

论白礁岛主权争端及其对新马关系和东盟发展的影响

李晨阳 邵建平*

(云南大学东南亚研究所 云南 昆明 650091; 云南大学国际关系研究院 云南 昆明 650091)

[关键词] 白礁岛; 新马关系; 东盟

[摘要] 由于历史、地缘政治等原因和国际海洋法对马来西亚的刺激, 新加坡和马来西亚对白礁岛的主权归属展开了长达 29年的争夺。新马两国对白礁岛主权归属的争端对新马双边关系和东盟的发展造成了一定影响。同时, 双方对白礁岛主权的争端过程和争端通过海牙国际法院得以解决也给了我们一定的启示。

[中图分类号] D815.3 [文献标识码] A [文章编号] 1008-6099(2009)01-0004-09

Study on the Pedra Branca Dispute and Its Influence on Relations between Singapore and Malaysia and ASEAN's Development

Li Chenyang & Shao Jianping

(Institute of Southeast Asian Studies & Faculty of International Relations
Yunnan University, Kunming 650091, China)

Keywords Pedra Branca Relations between Singapore and Malaysia ASEAN

Abstract For the reasons of history, geopolitics, and the stimulation of international laws to Malaysia, Singapore and Malaysia carried out a dispute for the sovereignty over Pedra Branca for 29 years. It influenced both the relations between Singapore and Malaysia and the ASEAN's development. Meanwhile, the settlement of the dispute and its process by International Court of Justice give us inspirations.

2008年5月23日, 国际法院根据历史背景、新马双方争议的内容、两国律师团的立场和聆审团个别法官的意见, 对新马两国长达29年的白礁岛主权争端案做出了判决: 白礁岛归新加坡所有, 而与白礁岛临近的中岩礁则归马来西亚所有, 南礁主权的归属则取决于新马两国的水域划分, 还有待两国进一步协商解决。本文在回顾新马两国白礁岛主权争端历史的基础上, 分析白礁岛主权争端对新马关系和东盟发展的影响, 并提出新马白礁岛主权争端对我们的几点启示。

一 新马白礁岛主权争端的由来

白礁岛位于北纬 $1^{\circ} 19' 48''$ 、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]。该岛处于新加坡海峡的东入口处, 离新加坡东部大约 44公里, 离马来西亚大约 14.3公里^[2]。据马来西亚媒体报道, 白礁岛距离马来西亚柔佛州东南部的边加兰约 13公里, 而距离新加坡东部约 64公里^[3]。

白礁岛最早见于 1583年荷兰航海家林斯霍腾所著的《早期东印度的葡萄牙航行者》一书。在

*[收稿日期] 2008-09-26

[作者简介] 李晨阳, 博士, 云南大学东南亚研究所所长、研究员; 邵建平, 云南大学国际关系研究院 2007级硕士研究生。

本文系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。

书中白礁岛被称为“Pedra Branca”，这个词语本身是葡萄牙语，汉语意思是“白色的礁石”，因终年被白色的鸟粪覆盖而得名。在马来语中，白礁被称为“Pulau Batu Puteh”。

英国殖民者于 1840 年占领了白礁岛，并于 1851 年在岛上建造了霍斯堡灯塔 (Horsburgh Lighthouse)，从此，新加坡一直对该灯塔行使管理权。1965 年新马分家时并未强调白礁岛主权的归属^[4]，但新加坡一直对白礁岛行使实际的控制权。马来西亚 1965 年和 1975 年官方出版的地图都标明白礁岛属于新加坡的领土^[5]，但 1979 年底，马来西亚新出版的地图第一次把白礁岛标为自己的领土，新加坡 1980 年初对马来西亚争夺白礁岛主权的行为提出了抗议。这一事件标志着新马两国争夺白礁岛主权的开始。在白礁岛主权归属没有解决的情况下，1993 年新加坡单方面宣称自己拥有白礁岛附近的两个岛礁——中岩礁 (Middle Rocks) 和南礁 (South Ledge) 的主权，进一步加剧了新马两国对白礁岛及其附近岛礁的主权争端。本文为了叙述上的方便，把新马两国对中岩礁和南礁主权的争夺归为白礁岛争端的一部分。中岩礁由两个无人居住的礁石组成，离马来西亚柔佛州大约 14.8 公里，离白礁岛南部约 1.1 公里，它高出海平面约 0.6—1.0 米^[6]。南礁离白礁岛西南约 4.0 公里，只有落潮时才浮出水面。白礁岛、中岩礁和南礁的地理位置如图 1 所示：



图 1 白礁岛等岛屿地理位置示意图^[7]

新马两国之所以为白礁岛这个弹丸之地展开长达 29 年的争夺，主要有以下几个方面的原因：

(1) 历史原因。1824 年，英国和荷兰签署了《英荷条约》，根据条约，新加坡完全处于英国的统治之下。19 世纪末马来亚也完全沦为英国的殖民地。为了航海安全，英国殖民者从 1847 年开始在白礁岛上修建霍斯堡灯塔。1851 年灯塔竣工后，英属海峡殖民地当局实际上就行使了对白礁岛的管理权。

