中国—东盟关系中的南海因素

张 洁 朱 滨/文

南海问题是中国—东盟关系中最重要的安全议题。在过去的二十多年中，依赖于双方的共同努力，南海局势基本保持平稳，为中国—东盟区域合作提供了良好的安全环境。但是，从2009年开始，南海问题迅速升温，中国与东盟的关注点不得不转向安全领域，双边关系面临着严峻的考验。

引发这种变化的因素之一是东盟立场发生了明显摇摆，即从过去鼓励南海争议各方保持自我克制、通过对话建立信任机制转向怀疑和戒备中国，试图依靠美国制衡中国。对于东盟在南海问题中的作用，中国国内一直没有形成共识，无疑，东盟政策的摇摆性加深了中国的质疑。中国多数学者认为，东盟不具备任何采取强制措施的能力，其决议的实施依靠各成员国的自觉。东盟不能代替成员国行使谈判、缔约和划界的职能，东盟所签署的法律文件对其成员国没有拘束力。因此，东盟可以作为一个第三方交流平台，让中国和其他争端当事国在其中充分地沟通交流并为此提供调解或斡旋服务，但是其作用也仅止于此。更有一些学者认为，长期以来，东盟偏袒成员国，中国—东盟平台下展开的对话造成了南海问题的国际化，削弱了中国的战略优势，给南海问题带来相当大的复杂性和不确定性。[1]

本文认为，东盟立场的反复恰恰从反向证明，虽然一个合作的东盟作用有限，但是一个不合作的东盟却具有很强的破坏力，尤其当南海问题已经不仅仅局限于领土领海争端，而成为美国重返亚太和试图制衡中国的“抓手”时，东盟主导下的一系列地区对话机制，如果为美国所用，将会大大增加中国的外交压力，这一现象在过去几年已经达到高潮。

鉴于此，中国应该发展多边框架下的新型双边关系，积极利用东盟平台，突出各方整体利益，理解东盟推动东盟一体化进程的关切，区别对待东盟各国的利益诉求，求得大局稳定，为维持良好的周边安全环境及最终解决南海问题创造有利条件。

东盟与南海问题：地位、立场与作用评估

东盟对南海问题的关注具有内在必然性。首先，南海问题涉及六国七方，其中五个国家都是东盟成员国，[2]南海问题直接关系到本地区的安全与稳定。其次，东盟希望协调成员国在南海问题上的立场、消除彼此间的猜疑，促进东盟内部的凝聚力，为解决成员国之间领土纷争树立典范。再次，东南亚相关争议国在南海问题上对东盟有内在需求。他们清醒地认识到，面对中国这样的强大对手，自身力量无法与中国抗衡，需要东盟充当“代理人”，以共同的力量与中国谈判。[3]

东盟是南海问题的主要参与者，这个印象可以从过去20年中国外交部发言人关于南海问题的答记者问中获得证实。1991—2001年间，外交部发言人答记者问时提及的国家中，菲律宾、东盟、马来西亚居前三位，而且菲律宾和东盟的次数远远超过马来西亚和其他国家。2002—2011年间，越南、菲律宾、美国和东盟居前四位，其中，美国和越南出现的次数大幅度上升。因此，就自身比较而言，东盟在前后两个十年间被提及的次数并没有减少，这说明东盟始终是南海问题中不可被忽视的力量。但是，与其他国家相比，东盟在2001—2011年的排名中出现下降，并与前三位被提及的次数存在较大差距。这一结论与现状是基本吻合的，即在新一轮的南沙争端中，双边互动和域外干预的特性突出，而东盟的话语权则面临着挑战。

东盟关于南海问题的基本立场集中体现在重要文件的签署和地区对话机制的构建。首先，在1992年，东盟外长会议首次将安全问题列入议程，并通过了《东盟关于南中国海问题的宣言》（ASEAN Declaration on the South China Sea），这是东盟第一份有关南海问题的重要声明，作为积极协调成员国立场的外交成果，宣言强

© 1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2013年4月25日，第22届东盟峰会在文莱斯里巴加湾举行，与会东盟领导人重点讨论了深化区域合作、推进区域一体化进程、提升东盟互联互通水平及一系列东盟成员国共同关切的重大地区问题。

