

全球发展倡议和全球安全倡议的 地区实践与历史经验

——关于中国-东盟推动区域合作与治理南海问题的考察

张 洁

内容提要：以《南海各方行为宣言》的发展为主线，分阶段考察中国与东盟国家治理南海问题和推进区域合作的互动进程可以看到，坚持和平共处的外交原则以及共同、合作与对话的安全观，坚持发展优先、致力于区域合作，坚持“东亚方式”与“双轨模式”，是中国与东盟国家妥善处理发展与安全议题的成功经验所在。这种地区经验与全球发展倡议、全球安全倡议的理念具有高度共同性，充分说明两大倡议来源于中国外交的长期实践。未来，面对美国发起对华全面战略竞争的地区变局，中国与东盟应坚持全球发展倡议和全球安全倡议的理念，继续聚焦区域经济合作，通过可持续性发展实现本地区的可持续性安全，从而确保南海形势的稳定并寻求最终解决之道。

关键词：中国-东盟关系 全球发展倡议 全球安全倡议 区域合作 南海问题 南海各方行为宣言

作者简介：张洁，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员、博士生导师，中国社会科学院大学国际政治经济学院教授（北京 邮编：100007）

基金项目：国家社会科学基金重点项目“未来5—10年中国周边安全风险评估与防范研究”（编号：18AGJ010）

中图分类号：D820 **文献标识码：**A **DOI：**10.19780/j.cnki.ytaq.2023.4.3

文章编号：2096-0484（2023）04-0051-16

党的二十大报告指出，只有各国行天下之大道，和睦相处、合作共赢，繁荣才能持久，安全才有保障。中国提出了全球发展倡议、全球安全倡议，愿同国际社会一道努力落实。^①该表述彰显了关于全球发展与安全大势的“中国主张”，为统筹发展与安全问题提供了“中国方案”。应该说，全球发展倡议和全

^① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2022年10月26日，第5版。

球安全倡议是基于中国外交长期实践的经验总结,为未来推动构建人类命运共同体提供了行动指南与实施路径。

周边是中国外交的首要。自2013年首次中国周边外交工作座谈会召开至今已有十年。十年来,中国以建设周边人类命运共同体为目标,坚持亲诚惠容和与邻为善、以邻为伴周边外交方针,实现了与周边国家的互利共赢,极大地改善了周边安全环境。而在东南亚,这一中国周边外交的优先发展方向,经过中国与东盟各国的共同努力,中国-东盟关系成为最具活力、最富内涵、最为互利的对话伙伴关系之一,成为东亚区域合作的典范,为亚太地区的和平稳定和发展繁荣做出重大贡献。^①

特别是东南亚地区集中了与中国存在领土领海争端的多个国家,但中国和东盟自建立对话关系以来,再无发生大规模军事冲突,而是能够妥处分歧,彼此受益,让一个曾经充满敌意、对抗的地区成为友善、稳定、和平与发展的地区。^②中国与东盟有关以和平方式处理争端,倡导共同、包容、合作的安全共识,以及坚持发展优先、聚焦区域合作的成功实践,与全球发展倡议、全球安全倡议的内涵高度统一。因此,总结分析中国-东盟妥处发展与安全事务的实践经验,将有助于全球发展倡议、全球安全倡议在全球范围内的推进与落实。

南海问题是影响中国-东盟关系的关键性安全议题。其中,《南海各方行为宣言》(DOC,以下简称《宣言》)是中国与东盟国家关于南海问题达成的重要政治共识,在推动其签署与落实的进程中双方也逐步形成协商管控南海局势的对话机制。更值得关注的是,《宣言》磋商签署、落地实施和进一步落实的三个阶段,每一个阶段大致是十年,而中国-东盟区域合作的提质升级也基本分为三个阶段,每一个阶段也是十年,二者之间具有明显的同步性,这充分说明了中国和东盟国家治理南海问题与推进区域合作之间相互影响、相互成就。

本文将以此一互动进程为考察主线,梳理、分析和总结中国与东盟的区域性经验,以期为全球发展倡议、全球安全倡议向更广大地区推进提供借鉴。此外,本文还将探讨在美国全面加大对华战略竞争背景下,中国与东盟国家以两大倡议为行动指南、继续维护地区和平与发展的可能性路径选择。

^① 参见《中国-东盟建立对话关系30周年纪念峰会联合声明——面向和平、安全、繁荣和可持续发展的全面战略伙伴关系》,中国外交部网站,2021年11月22日, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_677076/xgxw_677082/202111/t20211122_10451473.shtml [2023-06-27]。

^② 参见张蕴岭:《中国-东盟对话30年:携手共创合作文明》,《国际问题研究》2021年第3期,第109页。

一、中国-东盟同步推进《宣言》与区域经济合作的历史实践

本文以《宣言》的磋商签署、落地实施与进一步落实的演变进程为主线，分三个阶段研究中国-东盟国家处理南海问题与推进区域合作的互动过程。需要说明的是，在有关《宣言》的既有研究中，有些将1992年作为起点，即以东盟发表南海问题立场声明为标志；有些则将1999年作为起点，即以中国-东盟国家启动首轮《宣言》谈判为标志。^①基于从整体研究中国-东盟关系的需求出发，以及考虑到1992年的东盟南海问题立场声明与后期《宣言》谈判的内容有直接关联性，本文选择以1992年作为研究起点，将1992年到2002年11月《宣言》签署作为第一阶段，2003年到2011年7月中国-东盟签订《〈南海各方行为宣言〉指针》为第二个阶段，此后至2023年为第三个阶段，分阶段进行分析论述。