1867 年，新加坡成为英国的直辖殖民地，新加坡殖民政府继续管理白礁岛和岛上的霍斯堡灯塔。历史上，白礁岛自 16 世纪起一直是柔佛苏丹王国的一部分，然而在新加坡获得独立前夕，柔佛州务大臣在一封回复英国新加坡殖民当局的信中并未声明对白礁岛拥有主权，信件的内容如图 2 所示^[8]。之后，在全球非殖民化浪潮下，马来西亚、新加坡相继获得了独立，新加坡于 1963 年 9 月成为马来西亚联邦的一部分。而马来西亚联邦 1962 年出版的两份官方地图均标明白礁岛属于新加坡^[9]。1965 年 8 月新马分家时，马来西亚未对白礁岛的主权提出要求。新加坡于 1974 年和 1978 年先后两次宣称对白礁岛的主权，马来西亚也并未表示反对^[10]。直到 1979 年，在新加坡对白礁岛实行实际控制约 130 年后，马来西亚才提出对白礁岛拥有主权，从而引发了两国长达 29 年的争执。因此，新马两国关于白礁岛主权争端的形成与英国殖民统治的历史密切相关。

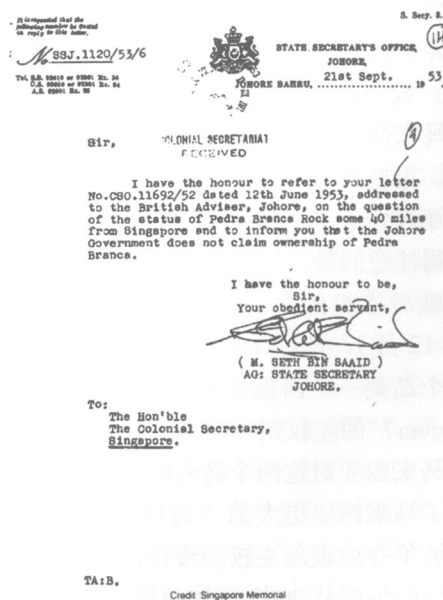


图 2 柔佛州务大臣给英国新加坡殖民当局的信

(2) 地缘政治因素。白礁岛位于新加坡海峡的东面出口，占有重要的地缘战略位置。不管是从传统安全还是从非传统安全来说，白礁岛对新马两国都极其重要。从传统安全来说，拥有主权的国家可以在白礁岛兴建一个海军基地，加强对国家安全的保护。正如马来西亚媒体所报道的，白礁岛介于

马六甲海峡和南中国海之间，是战略要冲，对强化马新海上防卫有直接帮助^[11]。在国际法院把白礁岛的主权判归新加坡后，马来西亚一些学者认为新加坡可以在军事上实现一个积极的突破，给新加坡国防带来正面的影响^[12]，白礁岛在传统安全领域的重要性由此可见一斑。从非传统安全来说，白礁岛所在的新加坡海峡，现在每天约有 900艘左右的船只从这里通过^[13]，白礁岛的地理位置对于打击海盗、维护本国渔民和过往商船的安全非常重要。因此，白礁岛位于战略要冲也是新马两国长期争夺该岛屿主权的重要原因之一。

(3) 国际海洋法的形成刺激了马来西亚。国际海洋法的形成经历了漫长的过程。1958年，联合国在日内瓦举行了第一次联合国海洋法会议，与会国家签署了《日内瓦海洋法公约》。1962年 3月，联合国在日内瓦举行了第二次海洋法会议。1973年 12月 3日，第三次海洋法国际会议在纽约开幕，此次海洋法会议一直持续到 1982年 12月，与会国家共同签署了《海洋法公约》，标志着国际海洋法基本成型。随着第三次国际海洋法会议的召开和推进，世界各国均越来越重视对海洋（包括海洋上的岛屿）权益的保护，马来西亚也不例外。正因此，马来西亚于 1979年单方面宣称拥有白礁岛的主权。很显然，第三次国际海洋法会议的召开对马来西亚起到了“一语惊醒梦中人”的作用。

值得注意的是，1980年至 2002年末，新马双方对白礁岛主权的争端一直处于“暗战”阶段。2002年 12月 17日海牙国际法院把位于婆罗洲东部的两个岛屿——西巴丹岛（Sipadan）和利吉丹岛（Ligitan）的主权判归马来西亚，结束了印度尼西亚和马来西亚对这两个岛屿的主权争端。这个事件激起了马来西亚更大的“胃口”，由此加快了其与新加坡争夺白礁岛主权的步伐。因此，双方对白礁岛主权的争端从 2003年初变得公开化和激烈化。

二 白礁岛主权争端的解决过程

新马两国从 1979年底 1980年初开始对白礁岛的主权归属展开争夺，双方的争夺随着国际法院 2008年 5月 23日对该案的判决落下帷幕。这一争端的解决过程如表 1所示^[14]：

