


[首页](#)
[关于我们](#)
[新闻动态](#)
[会议活动](#)
[区域研究](#)
[研究专题](#)
[专家团队](#)
[研究成果](#)
[国际展望](#)
[研究生教育](#)
[首页](#) > [国际展望](#) > [2013年第2期](#) > [国际政治](#) > [论南海问题“东盟化”的发展——东盟政策演变与中国应对](#)
[打印](#) [收藏](#)


## 论南海问题“东盟化”的发展——东盟政策演变与中国应对

发表于 《国际展望》 2013年第2期

[南海问题](#) [东盟化](#) [驱动因素](#) [未来发展](#) [中国对策](#)

### 简介

冷战结束前，南海问题并未进入东盟的议事日程。自1992年首次关注南海局势以来，东盟正逐渐加大介入南海问题的力度，逐渐形成了南海问题的“东盟化”构想。根据这一政策构想，东盟希望按照“东盟方式”确立的原则解决南海争端，同时以国际法编织的规则网络约束中国在南海的行为。东盟既宣布在南海争端中保持中立，又推动南海问题“东盟化”，表明它在这一问题上的矛盾心态。东盟推动南海问题“东盟化”背后的驱动因素，既有东盟作为地区组织的总体利益考虑和东盟部分国家的推动，也有区域外大国的干预。从长远看，南海问题“东盟化”面临着内部分歧严重的困难，但短期内却极有可能为东盟创造进一步介入南海问题的机会，特别是通过制定南海行为准则而深度介入南海问题。南海问题“东盟化”可能使中国今后在处理南海问题时不得不面对更多来自东盟“集体行动”的压力。中国应在南海问题上坚守底线，利用好围绕南海问题的两组矛盾，抓住关键国家，推动东盟在南海问题上扮演更加积极的角色。

### 正文

2010年以来，随着南海局势的持续升温，东盟加大了介入南海问题的力度。2012年7月，东盟柬埔寨峰会45年来首次未能发表联合公报，其根本原因在于东盟内部在南海问题上存在严重分歧。但随后东盟外长会议勉强通过的关于南海问题的六项原则声明，又在一定程度上体现了东盟在该问题上仍凝聚了最低限度的共识。这一貌似矛盾的表现，说明作为整体的东盟在南海问题上的态度仍不够明朗，其总体政策立场仍在塑造过程中。很大程度上，东盟在南海问题上究竟持何种立场不仅引起中国和世界的广泛关注，也是考察南海问题是否东盟化甚至国际化的关键指标。

笔者认为，东盟正尝试通过加大介入南海问题的力度，特别是通过既避免南海问题国际化、又实现该问题的“东盟化”，从而提升东盟在地区事务中的影响力，提升东盟的集体行动能力。当然，导致东盟如此行为的还有东盟内部少数国家的推动以及区外大国的干预等原因。尽管长期看南海问题“东盟化”面临着难以达成内部共识的重大挑战，但短期内却极为可能为东盟带来深度介入特别是通过制定南海行为准则介入南海问题的机遇。这将使中国在今后处理南海问题时可能面对更多来自东盟“集体行动”的压力，进而为中国应对南海问题的战略和政策构成重大挑战。

#### 一、南海问题“东盟化”：内涵与特点

南海问题“东盟化”是一个长期和渐进的过程。在1992年以前，作为一个正在成长中的地区组织，东盟对于南海问题并没有加以特别关注。冷战后期，东盟担心的是越南在本地区的扩张主义行为，因此对于1988年的中越南海冲突，并未做出任何集体层面的反应。1990年，东盟重要成员国之一印尼在加拿大政府的资助下，开始主办关于南海问题的非正式研讨会，研讨如何应对南海的潜在冲突。在1991年于万隆举行的第二次会议上，相关工作组提出了

### 作者信息



赵国军

上海社会科学院国际关系研究所助理研究员、博士

### 相同话题研究

[论文](#) | [时评](#) | [专著](#)

[试论中日重构战略互信的路径选择](#)

[亚太区域架构变动的现状与前景](#)

[管理中美元势转移：历史经验与创新思路](#)

### 相同地区研究

[论文](#) | [时评](#) | [专著](#)

[“构建新型大国关系”学术研讨会综述](#)

[“北极安全与国际合作”国际学术研讨会综述](#)

[在道德与利益之间——试析美国民间环保组织的影响力困境](#)

南海问题倡议方案。[①]这些非正式研讨会主要关注信任措施、共同开发以及某些功能性合作,如防止海洋环境污染问题等,并没有涉及复杂的主权争端议题。

东盟作为集体首次在南海问题上表达官方立场是在1992年。在当年7月于马尼拉召开的东盟六国外长会议上,菲律宾利用东道主的优势,不仅将南海问题正式列入东盟探讨的议程,还形成了东盟第一份《关于南中国海问题的东盟宣言》(即《马尼拉宣言》)。[②]《宣言》提出应以和平方式解决南海争议,鼓励各方采取克制行动,以《东南亚友好合作条约》确立的原则作为制定南海国际行为准则的基础等。[③]对于这份由东盟单方面制定且没有明确提到中国的宣言,东盟希望中方能够签字认可,但中方没有同意,仅表示尊重该宣言确定的原则。此后,东盟历届外长会议均在《联合公报》中提及南海问题,强调各方应遵守宣言。