（一）第一阶段（1992—2002年）：《宣言》磋商签署与区域合作的初步启动

东盟成立于1967年8月。受冷战影响，东盟成立后的十余年里与中国鲜有互动。直到冷战结束后，中国与东南亚国家的双边关系得到改善，如与印尼复交、与新加坡等国建交后，中国与东盟才随之开始接触。这是一种相向而行的选择：之于中国，改革开放标志着中国的对外战略发生重大变化，开始以发展为中心构建安全环境，在积极通过谈判对话处理陆海边界争端的同时，尝试参与多种区域合作机制，而东南亚是中国这一战略实施的重要突破方向；^②之于东盟，国际环境的变化与柬埔寨问题等地区内部事务的解决为东盟转向关注地区经济合作提供了契机，在建设域内自由贸易区的同时，东盟希望加快构建与外部主要国家的对话关系，中国作为其邻近的主要大国，自然成为重点目标。然而，由于历史原因和长期的隔阂，东盟国家对中国缺乏战略信任，尤其是在冷战结束初期东南亚地区出现“权力真空”而中国实力增长迅速，这使东盟更为担心中国对地区安全可能的冲击，为此，东盟国家希望通过接触以“规范”中国。^③

在东盟的邀请下，1991年7月时任中国外交部长钱其琛出席第24届东盟外长会议并提出：“中国愿同东盟进一步加强合作，在政治、经济、科技和安全等

^① 参见张明亮：《原则下的妥协：东盟与“南海行为准则”谈判》，《东南亚研究》2018年第3期，第65页；Carlyle A. Thayer, “ASEAN China and the Code of Conduct in the South China Sea,” *SAIS Review of International Affairs*, Vol. 33, No. 2, 2013, pp. 76-82.

^② 参见张蕴岭：《序言》，载钟飞腾：《发展型安全：中国崛起与秩序重构》，北京：中国社会科学出版社，2017年，第1—2页。

^③ 参见王光厚：《冷战后中国-东盟战略关系研究》，长春：吉林大学出版社，2008年，第100—102页。

方面与东盟建立对话关系……中国尊重并支持东盟关于建立东南亚和平、自由、中立和无核区的主张，支持东盟为加强区域经济合作、维护本国资源和经济权益以及建立国际经济新秩序所做的努力。”^① 对于中国伸出的橄榄枝，东盟给予积极响应。1992年7月，中国与东盟建立磋商伙伴关系。

当时，中国与东盟对话磋商的重点议题是政治与安全，东盟尤其关注南海问题，认为这是影响与中国关系的关键安全议题。据时任中方主管亚洲事务的外交官的回忆，当时各方的共同愿望是相互尊重、平等相待、聚焦合作。因此，大家聚在一起，谈的就是南海问题，各方都认为有责任寻找可控的办法处理南海问题引发的矛盾。^② 经过大量工作层面的磋商，1997年12月中国与东盟国家举行首脑会晤并形成联合声明，明确承诺通过和平方式解决彼此之间的分歧或争端，不诉诸武力或武力相威胁；同意根据公认的国际法，包括1982年《联合国海洋法公约》，通过友好协商和谈判解决南海争议；在继续寻求解决办法的同时，同意探讨在有关地区合作的途径。^③

需要指出的是，开启有关南海问题的政治磋商对于中国来说是一种充满勇气的尝试，因为当时中国对于多边对话持谨慎态度，有观点认为多边机制是对中国的“围攻”，选择与所有东盟国家、而非仅仅是南海当事国磋商南海事务，事实上既存在将南海问题扩大化、也存在东盟以“一个声音”集体对抗中国的风险。但实践证明，中国很好地把握了这次机会，将之转变为尝试参与多边对话的良机。在此过程中，中国与东盟相互尊重，以真诚沟通增进理解和信任，东盟也更加了解中国和平发展的决心。

在推进南海问题磋商的同时，中国-东盟关系逐步拓展。1996年7月东盟将中国从“磋商伙伴”升格为“对话伙伴”，双方建立全面对话合作伙伴关系。1997年亚洲金融危机后，中国与东盟领导人首次对话并确立了“面向21世纪的睦邻互信伙伴关系”，以睦邻和互信作为双方关系发展的新坐标，以“10+1”作为核心对话机制，并且开始与日韩等国共同致力于东亚合作。经济关系的密切，增进了双方的战略互信，也为东亚合作的全面发展、地区认同的形成以及地区规则和机制建设创造了条件，而这些发展又进一步凸显了维护地区安全与稳定的共同需求。

2002年，中国与东盟国家最终签署了《宣言》，体现了各方依照包括《联

① 《钱其琛会见东盟6国外长时重申 中国愿同东盟加强合作建立对话关系》，《人民日报》1991年7月21日，第6版。

② 参见中方代表“中国-东盟DOC20周年学术研讨会”上的发言，中国北京，2022年6月。

③ 参见《中华人民共和国与东盟国家首脑会晤联合声明》，中国外交部网站，1997年12月16日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682518/zywj_682530/199712/t19971216_9386047.shtml [2023-03-17]。

联合国海洋法公约》在内的国际法促进地区和平、稳定与互信的承诺。^①这在当时发挥了避免南海形势持续紧张的积极作用，同时为尝试开展海上合作提供了行动指南，尽管这种合作还是相当有限的。^②更重要的意义是，南海问题的缓和，为中国-东盟更多聚焦区域合作创造了条件。因此，在《宣言》签署后的十年，中国与东盟逐步形成最具实质性、最有活力以及具有引领性的伙伴关系。

（二）第二阶段（2003—2011年）：《宣言》稳定南海局势、区域合作加速推进

《宣言》签署后，南海相关各方保持了相对的自我克制，没有再占有新的岛礁，各国间也没有发生过大规模海上摩擦。不仅如此，为了落实《宣言》关于加强在海洋环保、海洋科学研究、海上航行和交通安全、搜救、打击跨国犯罪等领域的合作精神，中国与东盟国家还进行了积极探讨和实践。至2011年中期，双方召开了两次高官会，成立了联合工作组并召开了六次会议，决定开展有关南海防灾减灾、海洋搜救、海洋科研等六个合作项目。其中，中国承办三个项目，东盟国家承办三个项目。^③同时，中菲越三国探索开展海上能源勘探的合作，即中菲在2004年签署了有关南海共同研究油气资源协议，中菲越三国企业于2005年3月签署了《在南海协议区三方联合海洋地震工作协议》。除了南海问题之外，中国与东盟还开启了在非传统安全领域的合作，双方于2002年11月发表了《关于非传统安全领域合作联合宣言》，宣布将共同打击恐怖主义、毒品走私、人口贩卖等各类跨国犯罪。