表 1 新马白礁岛主权争端的解决过程	
时间	事件
1979年底	马来西亚发行新地图，把白礁岛列为本国领土并索讨该岛主权
1980年初	新加坡对马来西亚索要白礁岛主权的表示抗议
1989年	新加坡在白礁岛装置了一套雷达系统
1989年	新加坡禁止马国渔民在白礁岛附近水域捕鱼，引起新马两国之间的新争执
1989年	新加坡建议将白礁岛主权争端提交国际法院裁决
1991年	新加坡在白礁岛上建造直升机停机坪 ^[15] ，马来西亚对新加坡的行为表示抗议
1994年	当时的马来西亚首相敦马哈蒂尔与新加坡总理吴作栋举行会谈后，宣布同意把白礁岛主权争端交由海牙国际法院仲裁，并交换证明各自主权的文件，但这一决定会后未得到落实
1998年	新马两国一致同意双方需要一个特别协议，把白礁岛主权争端提交海牙国际法院仲裁
2002年 12月	国际法院审结马来西亚和印度尼西亚对西巴丹岛和利吉丹岛的主权争端，进一步强化了马来西亚争夺白礁岛主权的信心和决心
2003年 1月 24日	新马两国政府同意把白礁岛主权争端提交国际法院裁决
2003年 2月 6日	新马两国正式签订一项特别协定，同意将争端提交国际法院仲裁
2003年 5月 9日	新马两国议会和政府批准关于白礁岛主权归属问题的特别协定
2004年 3月 25日	新马两国分别向国际法院提交关于白礁岛主权争端的书面陈词
2005年 5月 6日	国际法院开庭审理两国白礁岛主权争端一案，双方领导人表明将接受国际法院对这起纷争所作出的裁决
2005年 11月 26日	新马两国向国际法院提交第三轮书面陈词，双方法律代表团就对方的陈词进行研究
2006年 5月	国际法院决定举行关于新马两国白礁岛主权争端的听证会
2007年 11月 6日	新马两国在国际法院就白礁岛主权展开辩论

(续上表)

时间	事件
2007年 11月 6日 - 11月 9日	新加坡陈述自己的证据
2007年 11月 13日 - 11月 16日	马来西亚陈述自己的证据
2008年 5月 23日	海牙国际法院把白礁岛的主权判归新加坡，中岩礁主权判归马来西亚，而南礁岛的主权归属则有待新马两国协商解决，新马两国均表示尊重国际法院的判决

从 1981年 12月到 1994年期间，新马两国一直谋求通过外交谈判解决白礁岛主权争端^[16]，但由于领土主权争端的复杂性，双方的努力归于失败。1994年，双方同意提请国际法院裁决白礁岛的主权争端。新马两国之所以不能通过外交谈判解决白礁岛主权争端，最主要的原因正如哈罗德·桑德所指出的那样，外交谈判要获得成功必须经历下面五个阶段：界定问题—承诺进行谈判解决—提出一个框架—进行谈判—贯彻谈判结果^[17]。新马双方虽然试图以谈判解决纠纷，但是在领土主权纠纷案中，涉及国家通常不可能达成共赢，新马双方未能按照上述五个阶段进行谈判，自然没有能够通过谈判解决白礁岛主权争端。如图 3所示：如果两个国家之间出现领土主权纠纷，A国家的最高利益目标是 C，即最终获得纠纷领土的主权，最低利益点是 E，即完全放弃对争端领土的主权要求而给予对方；另一个国家的最高利益点在 F点，也是能够获得对争端领土的主权，最低利益点是 D，也是完全放弃对争端领土的主权要求而给予对方，双方极少有可能在 DE之间达成共识。因此，在领土主权争端中，双方很难通过谈判解决。

在新马白礁岛争端中，双方的最高要求均是要获得白礁岛及其附近岛屿中岩礁和南礁的主权。如果新马两国要通过外交谈判解决白礁岛主权争端，那么双方的利益必须在 DE之间取得一致。但是，主权争端属于“零和博弈”，双方均不可能在外交主权谈判中完全放弃对主权的要求。

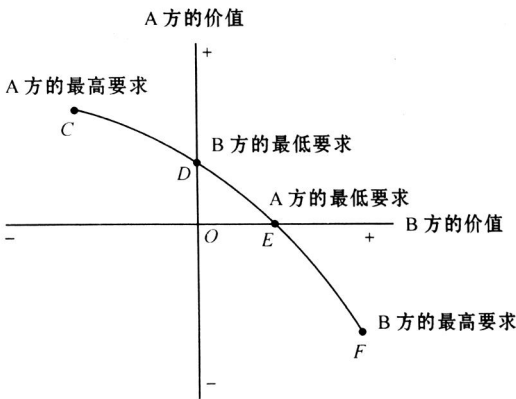


图 3 领土主权争端当事国利益要求^[18]

