如果面对中国武力入侵打算怎么办，阮富仲回答说越南会考虑一切可能。但某些中国媒体在报道时却隐去了前提，突出“一切可能”，并得出阮改变态度的结论。

② 越通社：《国防部长冯光青大将会见中国国防部长》，载（越）《法律》2014年5月21日。

③ 越通社：《冯光青大将在第13次香格里拉对话会议上的演说》，<http://www.vietnamplus.vn/phat-bieu-cua-bo-truong-phung-quang-thanh-tai-doi-thoai-shangrila-13/262724.vnp>。

④ 越通社：《推动越中关系健康稳定长久发展》，<http://www.vietnamplus.vn/thuc-day-quan-he-viettrung-phat-trien-lanh-manh-on-dinh-lau-dai/277825.vnp>。

越南军方在河内举行的一次研讨会上，越南《全民国防》总编辑阮玉苗将军就表示：“当前美国介入东海（即南海，下同。笔者注）问题对我们维护领土主权有利，但是长期来看，美国可能会利用这些机会来反对和颠覆我们。而且，一旦美国和中国在东海妥协，越南的利益必将遭到损害。”^① 981事件后，越南某些高层纵容反华游行，游行之所以被叫停是因为其中出现了越新党的踪迹。阮富仲等越南领导人纷纷强调防范国际反动势力利用这次机会对越南进行破坏，^② 连最初支持游行的阮晋勇也迫不得已紧急通过手机短信呼吁民众“在表达爱国心情之时不要有违反法律的行为，不要听从敌对势力的煽动，要团结一致努力发展经济，维护社会秩序，要在遵守我国法律和国际法的前提下为维护和保卫祖国的神圣主权做贡献”^③。越南反华骚乱的戏剧性演变说明，越南对美国持有一种本能的防范心理，时刻对美国保持警惕之心，这也是越南方面决心维持对华关系的重要因素。

越南翰林社科院^④中国研究所前副所长阮庭廉认为，中越除了在南海存在领土争端外，两国关系总体上是良好的，特别是在建设社会主义和保卫社会主义制度方面两国有着共同的利益，应该在这一领域保持密切的同志式的合作。他认为，21世纪第二个十年依然是中国战略机遇期，为了顺利崛起，中国不会在这段时间对越南动武。与此同时，中国的崛起是不可避免的，没有什么方法比和中国友好更能维护好越南的根本利益。他主张越南应该充分认识到中国对于越南的重要性，利用中国尚未完全崛起的有利时机，站在国家长远和根本利益的战略高度，和中国保持友好，以和平的方式解决南海争端。^⑤ 曾任越南外交学院院长的阮黄甲也认为，目前美、日、印、俄等国在东南亚存在有利于平衡中国的实力，确保越南在南海的“主权”，越南应该积极利用这一有利时机，开展谈判，以达成对自己有利的解决方案，和中国保持友好关系。一旦

① （越）国防部政治学院：《现代越南人意识中建设社会主义祖国与保卫社会主义祖国之间的关系》，河内：国家政治出版社 2010 年版，第 113 页。

② 越通社：《工人不要听信敌对势力的谣言和煽动》，载（越）《年轻人报》2014 年 5 月 15 日，第 4 版。

③ 《越南总理致越南公民的短信》，<http://nguyenphutrong.net/tin-nhan-cua-thu-tuong.html>。

④ 越南社会科学院于 2013 年初改名为越南翰林社会科学院，简称“越南翰林院”或“越南翰林社科院”，以突出其决策咨询功能。

⑤ （越）阮庭廉：《21 世纪初叶中越关系中的若干突出问题及对 2020 年中越关系的展望》，河内：百科字典出版社 2012 年版，第 302～325、329～334 页。

中美实力对比发生变化，而中越争端依然没有解决，那么中国就可能采取武力方式解决南海问题，届时越南的利益将会遭受巨大损失。^①

从上述越南高层和学界的主流观点来看，越南目前依然把维持对华友好、通过谈判和平解决争端放在首位。越南无力改变南海现状，对能否长期维持对其有利的状态也不确定。在这些人看来，通过必要的让步与中国达成协议将现状合法化无疑是最符合越南利益的选择。越南虽然仍会争取在南海利益的最大化，但无疑也对中国预留了让步空间。如果中越双方能够相向而行，那么通过双边协议解决争端并非不可能。对于这一问题，20世纪20年代挪威与美国、英国、丹麦、荷兰等国之间关于斯瓦尔巴德群岛争议的解决模式值得我们借鉴。该争端与南海争端相似，经过谈判，各国最终签署了《斯瓦尔巴德群岛条约》，将群岛主权划归挪威，而其他所有缔约国公民均有权依据该条约并在遵守挪威法律的条件下，在该条约规定的范围内享有从事科学研究、渔业捕捞、矿产资源开发和商业等权利。^② 这是以政治谈判协商解决岛屿主权与海洋权益争端的成功范例，其将政治主权和经济权利分离的模式值得借鉴。针对中越南海之争，如果中国能以资源共享与经济补偿的方式争取对政治主权的维护，对中越双方来说未尝不是一种好的选择。