1995年3月,中国与菲律宾在美济礁发生摩擦。当年的文莱东盟外长会议发表《关于南中国海最近局势的声明》,对南海局势表示关注,要求有关各方恪守1992年的东盟《马尼拉宣言》。这是东盟首次明确针对南海问题发出的集体声音。1996年雅加达东盟外长会议开始提出有必要制定南海行为准则。1998年东盟河内峰会接受了这一提议。2002年11月,东盟与中国在柬埔寨金边签署《南海各方行为宣言》。这一宣言是中国与东盟签署的第一份有关南海问题的政治文件。2011年7月20日,在印度尼西亚巴厘岛举行的落实《南海各方行为宣言》高官会签署了《宣言》后续行动指针。2012年7月,柬埔寨召开东盟外长会议,由于成员国在南海问题上存在分歧而未能发表联合公报。在印尼外长马蒂的斡旋下,东盟发表了关于南海问题的六项原则。

至此,东盟关于南海问题的基本立场日益清晰,其核心概念可概括为南海问题“东盟化”方法,具体内涵包括以下几个方面。

首先,“中立、和平”是东盟在南海问题上的基本主张。

一方面,作为地区组织,自从1992年首次就南海问题表明立场以来,东盟多次强调,它在南海争议问题上不持立场,南海争议应由声索国通过和平谈判解决。例如,在东盟和中国于2002年签署的《南海各方行为宣言》中明确规定,“由直接有关的主权国家通过友好磋商和谈判,以和平方式解决它们的领土和管辖权争议。”2011年7月,在印尼举办东盟地区论坛期间,东盟秘书长素林·比素万强调,东盟本身不是南海争端中的一方,东盟作为一个集体希望各方能够和平解决争端。在2012年7月于柬埔寨召开的东盟外长会议期间,东盟没有同意菲律宾和越南将中菲黄岩岛争端写入联合公报的要求。对此,东盟轮值主席国柬埔寨外交大臣贺南洪指出,南海问题是东盟一些成员国和中国之间的双边问题。[④]

泰国、老挝、缅甸、新加坡、印尼等东盟成员国都不希望东盟卷入南海主权争端。作为非主权声索国,印度尼西亚持中立立场。2012年6月21日,印尼国防部发言人哈廷德否认有关印尼、菲律宾、越南和文莱四国将在印尼纳土纳群岛附近海域进行联合巡逻的报道,强调南海问题应当由主权声索国通过双边渠道解决。2012年9月,新加坡总理李显龙在访华的一次演讲中指出,东盟不应该在南海争端中“选边”,而应该采取一个中立、有远见的立场,鼓励和平解决这一争端。[⑤]新加坡巡回大使许通美认为,作为一个整体,东盟在南海主权和划界纠纷中没有集体立场。东盟不支持也不反对四个成员国对南海主权的要求。[⑥]因此,要求东盟在南海主权争端中保持中立是绝大多数东盟国家的立场,也反映在东盟历次关于南海问题声明的原则之中。

另一方面,东盟一贯主张通过和平与对话的方式解决南海争端。东盟自成立以来一直自认为是地区安全和稳定的维护者,而南海问题也被东盟视为“在处理地区冲突中发挥作用的一个例子。”[⑦]东盟反对在南海问题中诉诸武力。因此,管控南海危机、防止南海发生冲突将证明东盟国家有能力和平处理分歧,维护地区和平稳定。从以和平手段解决南海问题方面看,东盟历次通过的宣言都阐明了这一点。1992年7月,东盟在马尼拉发表的《东盟关于南海问题的宣言》中指出,“必须用和平的手段而不诉诸武力解决同南中国海有关的一切主权和管辖权问题。”而东盟最新达成的关于南海问题的六项原则声明也强调“各方继续保持克制,不使用武力。”东盟之所以特别强调和平解决的重要性,是因为一旦南海爆发冲突,将危及东盟作为地区安全维护者和协调者的形象,也会损害东盟国家的经济、政治和安全利益。

其次,不支持南海问题国际化,但主张由东盟主导南海问题。尽管菲律宾和越南不遗余力地拉拢区外大国介入南海问题,但东盟绝大多数国家并不支持南海问题的国际化。新加坡前外长杨文荣2011年3月在新加坡议会的讲话中也指出,“一些国际关注是有助于南海主权纠纷的和平解决的,但是国际化双边纠纷将会有灾难性的结果。”[⑧]2012年4月4日,柬埔寨首相洪森强调,“《南海各方行为宣言》是中国和东盟十国之间签署的,不涉及任何外部力量。因此,任何中国与东盟以外的国家和势力都不能干涉这一议题,中国和东盟对此持有相同的立场。”[⑨]

从东盟发布的官方文件及其高官在各种场合的表态来看,作为一个集体的东盟也不支持南海问题的国际化。2012年6月,东盟秘书长素林·比素万在参加世界经济论坛时指出,鉴于东盟和中国之间亲密的贸易关系,为了确保南海问题不会破坏这一关系,双方不仅必须自己解决南海争议,而且也要向世界展示,双方能够处理好这一争议。[⑩]