三 白礁岛主权争端对新马关系和东盟发展的影响

白礁岛主权争端从上世纪 70年代末浮出水面后，就对新马关系和东盟的发展产生了一系列不利影响。即使是海牙国际法院对这一争端做出裁决后，这些影响也不会在短期内消除。

(一) 白礁岛主权争端对新马关系的影响

领土是一个国家必不可少的要素之一，“在国际法上，领土主要是指国家所有的土地，即在国家主权支配下的地球的确切部分。”^[19]一个国家对自己所管辖的领土具有完全的主权，即国家在其领土内行使最高的、排他的权力。因此，领土主权不仅是一个国家形成与存在的基础，也是国家独立的象征。承认和尊重国家主权是国际法的一项基本原则。1979年以前，新加坡对白礁岛行使实际的有效管辖权，而且并未遭到任何国家的反对。马来西亚 1979年底宣称对白礁岛拥有主权后，新加坡认为马来西亚破坏了自己的领土完整和国家独立，并且对马来西亚索要白礁岛主权的的要求给予了强硬的回应。双方对白礁岛主权的争夺一定程度上对双边关系造成了诸多消极的影响。本文主要从现实主义和建构主义的角度进行分析。

1. 现实主义的分析

主权和领土完整是国家的核心利益，现实主义对领土主权与国家利益的关系具有深入的研究。汉斯·摩根索认为国家利益应当包括三个重要方面，即领土完整、国家主权和文化完整^[20]。其中领土完整是国家利益中的核心利益。根据 1996年美国国家利益委员会完成的一份《美国国家利益》的

研究报告, 国家利益可以分为四个层次: 根本利益、极端重要利益、主要利益和次要利益^[21]。其中根本利益是指保持民族独立和领土完整。

正因为领土主权处于国家利益的核心地位, 新马两国才对白礁岛的主权归属展开了激烈的长达 29 年的争夺。在此期间, 新马双边关系多次恶化, 冲突不断升级, 最后几乎到了爆发战争的边缘。

2002 年 12 月, 马来西亚国阵青年团喊出了“浴血保卫领土完整”的口号, 声明白礁岛属于马来西亚的领土。新加坡当时的国会国防外交委员会主席翁执中也针锋相对地指出: “白礁岛主权争议关乎每一个新加坡人, 因为它是新加坡的领土, 新加坡人要捍卫自己的国土。”^[22] 2003 年初, 马来西亚外长赛哈密说: “新加坡有两个选择, 如果它拒绝妥协, ……将只好开战……”^[23] 新加坡外交部长贾古玛教授也指出, 领土主权对任何一个国家来说, 都是至关重要的, 对新加坡这样一个小国来说, 更是如此。“新加坡目前的领土面积是在 1965 年确定的。我们要珍惜每一寸土地, 并且将不惜代价捍卫自己的领土。”^[24] 从他们的言论可以看出, 新马双方对白礁岛主权的争端已经导致双方走到了战争的边缘。

新马在白礁岛主权的归属上出现争端后, 马来西亚军舰、警艇到白礁岛水域巡逻。新加坡认为马来西亚的行为侵犯了自己的主权, 而马来西亚认为在国际法院未对白礁岛主权归属作出判决之前, 自己有权在白礁岛水域巡逻, 双方在此问题上争论不休, 差点导致了双方直接的军事对抗。2003 年 1 月, 新加坡副总理陈庆炎在国会发表意见时指出, 马来西亚军舰屡次犯境, 谋求入侵新加坡白礁岛一带的领海。他说, 马来西亚必须为最终可能出现的紧张局面负全部责任。如果马来西亚舰艇继续入侵白礁岛水域, 两国之间局势可能会紧张, 甚至会有擦枪走火的可能性^[25]。马来西亚国防部长纳吉则认为, 陈庆炎的言论具有严重的挑衅意味, 会触怒马国人民和海军人员^[26]。

2. 建构主义的分析

建构主义认为, 话语 (话语使用) 不能单纯地像其它社会文化概念那样, 只是作为国际关系中的附带现象而被置于政治分析 (国际关系分析) 的次要地位, 而应该被放在一个更高的分析层次。在国际关系中, 不同的对外及安全政策话语可以做不同的事情^[27], 造成不同的后果。可见语言政策

(战略) 的实施对国家对外政策的制定非常重要。

如果两个国家间关系处于霍布斯文化状态时, 双方会用“话语”相互攻击, 去建构对方给自己造成的“威胁”, 为确立自我政治身份和动用国家战略资源或对“敌人”采取暴力行动提供合法理由^[28]。如果两个国家的关系处于洛克文化状态下, 一方会通过语言的建构作用打压对方的声音, 将对方的语言边缘化, 让自己占尽优势。如果两个国家的关系处于康德文化状态时, 双方如果在言语上相互“示好”, 双方和平的语境就会为双边关系的进一步发展起到不可小觑的作用, 构建出更加和谐的双边关系; 反之, 假如国家之间不恰当地使用语言, 也会影响双边关系的正常发展, 甚至导致双边冲突的升级。在新马两国对白礁岛主权归属争端过程中, 最明显的特点是双方虽未发生直接的暴力冲突, 但在言语上针尖对麦芒, 出现了以武力和战争相互威胁的情况。双方不恰当的语言行为恶化了双边关系, 使主权争端事件升级, 以至于走到了战争的边缘。