越南在南海有两个战略目标：一是成为东南亚海洋强国，实现“民富国强”的梦想；^③ 二是通过将防御阵地向海洋扩展，弥补越南没有战略纵深的致命缺陷，以海洋为屏障保护本土安全。越南认为，中国正在试图通过控制南海岛礁和海域来排除越南，以便独享南海资源，然后通过南海和对老挝、柬埔寨的渗透实现对越南的战略包围，最终迫使越南放弃独立的外交政策。而“搁置争议，共同开发”的倡议是实现上述“阴谋”的工具，一旦中国夺取主权，就不会再允许越南共同开发，越南的强国梦想和国家安全都会受到威胁。^④ 虽然政经主权分离模式和“搁置”模式的核心都是共同开发，但前者以法律形式规定了中越双方的权利义务，保证了越南的权利，消除了其对

① （越）阮黄甲：《区域外大国在东南亚的战略竞争》，河内：国家政治出版社2013年版，第121～123、251～252页。

② 卢芳华：《〈斯瓦尔巴德条约〉与我国北极的权利》，载《理论界》2013年第4期，第88页。

③ （越）裴越北：《领会十次代表大会文件与越南共产党条例》，河内：时代出版社2011年版，第18页。

④ （越）杜明高：《中国的军事崛起及对越南提出的若干问题》，河内：百科字典出版社2013年版，第128页。

于零和结果的担忧和恐惧，有助于减轻和消除谈判障碍。

虽然越南凭借美国的强势介入心存更高要价，接受上述提议尚有困难，但随着中国实力的增强，美国介入决心和力度的下降，在条件成熟时，中越有可能以这样的条件为基础就南海问题开展实质性的谈判。届时，中国在政治解决这一大框架内，采取不同的谈判方式将会产生不同的结果。

第一种模式类似于中越陆地争端谈判模式，即中国利用有利的国际环境和实力优势与越南展开和平谈判，解决双方的争端。从中越双方陆地边界谈判结果及世纪之交中国与俄罗斯、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦谈判收回被占领土的实践经验看，若完全采取政治模式解决，越南让步幅度会极其有限。在经济资源共享方面达成协议可能相对容易，但其在岛屿主权方面可能很难让步，特别是越南已经在9个岛屿上建立了村镇。可能会出现以下几种结果：一是越南承认中国目前控制的岛礁主权归中国，并将其控制的若干礁盘归还中国，以示让步；而中国亦承认越南控制剩余的岛礁，双方不再控制其他礁盘，共同开发谈判海域。该结果实际上是将南沙群岛分割成属于中国的南沙群岛和属于越南的“长沙群岛”，类似于黑瞎子岛处理模式。二是在第一种结果的基础上，中国以靠近越南的华阳礁交换其他岛礁，越南将部分岛礁归还中国，其他情形不变。三是在第一种结果的基础上，越南归还中国若干岛屿和礁盘，越方不再新占礁盘，但中国拥有开发、管理剩余礁盘的权利。如果完全通过政治谈判解决，基本上就是针对现状稍作调整，难以达到国内预期。

第二种模式是以政治谈判为主，同时配合以积极的威慑，类似中英香港谈判。在谈判过程中，当双方意图相差太远时，通过积极显示实力，主导谈判议程，给对方设置A、B两种结果让其选择。其中A是双赢互利的，即越方承认中国对争议区的政治主权，越方在遵守中国法律的前提下可以和中国一样享有原争议海域的资源开发、渔业捕捞和科学开发等各项民事权利，中国以投资和援助的形式给予越南经济补偿，同时给予越南安全上的保证。在此，中国收回政治主权不容谈判，其他条件都可协商。如果越南不接受A，那么就要面临B的局面，即中国将以一切可能的方式收回争议地区的所有主权，越南将因此面临一种完全零和的结果。也就是说，通过借助有限的威慑迫使越南接受一个虽不完美但经济获益巨大的结果。这实际上是政治和军事相结合但以政治为主的模式，相对司法模式和军事模式以及完全政治谈判模式，这种模式如果能够实现，对中国来说无疑是一种最佳选择。首先，通过

该模式既收复了政治主权这一国家最高权力，又避免了战争的巨大代价。其次，这一模式将对中国与其他争端方的争端解决产生示范效应，从而促进与其他国家争端的解决。第三，这一模式将最大程度地维护中越两国的友谊，提高中越两国在东南亚的地位，消弭“中国威胁论”，挫败美日等区域外大国遏制中国的阴谋。第四，中国用部分原计划用于战争的资金以投资和援助的形式补偿越南。这种经济补偿不是简单的赎买，通过投资既可以密切两国联系，又可以获取巨大的经济回报，同时还能满足越南的资金需求。