不过,素林·比素万作为东盟秘书长的上述表态同样表明,尽管东盟宣称自己不是争端的一方,在涉及南海问题中的具体主权争端时保持中立,也反对南海问题的国际化,但却并不愿意将南海问题的主导权拱手让出,而是已然将自身视为南海问题当仁不让的一方当事者。而东盟不支持南海问题国际化的主要目的,就是希望由东盟来主导南海问题的解决。这符合东盟一贯主张的“地区问题地区解决”的思维模式。从1992年的东盟南海宣言、2002年东盟与中国签署的《南海各方行为宣言》、2011年落实《宣言》后续行动指针,再到2012年的南海问题六项原则等政治文件,处处都体现出东盟在南海问题上“以我为主”介入南海的战略意图。南海问题已经成为东盟系列会议无法避开的话题。在2009年4月泰国芭堤雅召开的东盟峰会发表的《联合公报》,只有两条涉及南海问题。2010年,在美

国国务卿希拉里公开表示“南海问题涉及美国利益”后，公报有四处提到了南海问题；2011年的《联合公报》则增加到了五条。东盟正在努力将包括东盟地区论坛在内的多边平台打造为讨论南海议题的主要场所。

最后，强烈主张诉诸国际法及其原则解决南海争端。从历史上看，东盟国家对于通过国际法解决领土主权争端抱有很强的偏好。对于南海争端，东盟更加强烈倾向于要求各方将争端诉诸国际法解决。[11]东盟主张以《联合国宪章》的宗旨和原则、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。在相关国际法中，东盟对于1982年的《联合国海洋法公约》给予了特别的重视，认为南海各方应尊重包括《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。在2012年7月达成的关于南海问题的六项原则中明确指出，“全面尊重包括《联合国海洋法公约》在内的、被国际社会广泛认可的国际法，以及依据《联合国海洋法公约》在内的、被国际社会广泛认可的国际法和平解决有关争议。”

从东盟目前正在草拟的《南海行为准则》来看，东盟极力主张行为准则的国际法性质，即必须具有法律上的约束力。由东盟单方面提出的草案很可能会规定，行为准则应尊重和遵守《联合国宪章》、《联合国海洋法公约》和各种规定和平解决冲突的国际法原则。在此基础上，有可能将设立管理和管制相关国家在南中国海行为的机构，以及为避免军事冲突而建立合作及争端管理机制。[12]而东盟提出的争端解决机制，其中就包括成立《东南亚友好合作条约》高级委员会，来专门负责处理南海争端。如果南海争端在该委员会不能得到解决，就要通过包括联合国海洋法公约在内的国际法机制解决。从东盟单方面推出的《南海行为准则》的这些内容来看，东盟显然十分重视以国际法编织的规则网络来约束中国在南海的行为。

随着东盟推动南海问题“东盟化”方法的逐渐形成，这一政策立场的三个特征也日益显现。首先，它只是东盟各国达成的“最低共识”。由于东盟各国在南海上的利益各不相同，对于南海岛屿主权争端的立场也并不一致。柬埔寨、老挝、泰国等非主权声索国支持中方双边解决领土争端的主张。在南海窃据中国岛礁的非越等国则希望东盟能够卷入南海主权争议。马来西亚和文莱虽然属于主权声索国，但寻求的是相对温和的渐进方式。新加坡尽管不是南海主权声索国，但出于平衡中国地区影响力上升的需要，以及对所谓“航行自由”的维护，并不反对区外大国介入南海问题。可见，由于各国对于南海争议的立场并不完全一致，要将这些分歧严重的利益诉求糅合进东盟的大框架之中并非易事。但东盟成立以来的实践表明，它最善于在东盟各方中寻求共同利益的“最大公约数”。正如印尼总统苏西洛所说，在复杂问题中寻找共同立场是东盟对外关系的传统和政治文化，也就是被外界普遍认同的“东盟规则”。[13]作为强调协商一致的较为松散的地区组织，东盟能够也只能在各方利益中寻求平衡，因此东盟南海立场最终是东盟内部各国利益“合力”作用下的折中结果，是东盟各国“最低共识”的体现。

其次，它是“东盟方式”运用于南海问题的具体体现。东盟在其长期的发展过程中，逐渐形成一套适用于处理地区事务的原则和方式，即“东盟方式”，包括强调非正式性、高度协商一致的决策过程及和平解决争端等。[14]此外，在不干涉主义原则上衍生出来的“区域自治或地区问题地区解决”以及“在地区争端中保持中立”，也被视为“东盟方式”的内在要素。[15]“东盟方式”最大限度地适应了东南亚地区各国具有不同社会制度、历史文化和价值观传统的现实，维系了东盟的生存、发展和壮大。

“东盟方式”所蕴含的上述观念和原则，在一定程度上体现在东盟对南海问题的认知与反应上。在东盟关于南海问题的《马尼拉宣言》中明确建议，“有关各方以《东南亚友好合作条约》的原则作为制定南中国海国际行为准则的基础”。这在2002年与中国达成的《南海行为宣言》中得到重申。在2012年7月出台的解决南海问题六项原则中，东盟更是要求有关谈判应符合《东盟宪章》、《东南亚友好合作条约组织》、《东盟南海宣言》等的精神。这表明东盟一直希望将其倡导的观念和行为模式运用到南海问题的解决之中。

最后，它是一个矛盾的结合体。一是推动南海问题“东盟化”与反对国际化之间的矛盾。东盟在《南海各方行为宣言》中主张南海主权争端应由当事国直接以双边方式解决，反对南海问题国际化，但却一再在东盟系列会议中讨论南海问题，变相地将南海问题“东盟化”。二是宣称中立和实际操作中的倾向性存在矛盾。尽管东盟宣称在主权争端中保持中立，但对其成员国菲律宾和越南违反《南海各方行为宣言》的行为却从未予以谴责，反而要求制定主要针对中国的有约束力的《南海行为准则》。