起初, 马来西亚对白礁岛提出主权要求后, 双边只是停留在为自己的要求寻找证据, 双边关系未明显恶化。但是, 2003 年后, 双方在言语上对白礁岛的争端已经白热化。马来西亚外长说: “新加坡应该学习如何与邻居妥协以解决纠纷, 不然就只好‘开战’。”^[29] 马哈蒂尔首相也指责新加坡“不希望战争发生在自己的国土, 反而要先发制人, 以马来西亚作为其捍卫国家的前线”^[30]。他还说: “我们听说, 如果发生战争, 某邻国将会在战争蔓延到该国界之前, 就在马来西亚境内展开防守线, 把马来西亚当战场。”^[31] 面对新加坡在国际法院对白礁岛的主权归属作出判决之前继续在白礁岛新建设施的行动, 马来西亚伊斯兰教党、反对党领导人及激进分子等发表了“除非向新加坡开战, 马国显然无法阻止新加坡在白礁岛继续施工”^[32]的言论, 他们还大骂“新加坡贪婪”, 污蔑新加坡是“犹太人的代理”、“新加坡是小偷”、“新加坡是海盗”、“新加坡蹂躏马国人”^[33]等。面对马来西亚的言语攻击和武力威胁, 新加坡也在言语上给予了回击。新加坡国会国防与外交委员会主席翁执中说: “如果马继续犯境, 我国将在捍卫主权的情况下采取必要的防卫行为, ……我们爱好和平……但新加坡人将团结, 捍卫国家的主权和利益。”^[34] 外长贾古玛教授在针对马来西亚挑衅时指出: “挑衅

可能导致意外,造成人命伤亡或损坏海军舰艇。马来西亚必须对意外所造成的后果负责。”^[35]可见,由于新马在白礁岛问题上使用了不恰当的言语行为,经常把“战争”挂在嘴边,给双边关系制造了不安全的紧张气氛。新马双方之间的过激言论严重影响了白礁岛主权争端本身的和平解决,也导致了双边关系的恶化。正如新加坡国立大学政治系高级讲师何启良博士所说,2003年的新马关系是自1965年新马分家以来最糟糕的,而且双边关系在短期内很难有所改善^[36]。此外,白礁岛主权争端还严重影响了双方其它问题的解决,使双方处于竞争对手关系,在很多问题上处于矛盾状态^[37]。2003年2月新马两国签署特别协定,同意把白礁岛主权争端提交国际法院仲裁后,双边关系有了缓和。新马双方均表示愿意接受国际法院的判决,不让白礁岛主权的争端影响双边关系。然而,国际法院对白礁岛主权争端案件作出判决后,双方尤其是马来西亚仍不服气,继续在言语上争辩自己对白礁岛拥有主权。马来西亚外长莱士雅丁在接受《星报》专访时指出,尽管海牙国际法院把白礁岛的主权判归新加坡,但是,马来西亚政府还要重新寻找证据,以证明它属于马国^[38]。马来西亚柔佛州苏丹伊士干达在柔州议会主持开幕礼时突然指出:“我要强调,大家不可忘记白礁岛不是新加坡的,而是柔州的,不管到什么时候,我都将尽一切努力让它回归柔州。”^[39]伊士干达的言论在一定程度上对业已缓和的双边关系造成了一定的影响。当然,尽管新马双方在言语上展开了针锋相对的相互攻击和威胁,但是双方均保持了一定的克制,没有让冲突真正升级到战争。

(二) 对东盟发展的影响

作为东盟的创始成员国,新马两国对白礁岛主权的激烈争夺不仅影响了双边关系的健康发展,同时也对东盟的发展产生了一定的影响,尤其是双方一度在言语上达到了剑拔弩张的程度,对东盟的一体化进程以及东盟争端解决机制的运作产生了较大的消极影响。

1. 对东盟整体性和一体化进程的影响

二战后,东南亚各国相继获得了独立,但在冷战阴云笼罩下的东南亚地区局势很不稳定,东南亚各国之间的关系仍处于非和平状态。为了“加强国家间的联系,相互协调行动”,东南亚国家进行了谋求建立一个区域组织以协调国家间关系的数次

尝试。但是,上世纪50年代,菲律宾试图建立的东南亚联盟、马来西亚提出的泛马联盟、印度尼西亚提出的泛亚洲联盟均胎死腹中,60年代初马来西亚、泰国和菲律宾三国建立的东南亚联盟以及马来西亚、菲律宾和印度尼西亚成立的马菲印联盟也很快就夭折了。到60年代中期,整个东南亚地区的和平、稳定和安全仍然没有保障。为了“促进区域和平稳定”、“建立一个繁荣与和平的东南亚国家共同体”,1967年8月8日,印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国于曼谷签署了《曼谷宣言》,标志着东南亚国家联盟的成立。1976年2月23日至24日,东盟5国首脑在印度尼西亚巴厘岛签署了《东南亚友好合作条约》,规定“各国相互尊重彼此的独立、主权、平等、领土完整和民族特征”、“用和平手段解决分歧或争端”、“放弃使用武力或武力威胁”^[40]。此后东盟在各种联合宣言和文件中,均表示东盟的最主要作用是要维护地区和平与稳定,协调成员国之间的矛盾,促进东南亚的一体化进程。特别是冷战结束后,东南亚区域一体化进程的速度大大加快,取得了巨大的成就。在东盟成立40年之际,2007年11月20日,东盟10国领导人在新加坡举行的第13届首脑会议上签署了自东盟成立40年来第一份对各成员国具有普遍法律约束力的文件《东盟宪章》,为东南亚地区一体化进程和整体发展提供了法律保障。