这一阶段，中国-东盟合作进入全领域、机制化建设的新阶段。中国与东盟在2002年签署了《全面经济合作框架协议》，次年中国又加入了《东南亚友好合作条约》，率先同东盟建立战略伙伴关系。至此，中国-东盟合作进入高速发展时期，在战略对接、机制建设、实质合作等方面均取得显著进展。以“10+1”为核心机制，中国与东盟国家建立了包括工作组、高官、部长以及领导人等多层级对话方式，覆盖了政治、安全、贸易、投资、交通等全领域。同时，双方形成全局性的战略对接，先后制定了2005—2010年和2011—2015年两份《落实中国-东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划》，统筹安排政

^① 1992年7月，第25届东盟外长会议通过《东盟南海宣言》，主张有关各方应以《东南亚友好合作条约》为基础，制定南海的国际行为准则（a code of international conduct）。对此，中国做出积极回应，开始与东盟就“准则”举行多轮磋商对话。但最终中国与东盟国家签署的是《南海各方行为宣言》而非“南海行为准则”。相关过程及其原因，参见李金明：《从东盟南海宣言到南海各方行为宣言》，《东南亚》2004年第3期，第31—36页。

^② Sam Bateman, “Regime Building in the South China Sea—Current Situation and Outlook,” *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, Vol. 3, Issue 1, 2011, p. 29.

^③ 参见《落实〈南海各方行为宣言〉高官会达成一系列共识》，中国政府网，2011年7月20日，http://www.gov.cn/jrzq/2011-07/20/content_1910097.htm [2023-03-17]。

治安全、经济、社会文化三大支柱领域的合作议程。区域合作方面，中国与东盟在2002年启动建立自由贸易区的工作，到2010年1月中国-东盟自贸区进入全面落实阶段。以此为先导，东盟还先后与韩国、日本、澳大利亚、新西兰、印度等国开启相关谈判，逐步构建了以“10+1”为框架的自贸区网络。可以说，中国率先与东盟形成各类合作机制，带动了地区主要国家加强与东盟合作的良性竞争，推动整个东亚地区快速走上一体化道路，对于构建地区战略稳定、塑造东亚和平体系发挥了重要作用。

（三）第三阶段（2012年迄今）：《宣言》落实与“准则”磋商并举，中国-东盟坚持合作“初心”

2010年前后，中国GDP总量超过日本，位居亚洲第一、全球第二，亚太地区格局发生根本性变化。面对中国的崛起，为了维护自身的地区主导权，美国将长期实施的“离岸平衡”战略调整为“重返亚太”“亚太再平衡战略”，再到出台“印太战略”。其对华政策也相应地从接触与合作转变为竞争与合作，直至全面遏制。在这一进程中，南海问题成为美国实施地区战略的重要“抓手”，美国打着“维护航行与飞越自由”、建立“基于规则的地区秩序”的旗号，试图拉拢盟友与伙伴国家共同打造对华包围圈。

地区环境的变化冲击着东盟尤其是南海当事国的对华认知以及政策举措。它们既希望在经济上与中国互利共赢，又对中国崛起持有战略疑虑，担心中国军事力量增强后会武力解决南海问题。同时，经过多年的经济发展与海洋意识的培养，相关国家更为重视海洋经济开发，在南海问题上的立场也更为“坚定”。受上述因素影响，2010年前后开始，南海局势进入动荡多变时期，先后发生了2012年中菲黄岩岛对峙事件、2013年菲律宾提出所谓“南海仲裁案”、2014年中越中建南对峙事件等。同时，美国对南海问题的介入从“幕后”走向“台前”，不仅支持菲律宾提起所谓“南海仲裁案”，而且直接推动南海问题的军事化、司法化、舆情化，使南海问题的国际化趋势显著发展。

但是，与之形成鲜明对比的是，这一时期中国与东盟携手克服2008年全球金融危机后，双方的合作开始从“黄金十年”迈向“钻石十年”。^①特别是2013年中国提出的建设“21世纪海上丝绸之路”倡议以及建设中国-东盟命运共同体的倡议，为双方的合作注入了强大动力。2018年底，《中国-东盟战略伙伴关系2030年愿景》（简称《2030年愿景》）通过，标志着中国成为第一个与东盟制定中长期合作规划的对话伙伴。双方强调以《2030年愿景》对接《东盟互联

^① 2014年，李克强总理出席在第十七次中国-东盟领导人会议时表示，中国-东盟战略伙伴关系经历了“黄金十年”，正步入起点更高、内涵更广、合作更深的“钻石十年”。参见《李克强在第十七次中国-东盟（10+1）领导人会议上的讲话（全文）》，中国政府网，2014年11月14日，https://www.gov.cn/guowuyuan/2014-11/14/content_2778300.htm?cid=303 [2023-06-25]。

互通总体规划 2025》与中方“一带一路”倡议共同的重点领域，加强《东盟愿景 2025》同联合国 2030 年可持续发展议程的对接，打造南南合作的典范。^①此外，2022 年 1 月，经过东盟与中国十年的共同努力，区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）正式生效。

发展战略的有效对接和区域合作的稳步推进，为中国-东盟关系提供了“压舱石”。面对南海问题的重新升温，中国与东盟国家迅速采取措施并取得成效。首先，进一步落实《宣言》和启动“南海行为准则”（简称“准则”）磋商。依托既有的联合工作组会、高官会等多层级南海问题对话机制，2011 年中国与东盟国家就落实《宣言》指针案文达成一致，并在 2013 正式启动了“准则”磋商进程。事实上，2002 年签署《宣言》只是中国与东盟国家达成的阶段性外交成果和“早期收获”。当时，《宣言》里就包含着进一步制订“准则”的重要目标。^②不过，由于《宣言》签署后南海形势保持稳定，各方推进“准则”磋商的意愿与紧迫性下降，相关工作以落实《宣言》精神为主，直至南海局势重新升温之际，“准则”谈判才被重新列入日程。