## 二、南海问题“东盟化”：驱动因素

经过冷战后二十余年的发展，南海问题“东盟化”方法正日益形成，并呈现出影响力日增的势头。东盟之所以大力推动南海问题“东盟化”这一明显有别于中国、美国以及该组织内部少数成员国的鲜明立场，甚至表现出诸多矛盾与模糊之处，主要是受到以下三个利益因素的驱动。

首先，东盟视自身为南海问题的“利益攸关方”。

如前所述，东盟声称自身在南海问题是中立的。但这种中立很大程度上是相对的。作为一个地区组织，东盟要完全超越其成员国利益而保持客观公正并不容易。尤其值得关注的是，随着东盟一体化的进程加快，东盟未来可能从目前的中立立场逐步发展到有限的倾向性立场。一个迹象就是，在2012年达成的东盟外长关于南海问题的六项原则声明中，并没有提到它在《南海各方行为宣言》中承认的“南海争端由直接相关的主权国家解决”的立场。

换句话说，东盟在南海问题上的所谓中立具有两面性：尽管宣称对南海主权争端持中立立场，但又认为自身是南海问题的利益攸关方。东盟认为南海问题涉及它作为地区组织的整体利益。一是地区和平与稳定的战略利益。南海问题“被东盟各国政府普遍视为后冷战时期东南亚的主要冲突爆发点，它也对东盟的团结以及有关和平解决争端的规范构成了严峻的考验。”[16]因此，从东盟的角度看，南海问题如果处理不当，必定会危及地区稳定，而地区

稳定又是与地区各国的经济利益紧密相关的。东盟秘书长素林·比素万认为，如果亚洲国家不能消除就如何解决南海问题方面存在的分歧，投资者对亚洲局势是否稳定的看法可能会受到不利影响。[17]因此，防止南海地区局势失控是东盟南海立场的主要出发点。

二是保持东盟在地区事务中的主导权和影响力，防止因南海问题出现分裂。东盟长期渴望在东亚地区事务中扮演主导角色，但其领导力却部分地受少数国家在南海问题上的分歧所挑战。在2012年7月柬埔寨召开的东盟外长会议45年来首次未能发表联合声明后，东盟国家表达了深深的忧虑。印尼外长马蒂蒂表示，东盟似乎出现了分裂的迹象，一个不能统一立场的东盟是不能发挥其地区主导作用的。同年9月，新加坡总理李显龙在访华期间的一次演讲中认为，南海主权争端是东盟当前面临的一大主要问题。如果不能解决，这一地区组织的信誉将受损。他强调指出，“分裂或是没有信誉的东盟将迫使成员国在大国之间选边，这也将使得东南亚变成敌对和争夺的新竞技场。”[18]

其次，菲越两国推动南海问题东盟化和国际化。

近年来，东盟在南海问题上倡导的中立原则受到越南和菲律宾两国越来越大的压力。尽管东盟始终强调通过和平方式实现南海争端的解决，但这一立场正日益受到菲律宾和越南等国的挑战。尽管菲律宾和越南等国在口头上一直高调宣示和平解决南海问题，但它们并没有放弃军事应对的努力。菲越两国还挑头企图将东盟防务合作指向南海。2011年7月27日，东盟各国海军司令会议在越南河内召开，这是东盟各国海军司令首次正式讨论南海的安全形势。越南海军司令阮文献认为，这次会议召开的原因是南海的安全形势极其复杂，呼吁东盟各国海军加强协作。菲律宾海军司令帕玛也在会上强调，稳固的东盟对解决南海问题至关重要。菲越两国的行为违背了东盟反对本组织军事同盟化以及防务合作限于双边关系的一贯原则。[19]

菲越两国推动南海问题东盟化的主要手段包括以下两个方面。一是利用一切机会，试图将南海议题塞进东盟系列会议议程。例如，2010年越南成为东盟轮值主席国，南海问题于是成为当年东盟地区论坛讨论的热点。美国国务卿希拉里得以利用该论坛大谈特谈所谓的南海航行自由问题。2012年1月，在柬埔寨召开的东盟会议上，菲律宾提出三项提议：建议东盟发起召开中国与其他南海主权声索国的会议；在南海行为准则中规定区别南海有争议区和无争议区，并建立争议解决机制。但这些提议没有被接受。二是要求东盟在南海问题上对华展开集体行动。2012年4月22日，菲律宾外长罗萨里奥发表声明，对中国与东盟国家的关系进行挑拨，警告那些与中国存在南海争端的东盟国家：“如果其他国家现在未能像菲律宾那样坦率表明立场，那么这些国家将会受到中国对南海主权声索的影响。……如果我们不表明立场，不只是菲律宾，所有国家都会受到消极影响。”[20]

尽管菲越两国在东盟内部强推南海议题的努力迄今未达到预期效果，但其所作所为破坏了东盟传统的“求同存异”商讨方式，也推动了南海问题向“东盟化”的方向发展，并可能“挟持”东盟偏离在南海问题上的谨慎立场。

最后，美国成为南海问题“东盟化”的重要推手。

早在1997年，美国和平研究所就提出一份名为《南海问题：预防外交的前景》的特别报告，建议将南海问题纳入美国战略利益考虑之中。[21]但受制于美国全球战略重点的掣肘，直到美国总统奥巴马上台之后，美国才开始真正重视南海问题。实际上，美国介入南海问题正是着眼于实施其“重返亚太”的战略，而东盟是该战略的重要支点。美国希望借助南海问题破坏中国与东盟之间的合作关系，以此实现在亚太地区的战略“再平衡”。