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，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。建议有关各方以《东南亚友好合作条约》为基础，建立一个南海国际行为准则。[4] 宣言的精神在东盟后续的外交中得到充分实践，成为东盟与中国对话南海问题的基本原则和立场。

此外，东盟构建和利用一系列地区合作机制与中国对话南海问题，其中，最重要的安全机制是东盟地区论坛（ASEAN Regional Forum, ARF）。东盟地区论坛成立于 1994 年，主要功能是围绕亚太地区政治安全问题开展建设性对话。在历届东盟地区论坛的主席声明中，均涉及南海问题。以 1994—2011 年的主席声明为研究样本，可以清楚地归纳出东盟的基本立场和主要关切。

第一，东盟强调相关各方应采取自我克制，以和平方式处理南海争端。各方应依据国际法和相关政治声明解决南海争端，包括《联合国海洋法公约》、《东南亚友好合作条约》、《东盟关于南中国海问题的宣言》，以及《南海各方行为宣言》。

第二，东盟关注的焦点是领土领海争议，而非航行自由与安全问题。在历次主席声明中，航行自由与安全问题仅仅在 1999—2001 年间被提及三次。到 2002 年《南海各方行为宣言》签署后，主席声明再没有涉及南海航行自由与安全问题。这是因为，《宣言》中明确表示，“各方重申尊重并承诺，包括 1982 年《联合国海洋法公约》在内的公认的国际法原则所规定的在南海的航行及飞越自由”，而且从 20 世纪 70 年代至今，南海的航行自由也从未受到威胁。因此，进行简单的逻辑推理可知，航行安全问题更多的是域外大国干涉南海事务、试图国际化南海问题的借口，而非东盟国家自身的安全需求。因此，美国与东盟在南海问题上的关注与利益诉求有重合，也存在差异，这种差异性，正是中国应对南海问题的突破口。

第三，东盟以法律制约争议各方行为的意愿十分强烈，突出表现为极力推动《南海各方行为准则》的达成。从 1999—2001 年的主席声明中可以发现，东盟最初希望与中国签署的是《南海各方行为准则》，然而由于各国的目标差异过大，作为妥协，最终签署了约束力较弱的《南海各方行为宣言》。但是，从 2006 年开始，东盟地区论坛就重提《南海各方行为准则》。经过努力，2011 年东盟与中国签署了《南海各方行为宣言》指导方针，2013 年 7 月，在第 20 届东盟地区论坛上，中国终于决定就推进“南海行为准则”与东盟举行磋商，循序渐进推动“准则”进程。这是东盟期待已久的新变化，但是由于少数国家目的在于约束中国，而非出于真正维护地区和平的愿望，料想谈判将会旷日持久。

第四，东盟试图将南海问题多边化与国际化，但成效有限。从 1994 年的第一次主席声明中可知，印尼召开的一系列有关南海问题的研讨会是东盟地区论坛开始运转的前期实践，

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

其中，“处理南海潜在冲突研讨会”一直被认为是东盟试图将南海问题多边化和国际化的尝试。[5] 在 1994—2000 年期间的主席声明中，均对这一论坛的积极作用予以肯定。但是，从 2000 年后，主席声明不再提及这一研讨会，这反映出中国在与东盟的对话中主导性和塑造能力的加强。2009 年后，南海问题的国际化趋势明显，这是域外国家和个别东南亚国家努力的“成果”，而非中国与东盟对话的产物。

本人认为，对于东盟在南海问题中的作用应该给予客观评估。在过去的 20 多年中，中国—东盟对话为南海争端的直接相关国提供了沟通平台，推动了各国间信任机制的构建，为缓和与稳定地区局势发挥了积极作用。

在 1990—2001 年的第一个十年中，东盟逐步构建与中国的对话，但东南亚国家并没有马上停止对南沙岛礁的侵占行动，根据不完全统计，越南、菲律宾和马来西亚在这一时期至少抢占了七个南沙岛礁，其中就包括 1999 年菲律宾以军舰坐滩形式对仁爱礁的占有。