东盟经过40多年的发展,在和平解决国家间争端、拒绝使用武力、互不干涉内政方面取得了很大的成就^[41],成为第三世界区域合作的成功典范。然而,东盟仍然没有达到它自己所宣称的目标,尤其是在地区经济一体化方面^[42]。究其原因,最大的问题在于成员国之间依然以自己的利益为对外政策的出发点和执行东盟决策的动机,没有把“东盟意识”完全内化到国家的内外政策中。在东盟机制内,成员国都只想“搭便车”,从东盟机制提供的“地区性国际公共产品”中获得好处,而不愿为了“地区利益”而让渡“国家利益”。

此外,东盟的决策机制及决策方式严格遵循“东盟方式”,即遵循“绝对平等原则”、“寻求一致原则”(在决策过程中尽量通过频繁的双边和多边的磋商满足所有成员国的利益和愿望,不搞“票决制”——笔者注)和“N-X原则”(如果少数成员国不参加某项决策或某个行动,但并不反对该项决策,那么该项决策可以付诸实施,但不同

意参与的国家可以根据自身情况申请退出或加入该过程——笔者注)。东盟在长期的实践中形成的这种合作机制一定程度上促进了东盟的发展,然而,这种机制也存在着巨大的弊端,它造成的主要问题就是阻碍了东盟形成一个“超国家机构”,难以形成一个最高权威^[43]。这从机制上就阻碍了东盟的整体性和一体化进程。

作为东盟的两个创始成员国,新加坡和马来西亚对白礁岛主权的争端导致了双边关系的恶化。双方尽管都宣称要重视地区的和平与稳定,和平解决争端,努力推进东盟的一体化进程,但是,如上文所述,两国在言语行为上相互攻击甚至相互威胁,均没有为了“地区利益”而放弃对白礁岛主权的的要求,两国在东盟内部出现了一定程度的相互竞争和拆台的局面。如新加坡找出各种理由反对马来西亚提出的议案或者拒绝参与马来西亚组织的集体行动,反之亦然。因此,新马两国由于白礁岛主权争端在东盟内部出现相互争斗的情况比较严重地影响了东盟的整体性和一体化进程。

2. 对东盟争端解决机制的影响

为了阻止成员国之间的争端影响东南亚地区的和平与稳定,东盟 1976年 2月 24日通过的《东南亚友好与合作条约》第四章第十四条规定,为了通过本地区内部的程序来解决争端,缔约国应当建立一个由各缔约国的一名部长级代表组成的高级理事会,负责受理已经出现并有可能破坏本地区和平与和谐的争端或情况。第十五条规定,高级理事会可以向有争议的各方建议适当的解决办法,如斡旋、调停、调查或者和解,防止某一争端或情况的恶化^[44]。

然而,新马在对白礁岛主权归属出现争议后,既没有按照“东盟方式”和平协商解决争端,也没有把争端提交东盟内部争端解决机构进行解决,而是“舍近求远”,把争端诉诸于国际法院。新马的做法再一次¹引起了国际上许多学者和东盟成员国对东盟和平机制²作用的怀疑,他们普遍认为东盟和平机制是无用的。新马把对白礁岛主权的争端提交国际法院裁决,表明东盟的两个创始成员国新加坡和马来西亚都不信任东盟争端解决机构——高级理事会,表明东盟现有的争端解决机制还不成熟,

还不能有效解决东盟成员国之间的争端。

从这一点来说,新马把对白礁岛主权的争端提交国际法院裁决,暴露了东盟解决内部问题能力的低下,降低了东盟的国际声望,阻碍了东盟解决内部争端和平机制的进一步发展和成熟。

四 新马白礁岛主权争端解决对我们的若干启示

本文认为,新马两国对白礁岛的主权争端长达 29年,最终通过国际法院获得解决,给了我们以下三个方面的启示:

第一,在处理与邻国的领土争端时,必须注意语言对国家间关系的建构作用。在新马两国对白礁岛主权归属的争端过程中,特别是 2002年底以来,新马双边关系由于双方领导人过激的言论而走入了低谷,严重影响了白礁岛主权问题本身的解决,也阻碍了新马两国间其它课题的解决。这启示我们在处理与印度、日本以及东南亚国家之间的领土争端时,要本着“解决问题本身”的宗旨,防止采用过激言论,因为这样做不仅无助于问题本身的解决,还会严重影响我国与这些国家在其它领域的合作。在现阶段,我国政府在处理与邻国的领土争端时,可以说做到了有理、有利和有节,但在网络高度发达的今天,我国的一些网民出于各种各样的目的,经常对我国政府处理与邻国领土争端的做法品头论足,甚至发表一些不负责任的极端言论。而国外对我们国家管理体制的变化不是很了解,往往把这些网民的言论视为政府的态度,从而影响到了我国与邻国的关系。今后我们要加强对国民的教育和引导,防止国民动辄就以大国高高在上的姿态,强调用综合国力或武力来解决与邻国之间的领土争端,以免对我国的和平发展进程和和谐世界战略的实施产生不利影响。

第二,在处理与邻国的关系时,必须注意国家整体利益与地方利益的关系,防止因地方政府对地方利益的追求而影响了国家的整体利益。尤其是两个国家之间涉及领土争端时,有争议领土的主权对于对其进行直接管辖或者与其相临近的地方政府来说至关重要。但是,对于国家中央政府来说,良好的双边关系可能比获得有争议的领土主权更重要。

¹ 印度尼西亚和马来西亚也是把两国对西巴丹岛和利吉丹岛的主权争端提交国际法院裁决,当时就引起了许多人对东盟和平机制的怀疑。

² 这里所说的东盟和平机制指东盟维持和平的组织机构和组织机构的决策与执行程序。

在新马白礁岛主权争端案中,白礁岛的主权对马来西亚柔佛州来说至关重要。因此,马来西亚柔佛州州务大臣屡次发表过激言论,始终坚持白礁岛属于柔佛州。2008年5月23日针对国际法院的判决,新马双方领导人均表示愿意遵循国际法院的判决。然而,柔佛州苏丹伊士干达殿下于2008年6月19日发表言论表示,尽管荷兰海牙国际法院已将白礁岛判给新加坡,但他仍想竭尽所能将主权争取回来,因为他认为白礁岛并非属于新加坡,而是柔佛州的主权岛^[45]。伊士干达殿下的讲话明显违背了两国呼吁国民接受国际法院裁决的精神,已经平静的风波再起涟漪,以致影响新马的双边关系。我国与日本对东海油气田的争夺,不仅涉及领土主权,也涉及油气资源开采企业的利益。在这个时候,中国的油气开采企业就要服从国家的整体利益,部门利益是次要的。在我国与东南亚国家之间的南海主权争端中,直接管辖南海的海南省也要服从国家的整体利益,不能仅从海南的角度提出构建“南海经济圈”等战略构想。

第三,对中国与东南亚国家就南沙群岛主权争端的启示。国家产生后,领土的变更有先占、时效、割让、征服、添附五种方式。其中“先占”指国家只要占领一块“无主地”,并在其上建立“有效占领”,就在国际法律上取得了对该地的主权^[46]。“无主地”和“有效占领”是先占的必要条件,二者缺一不可。而且,英国著名法学家奥本海认为,“有效占领”必须是占领者以取得国名义实行占有,即对该地移民定居,在该地建立行政管理机构宣布主权,并行使管辖权力^[47]。海牙国际法院于2008年5月23日把白礁岛的主权判归新加坡,最主要的原因就是新加坡在白礁岛进行了长达

130年的实际管辖,而且没有遭到任何国家的反对。这对中国政府处理与东盟国家之间的南沙群岛主权争端提出了巨大的挑战。

南海的地缘重要性和油气资源的丰富是不言而喻的,因此我国绝对不能放弃对南海的主权。但是,目前世界各国日益呈现出通过海牙国际法院裁决相互之间的领土争端的现象,尤其以东盟国家最为突出。至今东盟国家已通过国际法院比较成功地解决了多起领土争端,预计还将有更多的类似个案发生。尽管中国政府已明确表态不同意将与邻国的领土争端提交国际法院,继续强调用和平谈判的方式友好解决,但是,试想如果东盟将来明确要求中国同意将南海争端提交国际法院裁决,从保持和发展我国与东盟的战略伙伴关系出发,我们该如何回绝东盟的建议呢?而一旦同意东盟的建议,由于南沙群岛的很多岛屿长期处于东盟国家的实际管辖之下,国际法院的裁决自然会对中国不利。我们还要注意,菲律宾曾威胁中国,“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法院来裁决”^[48]。因此东盟未来提出将南海主权争端提交国际法院的可能性是比较大的。本文作者不反对中国政府继续奉行“主权属我,搁置争议,共同开发”的原则,把中国与东盟的战略伙伴关系放在优先地位来考虑,通过政治方式解决双方主权争端。所谓政治解决,就是通过谈判的方式,更具体地说,就是通过利益交换的形式来解决双方之间的领土争端^[49]。但是,我们一定要加强如何根据《联合国海洋公约》来维护我国对南海主权的研究,并尽早做好应对东盟国家将南海主权争端提交国际法院的预案。

【注 释】

[1] [6] *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.