其次，逐步完善涉海危机管控机制。2016 年 9 月，中国和东盟国家审议通过了《中国与东盟国家关于在南海适用〈海上意外相遇规则〉的联合声明》和《中国与东盟国家应对海上紧急事态外交高官热线平台指导方针》。前者旨在为中国与东盟国家海军的船舶与航空器在南海意外相遇时的应急处置和操作规范提供明确指引，后者则是在紧急事态发生且需要政策层面介入的情形下，为各国外交部门之间提供即时、有效的联络渠道，从而管控风险、共商对策，维护南海的和平稳定。^③2023 年 3 月，中国-东盟决定在年内举行安全热线演习，以防止南海发生意外碰撞导致紧张局势升级。^④

最后，继续推进海上合作，展示维护南海稳定的战略共识。2018 年，中国与东盟全部成员国举行了首次海上军事演习，意在加强战略互信。2016 年中菲

^① 参见《中国-东盟战略伙伴关系 2030 年愿景（全文）》，中国外交部网站，2018 年 11 月 15 日，<http://new.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1613344.shtml> [2023-05-07]。

^② 具体内容是，“有关各方重申制定南海行为准则将进一步促进本地区和平与稳定，并同意在各方协商一致的基础上，朝最终达成该目标而努力”。参见《南海各方行为宣言》，中国外交部网站，2002 年 11 月 4 日，https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/zcfg/200303/t20030304_8523439.htm [2023-03-17]。

^③ 参见《第 19 次中国-东盟领导人会议发表〈中国与东盟国家关于在南海适用〈海上意外相遇规则〉的联合声明〉》，中国外交部网站，2016 年 9 月 8 日，https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/zcfg/201609/t20160908_8523574.htm [2023-03-17]；《第 19 次中国-东盟领导人会议通过〈中国与东盟国家应对海上紧急事态外交高官热线平台指导方针〉》，中国外交部网站，2016 年 9 月 8 日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682518/zywj_682530/201609/t20160908_9386081.shtml [2023-03-17]。

^④ 参见《防南海发生意外碰撞 亚细安与中国将举行安全热线演习》，联合早报网，2023 年 3 月 12 日，<https://www.zaobao.com/news/sea/story20230312-1371647> [2023-05-17]。

关系实现转圜后，双方于2018年底启动了关于油气开发合作的磋商进程。^①

上述实践表明，尽管由于地区形势发生了深刻变化，但是发展共识与已有区域合作成果稳定了中国-东盟整体关系，稳住了南海局势。这也凸显了东亚地区长期实践后形成的“危机型”合作模式，即越是在出现危机与困难的情况下，各方越是可以通过对话与沟通，化危机为转机，进而形成新的合作机制与合作态势。

二、中国-东盟妥处南海问题和推进区域合作的内在动力与地区经验

自对话关系建立以来，中国-东盟合作迅速发展，成就斐然，不仅实现了双方关系的“跨越式发展”，而且通过合作使东亚地区摆脱了冷战阴霾，走上了充满活力的经济一体化道路。^② 这是中国与东盟妥处安全与推动发展两大议题的成功实践。这两大地区议程在重大时间节点上相互呼应，即《宣言》发展的三阶段，大致也是中国-东盟区域合作形成跨越式发展的三阶段（参见表1）。

在这三阶段中，维护地区稳定、实现发展繁荣的需求开启了有关南海问题的政治对话并最终促成了《宣言》的签署，而各方在制定《宣言》的磋商进程中增进了相互了解与信任。《宣言》签署后，中国与东盟国家处理南海问题形成了类似机制化的相互承诺，为双方提升经济合作水平提供了更为可靠而长期的保障。经过《宣言》第二阶段近十年的合作，中国-东盟利益深度融合，进而为妥处《宣言》进入第三阶段后面临的挑战与考验奠定了战略互信的基础，促使各方坚持发展优先导向，坚持以理性、克制的方式处理南海问题。因此，尽管发生了一些海上摩擦，但是中方并未因实力上升而占有新的无人岛礁，也没有使用武力或武力胁迫改变岛礁的被占现状。而东盟在各类有关南海问题的声明中，始终坚持了不点名中国、不谈及“南海仲裁案”非法“裁决”的底线，这种相互妥协与理解对方安全关切，共同维护了南海局势的基本稳定，从而最终确保中国-东盟关系完成从对话关系、战略伙伴关系到全面战略伙伴关系的跨越式发展，实现了共同的发展与繁荣。

^① 参见《中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府关于油气开发合作的谅解备忘录》，中国外交部网站，2018年11月27日，https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/zcfg/201811/t20181127_8523620.htm [2023-03-17]。

^② 参见《习近平在中国-东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话（全文）》，中国外交部网站，2021年11月22日，https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202111/t20211122_10451226.shtml [2023-03-17]。

表 1 1992 年迄今中国-东盟推进区域合作与治理南海问题的主要事件

阶 段	推进区域合作	治理南海问题
第一阶段 ^[1] (1992—2002 年)	1991 年中国-东盟建立对话关系 1992 年中国-东盟建立磋商伙伴关系 1996 年中国-东盟建立全面对话合作伙伴关系 1997 年中国-东盟确立“面向 21 世纪的睦邻互信伙伴关系” 2002 年《中国与东盟全面经济合作框架协议》，启动自贸区建设进程 2002 年中国-东盟签署《关于非传统安全领域合作联合宣言》	1992 年东盟外长会议通过《东盟南海宣言》 1997 年中国-东盟发表联合声明 2002 年《南海各方行为宣言》签署
第二阶段 (2003—2011 年)	2003 年中国加入《东南亚友好合作条约》，成为东盟第一个战略伙伴 2010 年中国-东盟自贸区正式建成	2005 年中菲越三国企业签署《在南海协议区三方联合海洋地震工作协议》 2011 年中国-东盟达成落实《宣言》指针案文
第三阶段 (2012 年至今)	2013 年高质量共建“一带一路”提出 2013 年中国提出建设中国-东盟命运共同体倡议 2018 年《中国-东盟战略伙伴关系 2030 年愿景》通过 2021 年中国-东盟建立对话关系 30 周年，中国-东盟建立全面战略伙伴关系 2022 年 1 月，RECP 正式生效	2012 年中菲黄岩岛对峙事件 2013 年菲律宾提出所谓“南海仲裁案” 2013 年中国-东盟重启 COC 谈判 2014 年中越中建南对峙事件 2016 年中国-东盟审议通过《中国与东盟国家关于在南海适用〈海上意外相遇规则〉的联合声明》和《中国与东盟国家应对海上紧急事态外交高官热线平台指导方针》 2018 年中国与东盟十国举行海上军事演习 2018 年中菲启动油气开发合作磋商