但是，从 2002 年中国与东盟签署《南海各方行为宣言》后，整个南海局势进入了相对平稳期，争端各方没有占有新的岛礁或发生大规模的武装冲突，这与各方恪守《宣言》精神是有一定相关性的，即“各方承诺保持自我克制，不采取使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动，包括不在现无人居住的岛、礁、滩、沙或其他自然构造上采取居住的行动，并以建设性的方式处理它们的分歧”。《宣言》更重要的意义在于，推动了中国与东南亚国家的互信建设，继《宣言》签订之后，2003 年中国加入了《东南亚友好合作条约》，签署了《中国与东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言》，双方承诺发展全面和面向未来的关系，重点加强在政治、经济、社会、安全及国际和地区方面的合作。因此，我们认为，迄今为止，虽然中国—东盟对话机制未能解决南沙问题，但是考虑特定的国际环境与中国发展的阶段性需求，东盟对于稳定地区局势的积极作用是不应该被否定的。

南海局势的新变动与东盟政策的摇摆

从 2009 年开始，南海问题迅速升温，东盟的政策也出现了反复。在菲律宾和越南不断制造事端、发难中国的同时，东盟作为一个整体，对中国表现出明显的不友好，主动拉拢重返亚太的美国，与美国相互呼应，在南海问题上施压中国。

东盟主导的一系列地区对话机制为美国提供了外交“舞台”。2010 年 6 月，在新加坡举行的香格里拉对话上，美国时任国防部长盖茨坚称，美国对南海的兴趣在于确保“稳定、航行自由以及自由且不受阻碍的经济发展”。[6]7 月，美国国务卿希拉里在东盟地区论坛外长会议上发表了关于南海“安全稳定、航海自由”的讲话，她说，“美国对南沙群岛和西沙群岛的争端表示关切，争端的解决事关美国的国家利益”；“美国支持所有提出主权要求的国家，在不受到威胁的情况下，通过合作外交进程来解决争端，我们反对任何一方使用武力或者是以武力相威胁”。9 月，美国—东盟峰会在纽约召开国家首脑会议，在峰会上，双方着重讨论了南中国海问题，就“和平解决南中国海相关争端”以及“保证航道通畅”的重要性达成了一致意见。美国的挑衅直接导致了中美两国高官多次发生激烈争吵，一时间，中国的周边外交形势出现明显恶化。不仅如此，美国的“回归”还刺激了菲律宾、越南等国采取激进化和极端化的南海政策，频频制造海上摩擦，致使南海问题成为影响中国周边安全环境最主要的因素。

东盟政策的调整受到东亚力量格局变化的深刻影响。2010 年，中国经济总量跃居亚洲第一、世界第二。面对中国的迅速崛起，“中国威胁论”在东盟内部尘埃再起，南海争议国更是产生了极大的战略焦虑，担心中国的外交政策转向强硬，采用武力手段收回南沙被占岛礁。因此，当美国重返亚太时，多数东盟国家表示欢迎，认为美国是制衡中国的重要力量，对稳定地区安全有积极作用。新加坡总理李显龙指出，本区域如果要有个稳定的架构，美国必须是其中一部分，如果只有中国，不仅不利于亚洲，也不利于中国。[7]

但是，东盟的南海政策很快就出现了回调。2011 年 7 月，在东盟地区论坛外长会议上，东盟与中国就落实《南海各方行为宣言》的指导方针达成一致，不仅如此，在指针当中，东盟还顾及中国的意见，避免使用“多边”、“国际”等词语，这标志着东盟重拾与中国的合作。11 月，在东盟峰会上，东盟轮值主席国印尼总统苏西洛表示，峰会将重点讨论东盟一体化建设等议题。东盟成员国还共同发表了新的《巴厘宣言》，强调要在国际事务中发挥更大作用。这表明东盟将注意力重新集中于一体化建设，也表明东盟不会把构建新地区关系主动权拱手让给美国。[8]

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

南海永兴岛上空的云

在 2012 年的中菲黄岩岛对峙中，东盟没有公开谴责中国，不仅如此，在 7 月的东盟地区论坛上，菲律宾要求将黄岩岛事件列入主席联合声明，遭到了东盟的拒绝。具有戏剧性的是，由于菲律宾的极力阻挠，致使东盟地区论坛自成立以来，第一次未能发表主席联合声明，这对东盟的凝聚力造成极大的挑战，也促使东盟进一步反思自己的南海政策，更加坚定了东盟将地区对话的重点回调到区域合作与东盟一体化的决心。