那么这种模式是否具有可行性呢？越南是否能接受这样的模式，放弃部分既得利益，从南沙岛礁撤军呢？从理性选择的角度来看，这种结果对越南来说是很有利的，经济资源共享和中国对越南提供巨额经济援助对于中越两国而言是双赢，收益远大于损失。越南在南海的经济和安全利益将获得保障，而且收益远高于和某些区域外国家的合作。中国的援助和投资将加速越南的经济起飞，友好的中越关系及两国在地缘、人文和经济上的特殊联系将使越南在东盟发挥独一无二的作用。对中国来说，南海对中国的战略和安全意义远超经济意义，和越南共享资源和对越投资援助是双赢之举，以经济的代价换取的不仅仅是政治主权，还有经济合作和良好的国际环境。由于越南非常看重“主权”、“独立”和“自由”，这样的协议在越南无疑将遇到强大的阻力。但越南更是以务实著称的民族，“隐忍善变，追随强者”一向是越南的政治文化传统。^① 在重大和关键的历史时刻，越南总能根据现实做出非常务实的选择。例如，越南独立之初曾希望借助美苏中三国的支持实现独立，最初态度极为坚决，准备和法国人进行武装斗争。但在美苏中三国相继调整政策，法越实力悬殊的现实面前，越南最终务实地将要求由独立改为自由，正式承认越南是法兰西联邦内的自由国家，接受法国军队进驻越南。^② 虽然越南目前态度强硬，但一旦失去美日的支持以及经济利益在很大程度上获得满足，能否还象目前一样强硬则很难断定。另外，2013年越南讨论修订宪法时，不少人提出将南沙群岛和西沙群岛作为越南不可分割的一部分写入宪法，^③ 但

^① 赵卫华：《政治文化与革新开放以来越南的政治民主化进程》，载《武汉科技大学学报（社科版）》2012年第3期，第273页。

^② 凌其翰：《在河内接受越南投降内幕》，世界知识出版社1984年版，第106～108页。

^③ 越南宪法修订委员会：《关于人民对1992年宪法修订草案综合意见的报告》，越南国会，河内，2013年5月19日，第74页。

遭到国会拒绝，维持了宪法第一条模糊的表述。^① 这表明越南实际上给自己留有退路。在 21 世纪的第二个十年，一旦中国在南海完全获得对美国的区域拒止能力，在中国保持对越南绝对优势的情况下，越南综合考量成本—收益比，接受中国提出的解决模式并非没有可能。

六、结语

目前，中国在维护南海主权斗争中所面临的困境，一方面和以美国为首的区域外大国强势介入有关，另一方面也和中国前期对国际法的重视和研究不够有关，但更重要的和根本的因素是中美两国在南海的实力对比依然对中国不利。面对这种局面，一方面，中国要有战略危机感和战略耐心，努力提高自身实力以等待时机；另一方面，要重视国际法和国际规则的运用，要深入研判越南等国家的国内形势，积极利用各国差异、矛盾和国际形势，绕过美日，做出必要的妥协，以避免零和结局，达成对中国有利的结果。中国如能在适当的时机提出以政经分离的模式，遵循资源共享和经济补偿换取政治主权的原则解决中越之间的争端，则不仅有利于争取外交上的主动，也有利于消除越南等争端国对中国意图的误判，减少其抗拒心理。这和“搁置争议，共同开发”原则以及李克强总理于 2014 年年初提出的“推进南海更大范围的共同开发”^②并不矛盾，而且以法律的形式明确了双方的权利义务。对越南的经济补偿主要以投资援助的形式进行，这其实是一种互利的经济合作，有利于拓展中国在越南和东南亚的影响力，有助于中越关系的进一步深化。如果该模式可行，就意味着以法律条约的形式确认了中国对该区域的政治主权以及越南的经济权利。这样一来，不仅越南海洋强国的战略目标不会被中断，两国在南海的安全也都可以得到保障，从而在南海避免零和之争，使南海成为“和平之海”。这不仅会使美日等国遏制中国的图谋破产，随着南海局势朝着有利于中国的方向发展，还会反过来促使这些国家对中国采取一种更加务实的政策，从而有利于双方新型大国关系的建立。

^① 该条表述为：“越南社会主义共和国是一个独立、拥有主权、统一和领土完整的国家，包括陆地、海岛、海洋和天空。”参见《越南社会主义共和国宪法》，河内：国家政治出版社 2013 年版，第 8 页。

^② 赵成：《李克强会见越南祖国阵线中央委员会主席》，载《人民日报》2014 年 2 月 25 日，第 1 版。