注：[1] 本文以《南海各方行为宣言》为阶段划分的主线，故尽管 1991 年中国-东盟就建立了对话关系，但第一阶段的划分起点仍选择为 1992 年，即东盟发表有关南海的宣言。

资料来源：作者自制。

纵观中国和东盟国家在 30 年里平衡把握治理南海问题与推进区域合作的历程，可以看到其成功实践，来源于在处理南海问题中坚持“和平共处五项原则”，坚持践行新安全观；在战略实施中以发展为优先事项，坚持开放、包容与合作的发展导向。此外，“东亚方式”与“双轨模式”，则确保了中国-东盟机制建设的灵活性与可持续性。这些地区经验与全球发展倡议、全球安全倡议有着很大的相似性，可以说，以中国-东盟合作为代表的地区实践，是两大倡议提出与形成的重要现实来源。

（一）中国与东盟各国均坚持发展优先，以合作型发展为要义，与全球发展倡议的理念相一致

中国自改革开放以来，坚持以经济发展为中心，在处理周边事务中坚持亲诚惠容与睦邻、安邻、富邻的外交政策，而东盟从 20 世纪 90 年代实现本地区和平后，转而聚焦一体化建设以及构建以东盟为中心的、更广泛的区域自由贸易

网络。应该说,中国与东盟从开始致力于经济发展,就强调合作型发展的重要性并积极加以实践。

1997年亚洲金融危机发生后,中国以负责任的态度与东盟共渡难关,显著加强了双方战略互信。而此后东盟邀请中日韩对话,建立了“10+1”“10+3”的对话机制,开启了东亚合作的进程。2008年全球金融危机爆发后,尤其是2013年“一带一路”倡议提出后,中国逐步成为地区经济中心,为东南亚地区带来大量基础设施投资,到2020年新冠疫情全球暴发前,东盟的发展地区主义和中国的共建“一带一路”倡议共同构成了重要的本土实践,并为亚太地区成为全球经济增长中心做出重要贡献。应该说,中国-东盟关系发展的主线始终是区域合作,虽然南海问题是双方最重要的安全议题,但它并不是影响中国-东盟关系发展的全局性的议题,而发展共识决定了中国-东盟倾向于采取共同、合作的安全观。

(二) 中国与东盟国家支持以和平方式解决争端,与全球安全倡议的要义相一致

在包括《宣言》在内的各类政治声明中,中国与东盟多次重申“以《联合国宪章》宗旨和原则、1982年《联合国海洋法公约》、《东南亚友好合作条约》、和平共处五项原则以及其他公认的国际法原则作为处理国家间关系的基本准则”。^①《东南亚友好合作条约》是东盟的基础性政治文件,是在首次东盟首脑会议上通过的。《条约》明确指出发生争端时不使用武力或武力相威胁,以友好磋商的方式加以解决,这与联合国宪章宗旨、和平共处五项原则、万隆精神高度一致,而中国则是最早提出和平共处五项原则的国家之一。东盟将接受《东南亚友好合作条约》作为与其建立对话关系的先决条件之一,2003年10月,中国正式加入该条约,成为第一个加入该条约的东南亚区域外国家,也是第一个与东盟建立战略伙伴关系的大国。这是由双方外交政策的共同认知所决定的。

在实践中,中国自20世纪90年代以来,通过和平方式解决了除中印之外的全部陆上领土争议问题,而东盟自成立后,逐步实现了区域内部的和平与稳定,进而成功避免了与外部主要大国发生大规模冲突,并努力消除外部力量在本地区发生对抗与战争。因此,以对话与磋商等和平方式解决南海问题,是符合中国与东盟国家的外交与安全理念的。此外,东盟主导下的东盟地区论坛、“10+1”机制、东盟防长扩大会议,以及东盟政治安全共同体的建设,都是东盟以多边合作为特征的合作安全观的体现。^②而围绕南海问题形成的《宣言》磋商机制与“准则”磋商机制,也是以具体问题为导向形成的多边安全对话机制,

^① 参见《南海各方行为宣言》,中国外交部网站,2002年11月4日, https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/zcfg/200303/t20030304_8523439.htm [2023-06-17]。

^② 参见韦红:《东盟安全观与东南亚地区安全合作机制》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2015年第6期,第27页。

这种以合作与对话为特征的安全观，与中国提出的全球安全倡议是有共同性的。

（三）“东亚方式”与“双轨模式”是中国与东盟共同打造的地区经验

“东亚方式”是中国与东盟国家共同实现从签署《宣言》到磋商“准则”的重要地区经验。关于“东亚方式”，国内外学者多有研究，各有表述。其实质是在主权平等的基础上，通过协商一致做出决策，其核心精神是尊重多样性，照顾差别性和进程渐进性，最终达成共识。正如在《宣言》磋商过程中，最初的目标是达成“准则”，但为了尊重各方意见，最终各方采取灵活方式，形成了更为宽松的《宣言》。虽然《宣言》没有满足所有各方国家的愿望，但确是一个集各方最大公约数和共识点的政治声明。当然，各方并未因此放弃制定“准则”的目标，而是同意采取循序渐进的方式进行，在平等相处中照顾各方舒适度。

“双轨模式”体现在中国-东盟对话关系构建的多个领域。“双轨”中的一轨是指中国与东盟国家的双边关系，另一轨则是中国与东盟的集体对话。一般来说，既有研究多聚焦于“双轨模式”在处理南海问题、稳定南海大局中的积极作用。然而，“双轨模式”对于建构整体的中国与东盟关系发挥了重要作用。尤其是随着东盟统一性与中心性的加强，在内部，东南亚国家均提升了对东盟组织的认可，将其作为自身外交战略中的重要一环；在对外关系中，东盟则通过集体发声，提升了与大国对话的能力，以及在地区与国际事务中的话语权。中国长期支持东盟的“中心地位”，主动加强与《东盟互联互通总体规划 2025》《东盟印太展望》等地区规划的对接，这是推进中国-东盟区域合作的重要途径。同时，东盟一轨对于稳定南海大局也发挥了积极作用，在一定程度上成为部分国家与中国发生海上摩擦的“缓冲器”与“减压阀”。