东盟政策的回调是由自身的利益所决定，也是其平衡外交传统的实践。东盟清楚地意识到，过分强调南海问题，利用美国制衡中国，将转移地区合作的重点，使东盟一体化受到忽视，尤其是损害东盟在地区事务中的地位。对于东盟来说，美国重返亚洲和对本地区事务的过度干涉，是一把“双刃剑”。如果美国过度操作，不但会激起中美战略冲突，损害亚洲国家的利益，而且会制约东盟在地区国际关系中的主导能力。因此，对于东盟内部的非南海问题相关方来说，推动东盟一体化和提升东盟的国际地位更符合自身利益需求，正如印尼战略与国际问题研究中心执行主任苏克曼（Rizal Sukma）指出，对东南亚国家来说，最重要的是中国如何使用航母或是军事力量。如果中国的目的是提供地区性公共产品，那么东南亚国家就没有必要害怕中国的海军力量。因为包括发展航母在内，中国军事力量的不断增长有利于中国参与地区的非传统安全合作，如打击海盗和进行灾后救援。

亚太是中美利益交织最密集的地区，也是两国战略竞争的角逐场，因此，东盟政策的调整必然与中美形成互动，中美在地区对话机制中提出的议程开始发生微妙的变化。2013 年 7 月，在东盟地区论坛上，美国将对话重点投向与东盟加强在区域海事安全与网络安全领域的合作，同时，中国也表示要用好中国—东盟海上合作基金，推动渔业、海上互联互通、海洋科技、防灾减灾、航行安全与搜救等领域务实合作，把海上合作打造成中国—东盟合作新亮点，并同意从 9 月开始，与东盟就南海各方行为准则举行磋商。可以预计，未来东盟将会极力将地区对话拉回东盟一体化建设和区域合作，而中美在争取东盟的过程中，将会围绕与海上安全相关的功能性问题展开博弈。

多边框架下的新型双边关系：中国解决南海问题的新思维

对于中国—东盟对话与南海问题的多边化，中国的立场是有所变化的。中国过去始终坚称与直接当事国解决南海问题的双边主义原则，但是由于南沙领土领海争端涉及双边或三边，以及南海问题国际化的趋势，使得中国的双边主义面临严峻挑战。从 20 世纪 90 年代与东盟展开对话之际，对于东盟推动南海问题的对话，中国给予了积极回应，表明中国过去一直

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

坚持双边会谈，现在已慢慢接受多边机制，在南海问题上采取追求主权、战略和经济利益平衡的策略。[9]

本文认为，南海问题已经成为影响中国对外关系和国际环境的重大问题。在解决争端条件不具备的情况下，贸然使用武力代价太大。而且，从国际法角度论证所指出的，解决南海争端有单边、双边、多边三种路径。双边路径可能适合解决部分特定海域的划界和权益归属争端，但却远不足以解决整个南海海域的划界和海洋权益归属问题。因为南沙海域的情况复杂，许多海域是两个或两个以上国家都提出了权利主张。因此，多边路径是最根本的和最重要的路径，只有诉诸多边路径才能真正而全面地解决南海争端。[10] 但考虑到现实的复杂性，可以将多边路径和双边路径结合起来，通过多路径解决南海问题。而且，中国运用双边与多边谈判并行的做法已有先例。20 世纪 90 年代初，中国与中亚国家解决领土划界时，就采取了“五国双方”的形式。[11] 因此，我们主张，应该改变传统的双边主义，积极利用东盟框架以及小多边框架，区别对待各方的利益需求，以政治对话为主，寻求解决南海问题的路径，为中国的崛起提供稳定的周边安全环境。[12]

首先，要创造性地理解和定位中国—东盟关系。中国—东盟关系是一种由中国和东盟及其成员国构成的双边与多边关系的“混合体”，形成了以中国—东盟关系框架内部的大多边为制度中心、小多边和双边为内部支撑，以区域多边、区域间多边和全球多边等为外部促进，内外互动的多边层次互动格局。[13] 如果能够区别利用大多边、小多边和双边的功能，在大多边框架内推动地区机制构建和加强互信，从而塑造稳定的地区安全环境和创造对话平台，在小多边和双边框架内与直接当事国通过谈判解决南沙争端，那么就会出现一种全新的局面。