美国推动南海问题多边化的具体路径包括：一是宣称美国在南海有“重要利益”，主张加入海洋法公约介入南海。2010年在越南河内举办的东盟地区论坛上，美国国务卿希拉里公开声称美国在南海拥有航行自由的重要利益，以此作为介入南海议题的依据。为了谋求在南海问题上的主动地位和深度介入，美国甚至打算加入被其冷落已经三十多年的《联合国海洋法公约》。2012年5月23日，美国国会参议院外交关系委员会就是否批准加入《联合国海洋法公约》举行的听证会上，国防部长帕内塔、参议院外委会主席克里、国务卿希拉里一致认为，遵守海洋法公约能够加强美国的道义权威，提振自身可信度，有利于美国能够更有力地其他国家施压，让他们也遵守国际规则。[22]

二是运用“巧实力”外交加强与东盟国家的关系。一方面，大力巩固与新加坡、泰国、菲律宾等传统盟友的关系。另一方面，利用越南等国家与中国在南海问题上的争端，拉近与它们的关系。2010年以来越南与美国已经举行了三次防务对话。2011年对话期间，美越还签署了有关推动两国国防合作的备忘录。对于缅甸、老挝、柬埔寨这些与美国关系并不密切的国家，美国则加大经济援助力度，以削弱中国对它们的影响力。2012年7月13日，希拉里在访问柬埔寨时提出一项针对东南亚地区的新的的大型援助项目“亚太战略接触计划”。访柬期间，还首次举办了美国—东盟贸易论坛。

三是推动东盟积极介入南海问题，发出“同一个声音”。美国对东盟的支持并不是为了强化东盟在地区的主导地位，而是增进东盟在与中国的关系中作为一个组织发声的力量。美国官员公开表示，只有东盟在南海问题上团结一致，发出同一个声音，美国才便于介入。2012年7月12日，美国国务卿希拉里指出，在南海问题上，东盟应以一个声音发挥作用。她认为，通过双边方式、一对一地解决纠纷会造成混乱甚至冲突。她认为东亚峰会等区域机制为解决南海问题提供了机会，东盟是“讨论南海问题的理想平台”。[23]2012年9月，希拉里访问东盟部分国家，再次表示希望看到东盟国家在南海问题上加强团结，以一个声音面对中国。对于2012年7月柬埔寨东盟外长会议未能发表联合公报，美国则对此公开表示“失望”。[24]美国还公开支持东盟制定《南海行为准则》。2012年7月，美国参议员克里、麦凯恩和利伯曼等五人提出一项议案，敦促中国和东盟尽快通过谈判制定《南海行为准则》，和平解决南海主权争议。

### 三、南海问题“东盟化”：中国应对

某种程度上，南海问题“东盟化”是在中国方法与国际化方式之间的“第三条道路”。如果将其与中国立场做一比较，会发现两者既有共识也有分歧。中国愿意与东盟共同努力维护南海地区的和平与稳定，包括商讨制定旨在

缓解紧张局势的《南海行为准则》。但双方也存在两大明显分歧：其一，东盟系列峰会是否是讨论南海问题的恰当场所？中方认为，南海问题的核心是有关国家围绕南沙群岛主权和附近海域划界的争议。南海问题主权争议是中国与部分东盟国家之间的问题，不是中国与东盟之间的问题。中国反对东盟地区论坛等多边平台讨论南海问题。东盟虽然多次声明南海主权争议由直接当事国谈判解决，但在各种势力的推动下，东盟系列峰会却一再成为讨论南海问题的场所。其二，如何处理历史原则和国际法原则的关系？中国和东盟都同意依照1982年《联合国海洋法公约》来处理相关的海洋问题。中国主张根据历史和法理依据来处理南海主权争端。在1995年于文莱召开的东盟地区论坛上，中国有限度地接受了将该公约作为解决南海问题的基础，但强调该公约并不适用于解决南海主权争端。中国认为，历史上中国就对南海岛礁及其附属岛屿拥有无可争议的主权，而《联合国海洋法公约》并不是规范国家间领土主权争议的国际条约，也不可能成为裁判此类争议的依据。南海问题的实质应当是在尊重中国对南海岛礁及其附属海域拥有主权的前提下，各方根据《联合国海洋法公约》来谈判划分海洋权益的问题。而东盟在其涉及南海问题的声明中，基本上只强调包括《联合国海洋法公约》在内的国际法，回避了中方所坚持的历史原则。

可以认为，对南海问题“东盟化”的努力事实上使南海问题在一定程度上被国际化了，这对中国外交构成了重大挑战。“东盟的努力已经把争端带到了国际舞台中央，迫使北京考虑使用武力的外交成本。”[25]从当前及今后一段时期来看，东盟已经并将继续成为中国在南海问题上不得不面对的对话者，特别是围绕《南海行为准则》的博弈在一段今后时间内将主导南海议程，成为影响中国—东盟关系的主要变量。中国在今后处理南海问题时不得不对更多来自东盟的“集体行动”，因此必须根据新的现实调整外交对策。