三、地区秩序重构与中国-东盟的战略选择

美国发起全面对华战略竞争，引发了显著的地区和全球战略关系调整，这其中，亚太地区成为中美直接交锋地带，而建立一个什么样的地区秩序则是交锋的核心所在。正如 2022 年 7 月时任中国国务委员兼外交部长王毅在东盟秘书处发表演讲时所指出的，整个地区处于“十字路口”，围绕亚洲的前途，出现了两种截然不同的走向：一种是坚持开放的区域主义，维护真正的多边主义，坚持发展优先；另一种是重拾冷战旧思维，将区域经济阵营化，甚至将亚太安全“北约化”。各国今天的选择，将决定今后的道路通向何方，开放还是封闭，合作还是对抗，团结还是分裂，进步还是倒退，将从根本和长远上影响地区各国未来的前途与命运。^① 当前，东南亚的选择对于中美战略博弈、地区秩序走向有

^① 参见《王毅在东盟就开放的区域主义发表政策演讲》，中国外交部网站，2022 年 7 月 12 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjzbhd/202207/t20220712_10718688.shtml [2023-06-27]。

着重要影响。正如有学者所指出的，中美关系之外的“第三方因素”，将决定美国打压中国的行动是否真正得逞。稳住“第三方因素”、共同推进“人类命运共同体”建设、致力于践行真正多边主义基础上的全球治理，是传递中国声音、讲好中国故事的关键。^①

（一）亚太地区秩序重构加强中国与东盟的战略互需

冷战后的很长时间，东南亚乃至整个亚太的地区秩序呈现出安全上的一国独大与经济上的多元化特征。虽然美国军队从菲律宾的军事基地撤出，但美国仍然保持着在亚太地区的绝对军事优势。同时，随着中国、东盟等力量的崛起，亚太经济出现包括亚太经合组织以及“10+1”“10+3”等多种形式构成的经济多元化。这种经济多元化推动地区秩序的调整，特别是东盟经过努力，逐步建立了在亚太地区架构中的“中心地位”，并得到地区主要国家的认可。

但是，从21世纪第二个十年开始，地区力量对比发生显著变化并推动亚太地区秩序走向重构，突出表现为美国“印太战略”的实施，尤其是拜登政府上台后发起对华全面战略竞争。美国的政策逻辑是，尽管乌克兰危机爆发，但中国仍然是唯一具有重塑国际秩序意图和能力的国家，并且这种“重塑”将会威胁“保障世界持续进步的普遍价值观”，是当前国际秩序面临的最严峻、最具长期性的挑战，因此要加强对华竞争态势。^②而在无法改变中国的情况下，美国应“塑造中国所处的战略环境”，对中国形成“规锁”之势。^③美国的战略调整，极大地冲击了亚太地区秩序，包括导致中国与东盟关系的复杂性和不确定性上升，但从另一方面来说，也加强了中国与东盟的相互战略需求。

对于东盟来说，美国通过加强在亚太地区军事存在、巩固发展盟友伙伴关系等多种方式，重塑自身对地区秩序的主导权。与美国战略相呼应，日本、澳大利亚、韩国甚至欧洲国家纷纷出台各自的“印太”方案，以示对“印太”事务的重视。这些方案均表示支持东盟的“中心地位”，包括东盟地区论坛、东盟防长扩大会议、东亚峰会等地区机制。这虽然提升了东盟的战略地位，但同时也加大了东盟的战略压力。东盟认为，中美战略博弈迫使东盟不得不“选边站”，而美日印澳“四方安全对话”、美英澳“三边安全伙伴关系”（AUKUS）更是冲击着东盟在地区架构中的“中心地位”。更为严重的是，成员国对中美博弈、AUKUS的成立、乌克兰危机等一系列问题的不同选择，也在削弱东盟的统一性。面对这种情况，

^① 参见张蕴岭、朱锋、杨伯江：《大国战略博弈与国际形势新趋向》，《亚太安全与海洋研究》2023年第1期，第11页。

^② Antony J. Blinken, The Administration's Approach to the People's Republic of China, United States Department of State, May 26, 2022, accessed to <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china> [2023-06-02].

^③ 参见张洁：《中国周边安全形势：进展、特点、趋势》，《世界知识》2023年第8期，第14页。

东盟对内试图加强统一性，对外力图维护、加强与主要国家的伙伴关系，从而夯实自身的“中心地位”。因此，在保持与美国战略协调的同时，东盟对中国的战略需求并未削弱。

对于中国来说，加强与东盟的全面战略伙伴关系同样重要。环顾周边，美国从东北亚和南亚方面对华构建的战略围堵态势已经初步形成，中亚地区将面临俄罗斯与西方国家的再次战略博弈，只有东南亚地区，以东盟为引领，保持了较好的战略自主，也成为缓冲中美博弈、迟滞地区走向“新冷战”的重要地带。^① 不仅如此，回顾历史，中国在与东盟的合作中，通过参与东盟主导的各类合作机制，构建了与整个地区的对话平台，增加了与该地区关系的稳定性。中国参与区域机制的意识和能力都得到提升，具备主动塑造和建立区域组织的能力，这是中国对外政策的一个显著变化。从更广泛意义看，中国与东盟的合作起到示范效应，让更多中小国家坚定中国会坚守多边主义、在地区合作进程中不谋求主导地位的信念。^② 为应对当前美国发起的全面战略竞争，中国仍然需要借助东盟平台，协调与东南亚国家的战略互动，共同维护开放、包容、平等与合作的地区新秩序。