[2] “Pedra Branca”, Singapore http://en.wikipedia.org/wiki/Pedra_Branca_Singapore

[3] 《新加坡在白礁岛建筑设施》,《联合早报》,2002年12月23日。

[4] [5] [9] [10] “Pedra Branca dispute”, http://en.wikipedia.org/wiki/Pedra_Branca_dispute

[7] <http://bbg.simplyjean.com/2008/05/24/pedrabranca>

near solved now- for south ledge and territorial waters soon another dispute same perspectives/.

[8] http://en.wikipedia.org/wiki/Image:Pulau_batu_puteh_letter.jpg

[11] 《社论:马新两国应共同开发白礁岛》,(马来西亚)《星洲日报》,2008年5月24日。

[12] 《马国学者:白礁有利于新加坡军事战略》,《联合早报》,2008年5月26日。

[13] “ICJ awards Pedra Branca’s sovereignty to Singapore”, <http://www.channelnewsasia.com/stories/singapore/localnews/view/349592/1/.html>

[14] 根据《联合早报》、《星洲日报》、Chang Li Ling “Singapore’s Troubled Relations with Malaysia: A Singapore’s perspective”, *Southeast Asia Affairs* Singapore 2003. http://en.wikipedia.org/wiki/Pedra_Branca_dispute等资料整理。

[15] 《大马志在必得 白礁岛之争或双赢》，《星洲日报》，2008年 5月 22日。

[16] 《马哈蒂尔：虽已签特别协定 马军舰有权巡逻白礁水域》，《联合早报》，2003年 2月 8日。

[17] 李少军：《国际政治学概论》，上海人民出版社，2002年，第 241页。

[18] 同 [17]，第 239页。

[19] 王铁崖主编《国际法》，法律出版社，1993年，第 229页。

[20] Hans Morgenthau, “The national Interest of the United States”, *American Political Science Review*, 46: 961, 1988. 转引自倪世雄等著《当代西方国际关系理论》，复旦大学出版社，2001年，第 252页。

[21] 倪世雄等著《当代西方国际关系理论》，复旦大学出版社，2001年，第 254页。

[22] 张颂景：《翁执中：马炒作白礁课题 令人费解与莫名其妙》，《联合晚报》，2002年 12月 30日。

[23] [29] 〈马〉《赛哈密：解决与邻居纠纷 新加坡不妥协只好开战》，《联合早报》，2003年 1月 1日。

[24] [35] 《贾古玛警告马国停止侵犯我水域的挑衅行为》，《联合早报》，2003年 1月 26日。

[25] [34] (新加坡)《陈庆炎总理：若继续侵犯白礁水域 马国须负起擦枪走火全责》，《联合早报》，2003年 1月 23日。

[26] 《马防长纳吉：新加坡谈话具挑衅意味会触怒马国》，《联合早报》，2003年 1月 24日。

[27] [28] 刘永涛：《话语作为（不）安全实践：语言、理论和“邪恶轴心”》，《世界经济与政治》2008年第 5期。

[30] 《喂，醒醒》，《联合早报》，2003年 1月 4日。

[31] 《赛哈密：在亚细安东盟会议期间新加坡建议本月底签字将白礁争议交国际法庭》，《联合早报》，2003

年 1月 4日。

[32] 彭世灼：《满腹忌恨的马哈迪》，《联合早报》，2003年 1月 6日。

[33] 刘松涛：《是谁在损害新马关系？》，《联合早报》，2003年 1月 6日。

[36] 《当前新马关系 1965年以来最糟 恶劣关系或持续两年》，《联合早报》，2003年 1月 27日。

[37] Chang Li Ling “Singapore’s Troubled Relations with Malaysia: A Singapore’s perspective”, *Southeast Asia Affairs* Singapore 2003.

[38] 《莱士雅丁：10年内若找到新证据 马可要求检讨白礁主权判决》，《联合早报》，2008年 6月 2日。

[39] 《柔佛苏丹扬言要尽一切努力重夺白礁》，《联合早报》，2008年 6月 20日。

[40] 王子昌、郭又新：《国家利益还是地区利益：东盟合作的政治经济学》，世界知识出版社，2005年，第 195页。

[41] Rodolfo C. Severino, “ASEAN Beyond Forty: Towards Political and Economic Integration”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 29, NO. 3 (2007), p. 410.

[42] Rodolfo C. Severino, “ASEAN Beyond Forty: Towards Political and Economic Integration”, p. 422.

[43] 王士录：《东盟合作机制与原则改革的争论及前景》，《当代亚太》2007年第 8期。

[44] 同 [40]，第 197页。

[45] 《柔佛苏丹：属于柔佛 竭力取回白礁岛主权》，(马来西亚)《光明日报》，2008年 6月 19日。

[46] 端木正主编《国际法》，北京大学出版社，1997年，第 147页。

[47] 同 [46]。

[48] 李金明：《南海主权争端的现状》，《南洋问题研究》2002年第 1期；也见刘中民《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》，《南洋问题研究》2008年第 2期。

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

【责任编辑：邓仕超】