首先，从长远来看，东盟在南海问题上的统一战线仍难以形成，南海问题“东盟化”方法将难以形成。

从目前来看，菲律宾与越南等东盟成员国强烈要求东盟在南海问题上抱团应对中国，美国也呼吁东盟在南海问题上统一发声。然而，这样的想法目前来看还只是一厢情愿，根本的原因就在于东盟各国的利益差异，“成员国在本地区战略蓝图应该怎样发展的观点上存在根本冲突。”[26]以《南海行为准则》的谈判为例，东盟内部就存在明显的分歧。菲律宾和越南主张东盟应先针对准则的基本内容形成共同立场，再让中国参与谈判。新加坡则欢迎中国在谈判准则的初步阶段就参与讨论。从东盟松散的组织文化来看，东盟也不能强求成员国采取统一的立场。

更重要的是，尽管与中国在南海问题上的立场并不完全一致，但大多数东盟国家并不希望因为该问题而破坏中国与东盟的关系。在2012年外长会议上，东盟并没有接受菲律宾和越南将有关黄岩岛争端内容写入联合公报的提议，表明东盟在南海问题上仍坚持谨慎立场，不愿使中国和东盟的关系被南海问题引入歧途。东盟深知，正是因为中国等国家长期以来的支持，它才能在东亚地区合作中扮演主导性角色，围绕东盟建立的“10+1”、“10+3”机制才能顺利运转。然而，一旦东盟深度介入南海主权争端，不仅将违背东盟宪章关于不介入地区争端的原则，并且事实上“配合”了美日等国家的亚太战略，将不可避免地损害中国与东盟在过去20多年来发展起来的战略伙伴关系，不利于东盟在地区一体化中发挥主导作用。如果被美国加以利用，东盟将被边缘化，美国将借机成为东亚区域合作的主导者。正如一位新加坡学者所指出的，如果东盟在南海问题上强求内部一致，只能诱发更大的危机，甚至导致东盟的分裂，最终丧失独立自主的地位，从而沦为他人的工具。这显然不符合东盟各国的根本利益。[27]

东南亚也有部分舆论指出，在南海问题上，东盟建立统一战线无助于任何人。东盟把中国当成对手并不符合东盟的利益。在解决争端上，东盟应是公平、中立和透明的和平推动者，而非主动站在中国的对立面。[28]东盟必须认识到，介入南海问题已经分散了东盟处理本身更重要议题的注意力，对东盟本身弊大于利。

其次，从短期来看，南海问题“东盟化”趋势可能愈益明显，将对中国的南海外交构成重大压力。

尽管中国一直强烈反对将南海问题变成中国与东盟之间的问题，但由于东盟内部某些国家的作梗以及区外大国的介入，加上东盟作为地区组织更倾向于维护其成员利益的惯性，东盟正在逐步地将南海问题转变为它与中国对话的一个议题。各种将南海问题塞进东盟系列会议议程的尝试也有增无减。可以预期，随着东盟一体化建设的持续推进，东盟将会继续加大它在南海问题上的介入力度。根据2008年制定的东盟《地区宪章》，东盟将于2015年前建成东盟共同体，它的三大支柱之一就是“东盟安全共同体”。尽管国际社会对于东盟能否如期实现这一目标普遍表示怀疑，但毫无疑问的是，随着东盟安全共同体的建成，东盟将更有能力在政治外交上对外发出一个声音。

当前，推动《南海行为准则》制定已经成为东盟介入南海问题的主要着力点。中国对于《南海行为准则》的谈判持开放而审慎的态度。不过，东盟内部有人因此认为中国“在标榜自己合作的同时却对制定行为准则采取拖延战术。”[29]可以认为，随着东盟从推动制定《南海各方行为宣言》到主张制定更具约束力的《南海行为准则》的发展方向，东盟对于南海问题的介入将更加具体和更具深度。

面对南海问题日益“东盟化”的压力，中国必须采取更加积极主动的措施，防止东盟在南海问题上深度介入，同时引导东盟在该问题上发挥更为积极的作用。

首先，中国应当在《南海行为准则》的制定中扮演更加主动积极的角色。在围绕南海问题的历史博弈中，东盟相对于中国要掌握更大的主动权。《南海各方行为宣言》首先是由东盟内部协商一致，然后再与中国谈判，几乎所有原则都是由东盟设定的。在当前《南海行为准则》的制定上，中国要在拟定准则条款的最初阶段就全面介入，而不是被动等待东盟抛出的任何草案。从目前的情况来看，如果完全接受东盟内部协商的行为准则方案，东盟极有可能因此成为南海争端的“裁判员”。如果中国接受诸如提交国际法庭等内容，势必会使南海问题从根本上被国际化，在南海问题上将处于十分被动的地位。由于成员国是南海争端的当事方，作为一个组织的东盟根本不适合担任冲突的调解角色。一旦美国加入《联合国海洋法公约》，《南海行为准则》也将成为美国借以遏制中国的工具。

对此，中国既要表明同东盟国家在条件成熟时探讨制定《南海行为准则》的意愿，也必须坚持如下立场，即

《南海行为准则》并不是为了解决南海争议，而是为了增进各方互信、深化各方合作，共同维护南海和平稳定。对于《南海行为准则》的具体内容，中国必须坚持，任何情况下都不能涉及具体的领土争议。东盟本身作为地区组织也不能成为南海主权争端的当事方。不能强行规定南海主权争端必须提交国际法庭解决，是否提交，必须由直接的双方当事人协商决定。此外，《南海行为准则》不能是仅仅约束中国行为的规则，它也必须对如何约束外部大国介入南海地区事务做出相应规定。