（二）在“双倡议”指引下中国与东盟的战略再选择

面对中美博弈，东南亚国家受到“选边站”的压力。经过一段时期的战略焦虑后，东盟开始进行战略重塑，以加强统一性、中心性为途径，试图提升自身地区与国际地位，继续保持“大国平衡”政策，聚焦于疫后经济复苏。因此，无论是对于美国的“印太战略”，还是中国提出的全球发展倡议、全球安全倡议以及全球文明倡议，东盟都表示欢迎与积极回应。这对于中国来说，既是机遇也是挑战。

当前，中国的东南亚外交凸显主动性与引领性，全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议被深度嵌入对东南亚外交议程中。对此，东南亚国家也较为迅速地做出回应。截至2022年底，中国与东盟国家发表多份双边联合声明。其中，东盟各国均积极欢迎全球发展倡议，表示愿意在该倡议框架下开展具体合作，为落实联合国《2030年可持续发展议程》作出贡献，体现了中国与东盟国家高度的发展共识。2023年全球文明倡议提出后不久，马来西亚总理安瓦尔访华，并盛赞三大倡议极富远见，强调马方愿同中方深化文明交流对话。

值得关注的是，对于全球安全倡议，东盟各国的表述则存在微妙差别。一些国家或是未曾提及，或是仅仅表述为关注，如新加坡、越南；一些国家表示愿意加强沟通、探讨合作，如印尼、泰国和菲律宾；还有一些国家则是完全赞同，愿意积极践行，如老挝、柬埔寨。这种差异性，反映了在中美战略博弈的

^① 参见张洁：《中国周边安全形势：进展、特点、趋势》，《世界知识》2023年第8期，第25页。

^② 参见马凯硕、孙合记：《东盟奇迹》，翟崑等译，北京大学出版社，2017年，第108页。

影响下东盟国家对中国战略互信出现的新情况。^①尤其是一些南海当事国,自2022年以来在南海问题上再度开始采取措施固化非法“主权”。这说明,南海问题仍然是影响中国-东盟关系的重要安全议题,中国与东盟国家应从大局出发,妥处南海问题。

未来,中国与东盟需要更好地把握发展与安全的关系,从全球发展倡议和全球安全倡议中寻找新思路、新路径,通过落实全球发展倡议,加强合作与创新,为南海的可持续性安全提供动力;通过落实全球安全倡议,管控分歧,为南海的可持续性发展提供保障;最终,通过可持续性发展与可持续性安全的良性互动,为处理南海问题提供更多新契机、新途径。

首先,落实全球发展倡议,推动南海的可持续性发展。当前,整个亚太最紧迫的挑战是避免被美国裹挟,放弃区域经济合作的大好局面,转向军备竞赛与阵营化对抗。鉴于此,虽然短期内开展南海地区的经济合作较为困难,但中国与东盟国家可以“跳出南海看南海”,继续推动中国-东盟框架下的双多边经济合作,增加彼此间的黏合度,巩固经济互利共赢对于稳定南海局势的“压舱石”的作用。对此,全球发展倡议提供了新思路、新途径。该倡议提出要以减贫、粮食安全、抗疫和疫苗、发展筹资、气候变化和绿色发展、工业化、数字经济及互联互通为重点合作领域。围绕这些合作领域,中国与东盟国家应利用“10+1”“10+3”等已经建立的合作机制,并考虑建立与粮食、能源相关的更多应急机制与合作基金,共同维护各国的经济发展和政局稳定。

长期而言,中国应全面推进全球发展倡议在东南亚地区的落地,加强与《东盟印太战略》的各项经济议程的对接,坚持创新驱动,拓展绿色合作,寻求在智慧城市、电子商务、人工智能、新能源、环保技术等领域打造与东南亚合作新亮点,从而挖掘各方经济增长新动能;鼓励更多企业把东盟作为投资首选目的地,加强与东盟互联互通的战略对接;加强 RCEP 释放合作红利,提升各国 GDP,同时加强次区域合作机制的推进,包括澜湄合作与中国-东盟东部增长区合作。

此外,中国应重视推动科技创新合作,激发地区新的发展动能,进而为南海治理合作提供新思维、新路径。重点研究海洋低碳经济,通过利用新技术,加强对海洋环境的保护与开发,寻求与东盟国家在海洋资源中的合作共赢,包括清洁能源合作。亦可参考美国与东南亚国家的海洋合作议程,例如,在海洋资源利用方面,随着深海开发新技术的不断出现,通过制定规则,优势互补,寻求不同海域层次的共同开发。

其次,落实全球安全倡议,维护南海的和平稳定。坚持共同、综合、合作、

^① 参见张洁:《发挥边疆身份区位优势 推动中国倡议落地周边》,《中国社会科学报》2023年4月21日,第2版。

可持续的新安全观，是全球安全倡议的要义。共同安全区别于美盟体系的“零和博弈”，强调在维护中国国家安全的同时，坚持重视各国合理安全关切，强调可持续性安全，体现了以发展促安全的中国特色。全球安全倡议还强调，坚持尊重各国主权、领土完整，坚持遵守联合国宪章宗旨和原则，坚持通过对话协商以和平方式解决国家间分歧和争端，坚持统筹维护传统安全和非传统安全等。这些理念既是对中国与东盟国家维护南海稳定的既有实践的高度概括，同时对未来拓展和深化南海安全合作也具有指导意义。正如王毅在2022年7月中方举办的纪念《南海各方行为宣言》签署20周年研讨会上提出的四个“持续”：持续守好和平底线，持续推进对话协商，持续深化海上合作，持续推进“准则”磋商。^①

在大国竞争日益激烈的现状下，坚持搁置主权争议、维护南海现状符合南海相关国家的共同利益，也是确保东盟主导下的地区对话机制能够聚焦发展议程的前提。因此，2022年以来，尽管当事国在南海一线的实际活动并未减少，但都默契地保持低调，避免舆论炒作，以较为克制的方式，守好和平底线，抑制了南海问题继续升温。

在安全治理方面，当前的地区与国际环境导致推进南海地区的传统安全合作困难重重，各方应以有选择性地非传统安全领域开展合作为主要方式。中国可考虑发挥自身在信息、高新科技等方面的优势，为推进海上搜救、打击海上跨国犯罪等领域的合作提供更多公共产品。