其次，细化周边战略，利用好东盟这个多边框架。第一，理解东盟的整体需求，支持东盟的一体化进程和在地区事务中发挥更大作用，使东盟能更好地说服成员国减少制造麻烦，维护南海地区的稳定。第二，细分东盟成员国的立场差异性和需求多样性，通过重点发展与一些国家的双边关系，推动东盟在南海问题上发挥积极作用。东盟在南海问题上的立场是分裂的：南海相关国之间的主张具有重叠性；非相关国的外交政策具有差异性，老挝和柬埔寨支持中国，马来西亚和印尼对美国的介入有所保留，新加坡和泰国的立场相对中立，只有越南和菲律宾积极欢迎美国发挥作用。[14] 需要强调的是，印尼值得特别关注，作为东南亚地区面积最大、人口最多的国家，目前印尼正在谋求重掌东盟领导地位，热衷推动东盟一体化进程。2011 年以来，东盟南海政策的回调与印尼是东盟的轮值国主席不无关系。不仅如此，有报道称，为了敦促中国与东盟签署《南海各方行为宣言》指针，印尼对菲律宾做了大量的说服工作。因此，加强与印尼的双边关系应成为中国周边外交的重点之一。第三，中国应在功能性问题领域密切与东盟的合作，通过提供更多的公共产品，拓展对话渠道，为南海问题的最终解决塑造一个稳定和信任的外交环境。

（第一作者系中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员；第二作者单位：92857 部队）

（责任编辑：刘娟娟）

[1] 石家铸 . 南海建立信任措施与区域安全 [J]. 国际观察 ,2004,1. 赵锐玲 . 东盟对南中国海问题的介入及其消极影响 [J]. 解放军外国语学院学报 ,2002,6.

[2] 这五个成员国中，老成员国有菲律宾、马来西亚、文莱和印度尼西亚，越南在 1995 年才加入东盟。因此，在 90 年代初，越南是作为和中国一样，被东盟视为处理南海问题时面对的两个主要对手。

[3] Lee Lai To, “ASEAN and the South China Sea Conflicts”, the Pacific Review, Volume 8, Issue 3, 1995, p.532.

[4] 李金明 . 从东盟南海宣言到南海各方行为宣言 [J]. 东南亚 ,2004,3.

[5] 其他两个还包括 International Studies Centre (Thailand) 和 Institute of Policy Studies (Singapore)，参见“The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper”, Bangkok, July 25,1994, http://aseanregionalforum.asean.org/library/arf-chairmans-statements-and-reports/132.html.[2011-12-26].

[6] 游戏改变者：应对中国外交政策革命 [J].（美国）外交 ,2010,11/12 月号 .

[7] 李显龙 . 南中国海岛屿主权纷争 依海洋法解决符合我国利益 [N]. 联合早报 ,2010-09-24.

[8] 张蕴岭 . 把握周边环境新变化的大局 [J]. 国际经济评论 ,2012,1:13.

[9]（新加坡）李明江 . 泛北部湾合作与区域安全：关注南海 [J]. 东南亚纵横 ,2008,1.

[10] 罗国强 . 多边路径在解决南海争端中的作用及其构建——兼评《南海各方行为宣言 [J]. 法学论坛 ,2010,7.

[11] 祁怀高、石源华 . 中国的周边安全挑战与大周边外交战略 [J]. 世界经济与政治 ,2013,6:35.

[12] 参见张蕴岭 . 把握周边环境新变化的大局 [J]. 国际经济评论 ,2012,1; 郑永年 . 中国外交的外部战略选择 [N]. 联合早报 ,2012-02-28.

[13] 郑先武 . 中国—东盟安全合作的综合化 [J]. 现代国际关系 ,201,3:47-53.

[14] See the discussion in Sheldon W. Simon, “Conflict and Diplomacy in the South China sea”, Asian Survey, Vol.52, No.6,2012, pp.995-1018; Sam Bateman, “Managing the South China Sea: Sovereignty Is Not the Issue,” Rajaratnam School of International Studies (RSIS), RSIS Commentaries, no. 136/2011,September 29, 2011; and Subathra R. Periyaswamy, “The South China Sea Dilemma: Options for the Main Actors,” in ibid., no. 137/2011, September 29, 2011.

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net