二是处理好围绕南海问题的几组矛盾，重视关键国家的作用。围绕南海问题，在东盟成员国之间、东盟及其成员国与美国之间存在两组矛盾。一是中国—东盟—美国的三边矛盾。当前，美国正在大力拉拢东盟疏远中国以便顺利实施其亚太战略。鉴于东盟国家在一定时期内仍摆脱不了“经济依赖中国，安全依靠美国”的现实，中国、东盟和美国事实上形成了一个不等边的三角关系。中国应以自身大市场所具有的地缘经济优势化解美国以其超强军事实力拉拢东盟所形成的地缘政治优势。中国可以有限度地承认东盟在南海问题上所扮演的角色，加强与东盟在南海问题的非主权争议事务上的合作，扩大利益汇合点，强化互信，为南海主权问题的双边解决创造良好的氛围。在这个过程中，还要利用好东盟希望在地区事务中发挥主导性和美国重返亚太必然会形成的“横向压力”矛盾。二是东盟成员国之间的矛盾。南海主权声索国菲律宾、越南等国与柬埔寨、老挝、泰国等国在南海问题上存在矛盾与分歧。从柬埔寨东盟外长会议来看，利用东盟成员国中希望维护南海稳定的积极因素，遏制菲越等国的激进和冒险主义的行为是有可能的。因此，中国对于东盟的各个成员国，应当采取不同的措施：对于菲律宾和越南，中国必须展示出维护领土主权的坚定决心；对于柬埔寨、老挝、缅甸等一直对华比较友好的国家，继续加强与其经贸、政治、文化等的全面交往。

在上述两组矛盾中，印度尼西亚由于其东盟中的影响力而成为矛盾的聚焦点，成为各方在应对南海问题中竞相争取的对象。长期以来，印尼一直被视为东盟的领导者，对东盟的建立及其内部的发展产生了很大的影响。[30]从2012年9月希拉里访问印尼期间的表态来看，美国也正越来越将印尼视为南海问题的关键国家，看重印尼在东盟中的领导作用，特别是在南海问题上发挥的领导作用。[31]印尼不是南海主权争端的直接当事国，只是在海洋权益划界上与中国存在分歧，因此它的立场要比其他主权声索国温和一些。事实上，印尼不仅有意愿也有能力在南海问题上扮演重要的角色。印尼是最早举办南海问题非正式研讨会的东盟国家。在2012年东盟外长会议未能发表联合公报后，也正是由于印尼外长马蒂的穿梭外交，使东盟最终勉强出台了关于南海问题的六项原则声明，该声明实际上是印尼主导下各方利益平衡的产物。尽管印尼不反对南海问题的多边解决，但它并不愿意看到区外大国过多地介入地区安全事务。特别是菲越等国在南海问题上推行的“大国平衡战略”，为美国介入南海争端打开方便之门的同时，也削弱了印尼在地区安全事务中的影响力。这导致印尼对美国过度介入南海事务抱有相当大的戒心。因此，在2011年印尼担任东盟轮值主席国期间，印尼在一定程度上摒弃了越南在2010年担任主席国期间所采取的积极推动南海问题国际化的极端做法。着眼未来，处理好中国与印尼的关系是中国利用好上述两组矛盾，推动南海问题朝着有利于中国方向发展的关键所在。

#### 结束语

冷战结束后的20余年来，东盟通过一种渐进性方式介入南海问题，并逐渐发展出了南海问题“东盟化”方法。东盟一直试图介入南海争端，但虑及与中国关系而表现谨慎，迄今尚未出台共同的南海战略。尽管如此，随着亚太地区局势的演变，东盟正逐渐从过去的中立转向积极介入，南海问题在东盟议程上正逐渐从边缘转向中心。东盟在南海问题上的矛盾立场，对中国应对南海问题来说具有双重效果。从积极的方面看，东盟保持中立立场同时强调作为集体的东盟介入，只要给予恰当引导，应当有助于南海问题朝着正面的方向发展，同时发挥东盟的建设性作用。但从消极的方面看，南海问题毕竟不是中国与东盟之间的问题，东盟的介入只会使事态更趋复杂化，会强化东盟内部某些南海主权声索国利用东盟谋取私利的企图，必须加以谨慎应对。此外，东盟机制对于某些成员国违背组织整体利益的行为缺乏约束力，也会使东盟所谓维护地区和平的宗旨显得一厢情愿。

鉴于美国重返亚太和亚太地区格局的快速演变，南海问题在可预见的时期内仍将保持较高热度，因此当前阶段也可能是东盟的南海问题政策立场形成的关键时期。尽管从长远看，东盟围绕南海问题形成对华统一战线不太可能，南海问题“东盟化”可能难以实现，但南海问题“东盟化”的短期发展态势仍对中国解决南海问题的外交努力提出了巨大挑战。中国必须将东盟作为南海问题中的一个关键因素予以应对，在面对来自东盟的“集体行动”压力时应坚守中国的政策底线，同时利用好围绕南海问题的两组矛盾，即中国—东盟—美国的三边矛盾和东盟成员国内部矛盾，抓住以印度尼西亚为代表的国家，打好组合拳，推动东盟在南海问题上扮演更加积极的角色，或至少维持在南海问题上的相对客观中立立场，促进南海地区局势稳定并为南海问题的最终解决奠定良好的基础。

## 注释

[①]阿基塔·阿查亚：《建构安全共同体：东盟与地区秩序》，王正毅等译，上海人民出版社2004年版，第188页。

[②]ASEAN Declaration on the South China Sea, Manila, 22 July 1992, <http://www.aseansec.org/1196.htm>.