中国应与东盟国家继续推进“准则”磋商，寻求各方可以接受的规则与制度，在此基础上尝试建立南海沿岸国对话机制，使之成为以东盟为中心的地区安全架构的有益补充。当前，在大国博弈日趋激烈的地区形势下，“准则”磋商面临多重挑战，但保持磋商进程本身就是对地区稳定的重要贡献，也是与东盟共同保持区域合作的重要沟通渠道。“准则”磋商需要各方继续坚持“东亚方式”，而中国作为大国，应更多理解东盟国家的安全关切，以机制与制度形式提供可预期的行为模式，增加与东盟各国之间的安全信任。因此，中国还应考虑适时发布地区秩序的中国方案，增加政策透明度，更大程度地消除包括东盟国家在内的广大周边国家的对华战略疑虑。

最后，实现“双倡议”在南海问题上的辩证统一。习近平主席指出，对亚洲大多数国家来说，发展就是最大安全，也是解决地区安全问题的“总钥匙”。^②

^① 参见《王毅出席纪念〈南海各方行为宣言〉签署20周年研讨会开幕式并致辞》，中国外交部网站，2022年7月25日，https://www.fmprc.gov.cn/wjzbhd/202207/t20220725_10727099.shtml [2023-03-17]。

^② 参见习近平：《发展是解决亚洲地区安全问题的“总钥匙”》，新华网，2014年5月21日，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-05/21/c_11110792103.htm [2023-07-02]。

实践证明,没有和平,发展就是无源之水;没有安全,繁荣就是无本之木。只有坚持可持续性发展,才能实现可持续性安全。而只有以发展为解决要义的安全,才能保障南海地区的长治久安。

乌克兰危机爆发后,欧洲国家对俄政策的选择很大程度上动摇了经济“压舱石”的作用,这种效应蔓延至亚太地区,冲击了本地区长期形成的“二元结构”。但是,区别于俄罗斯与欧洲的经济关系,中国与周边国家具有更广泛、深厚的经济联系,中国在市场、投资与产业等领域的优势仍然是稳定与塑造周边环境的重要“抓手”。因此,中国仍应努力凝聚地区发展共识,通过可持续性的发展,为突破地区安全困境提供新路径。具体到南海地区,相关国家的政治制度不同,国家管理模式不同,所处的经济发展阶段不同,这些差异导致一些互利共赢的合作措施短期内难以实施。但是,随着各国经济水平和国家治理能力的提升,或许未来能够使地区治理合作成为可能。尤其是随着新技术的开发利用,也将为各国在海洋经济中实现互利共赢提供更多可能性。因此,保持可持续的地区发展,终将有利于实现地区的安全稳定。

四、结语

中国与东盟国家统筹发展与安全议题、共建更为紧密的中国-东盟命运共同体的地区实践表明,中国提出全球发展倡议、全球安全倡议并非无源之水、无本之木,而是基于长期外交实践的经验总结与理论升华,对于应对和处理当前全球大变局具有重要的指导意义。

“东亚方式”与“双轨模式”对中国与东盟妥处发展与安全的积极作用表明,各个国家与地区都有自己源远流长、丰富多样的文明传统,这些文明传统为各国、各地区的现代化积蓄了厚重底蕴、赋予了鲜明特质。正是对于这些文明传统的尊重与认同,中国在2023年又提出了全球文明倡议,提出要尊重世界文明多样性、弘扬全人类共同价值、重视文明传承和创新、加强国际人文交流合作等主张,从而与全球发展倡议、全球安全倡议共同构建起更为完善与全面的全球治理方案。

对于中国与东盟来说,在过去几年中,新冠疫情的冲击以及外部因素干扰的加强,导致彼此民众间的相互认知受到程度不等的削弱。因此,恢复和加强多层次的人文交流,通过“讲好中国故事”而让各国民众真正理解中国式现代化道路,对于中国与东盟对话关系的发展和共同维护地区稳定与繁荣发展来说,至关重要且任重道远。

(收稿日期:2023-06-02,责任编辑:李聆群)

Regional Practice and Historical Experience in Coordinating the Implementation of the GDI and GSI: Investigation on of China–ASEAN Promotion of Regional Cooperation and Governance of the South China Sea Issue / Zhang Jie / 51

The development of DOC shows that China–ASEAN countries succeed in managing the South China Sea issue and promoting regional cooperation. First, they prioritise development and are committed to regional cooperation. Second, they insist on the diplomatic principle of peaceful coexistence and the New Security Concept which includes common security, cooperation security and dialogue; Third, they benefit from the East Asian approach and the dual-track model. China–ASEAN’s regional experience has a high degree of commonality with the concepts of the Global Development Initiative (GDI) and the Global Security Initiative (GSI). In view of the regional changes in which the United States has launched a comprehensive strategic competition with China, China and ASEAN should adhere to the concept of GDI and GSI in the future, continue to focus on regional economic cooperation, and realize sustainable security in the region through sustainable development to ensure the stability of the situation in the South China Sea and seek a final solution.

Keywords: China – ASEAN; Global Development Initiative; Global Security Initiative; South China Sea Issue; regional cooperation; Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea

20 Years of Shangri–La Dialogue: Evolution, Characteristics and Prospects

/ Liu Lin / 67

The Shangri–La Dialogue is one of the largest and highest-level multilateral defense dialogue mechanisms in Asia–Pacific. It has held 20 sessions until 2023. The establishment of SLD was influenced by post–Cold War multilateral security concepts and practices. It was also closely related to the emergence and transformation of ‘track II diplomacy’ and defense diplomacy after the September 11 attacks. In the 20 years of its development, SLD has formed its unique characteristics, including the dominance of Western countries in the agenda and process, the promotion of dialogue and cooperation through informal channels, the combination of multilateral dialogue and bilateral diplomacy, the focus on Asia–Pacific security, etc. The future development of SLD faces some challenges, but in the foreseeable future, its status is unlikely to be replaced. It will continue to exert its influence as an important component of the regional security architecture.

Keywords: Shangri–La Dialogue; Defense Cooperation; defense mechanism; multilateral security; regional security; defense diplomacy