[③]Ibid.

[④]《东盟外长会议没有发表联合公报而宣布闭幕》，新华网，2012年7月15日，

[5] 《新加坡总理在中央党校演讲：亚洲不应该排外》，人民网，2012年9月6日，

<http://sc.people.com.cn/news/HTML/2012/9/6/20120906205222.htm>。

[6] 曹云华、鞠海龙主编：《南海地区形势报告（2011—2012）》，时事出版社2012年版，第267页。

[7] 阿查亚：《建构安全共同体》，第188页。

[8] 曹云华、鞠海龙主编：《南海地区形势报告（2011—2012）》，第267页。

[9] 《洪森表示东盟各国和中国都反对将南海问题国际化》，中国网络电视台，2012年4月4日，

<http://news.cntv.cn/world/20120404/114748.shtml>。

[10] 《东盟秘书长：勿让南海纠纷影响东盟与中国经济关系》，环球网，2012年6月1日，

<http://world.huanqiu.com/roll/2012-06/2780723.html>。

[11] 新加坡前领导人李光耀的观点在很大程度上代表了东盟内一些国家的看法。他认为，由于小国和大国之间的不平等，谈判不可能公平进行，只有通过国际法，小国的权利才能得到保证。参见曹云华、鞠海龙主编：《南海地区形势报告（2011—2012）》，第269页。

[12] 《南中国海问题成为东盟会议焦点》，新华网，2012年7月9日，[http://news.xinhuanet.com/world/2012-07/09/c\\_123385944.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2012-07/09/c_123385944.htm)。

[13] 《印尼出手挽救东盟“分裂”危机》，东方网，2012年7月20日，

<http://news.eastday.com/w/20120720/u1a6719762.html>。

[14] 阿查亚：《建构安全共同体》，第87、88页。

[15] 同上，第72、79页。

[16] 同上，第188页。

[17] 《东盟秘书长：勿让南海纠纷影响东盟与中国经济关系》。

[18] 《新加坡总理在中央党校演讲：亚洲不应该排外》，人民网，2012年9月6日，

<http://sc.people.com.cn/news/HTML/2012/9/6/20120906205222.htm>。

[19] 阿查亚：《建构安全共同体》，第84页。

[20] 《菲外交部长：中国对南海主权企图毫无根据》，环球网，2012年4月22日，

<http://mil.huanqiu.com/world/2012-04/2650770.html>。

[21] Scott Snyder, “The South China Sea Dispute Prospect for Preventive Diplomacy,” Special Report, No. 18, 1996, U. S. Institute of Peace, Washington, D. C, [http://www.usip.org/pubs/specialreports/early/snyder/south\\_china\\_sea.html](http://www.usip.org/pubs/specialreports/early/snyder/south_china_sea.html).

[22] “Clinton at Senate Hearing on Law of the Sea Convention,” Embassy of the United States, London, May 3, 2012, <http://london.usembassy.gov/forpol133.html#>.

[23] Hillary Rodham Clinton, “The Art of Smart Power,” Embassy of the United States, Belgium, July 18, 2012, <http://www.uspolicy.be/headline/commentary-secretary-clinton-art-smart-power>.

[24] Patrick Barta, “Asean Summit Breaks Down Over South China Sea Disputes,” The Wall Street Journal, July 13, 2012.

[25] 阿查亚：《建构安全共同体》，第191页。

[26] Trefor Moss, “The Crisis of Multilateralism,” The Diplomat, July 26, 2012.

[27] 《东南亚舆论：东盟加强务实合作远比南海问题更重要》，载《人民日报》2012年7月19日。

[28] “South China Sea: Is an ASEAN United Front Desirable?” East Asia Forum, June 12, 2012, <http://www.eastasiaforum.org/2012/06/12/south-china-sea-is-an-asean-united-front-desirable/#more-26852>.

[29] Barry Wain, “China Faces New Wave of Dispute,” The Straits Times, October 17, 2011.

[30] 安东尼·史密斯：《印度尼西亚在东盟的作用：领导地位结束？》，载《南洋资料译丛》2000年第3期。

[31] “US Sees RI as a Key Player in S. China Sea Issue: Expert,” The Jakarta Post, September 3, 2012.

打印 收藏



首页	新闻动态	研究地区	研究话题	研究生教育
关于我们	最新动态	中国	政治与安全	招生工作
新闻动态	团队出访	北美	经济	教育管理
会议活动	外宾来访	拉美及加勒比	能源与环境	学生活动
区域研究		东北亚	文化与教育	
研究专题	专家团队	东南亚	全球治理	
专家团队	研究所	太平洋岛屿	战略理论	
研究成果	研究中心	南亚		

国际展望  
研究生教育

专家名录

中东  
俄罗斯及中亚  
非洲  
欧洲

研究成果  
论文  
时评  
专著

未经许可，禁止进行转载、摘编、复制及建立镜像等任何使用。  
本网站版权属于上海国际问题研究院，引用本网站内容请注明上海国际问题研究院网址。  
Copyright 2009 上海国际问题研究院

---

[加入我们](#)   [联系我们](#)   [友情链接](#)   [报考研究生](#)