

南海局势与东盟

韩 锋(中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员)

一

涉中国主权的“南海问题”是历史遗留下来的难题,其基本现状就是中国的固有岛、礁被邻国长期占据。随着中国的快速崛起,南海问题除了本身的主权争议之外,又兼具了牵制中国的地区作用和国际角色的“天然”抓手。两者互相联系,又有区别,造成了南海问题的复杂性。

80年代,中国提出“16字方针”,从地区稳定的大局出发,在坚持原则的同时,为地区的发展与合作提供了良好的条件。应该说符合当时中国和东盟双方的利益。冷战之后的90年代,中国东盟之间还就南海问题进行了非官方的对话。2002年,中国和东盟达成了有关南海问题的《南海各方行为宣言》。^①2011年中国与东盟签署《南海各方行为宣言》后续行动指针,^②在进一步具体落实《南海各方行为宣言》的同时,以开放的态度推动相关的地区合作。2012年,东盟外长会议宣布了《关于南海问题6条原则》,^③进一步重申了东盟《南海各方行为宣言》中的各项原则立场。2014年,东盟外长会议又发表《东盟外长有关南海局势新发展的声明》,^④简要重申和强调了《南海各方行为宣言》和《关于南海问题6条原则》。此外,在双边和多边场合,南海问题作为地区的问题之一被不断和反复提及。菲律宾则率先采取了国际仲裁的方式。

近些年来,我国在维护南海地区稳定和主权权益方面都取得了很大的成就,并得到了更广泛的国际理解和支持。同时也应该看到,在南海与中国有领土争议的声索国更加焦虑、敏感和担心。区域内,特别是东盟国家希望主导南海事务,提高自身地位和国际影响力;声索国则根据各自利益需要,采取各种手段,尽量有

效控制争议地区,并使其合法化;国际上一些大国,特别是区外大国的介入,利用传统的关系和资源,以及地区形势的新变化,通过将南海问题的国际化来“平衡”地区力量格局,制衡中国,形成有利于自身的国际和地区格局。这种背景之下,东盟在当前南海问题上的作用和态度特别值得关注。

二

1967年,新独立、相互利益难以协调的东南亚5国^⑤成立了“东南亚国家联盟(ASEAN)”,简称东盟。到1999年,东盟逐步发展扩容至东南亚10国。^⑥东盟的发展将传统的地区矛盾转变为“家庭问题”,保持了地区的稳定,并通过各种合作和持续发展,于2015年年底宣布成立“东盟共同体”。这一过程使东盟作为集体力量的聚合体,在地区与区内、外大国周旋,成为地区不可或缺的重要角色。

东盟的特点:

1. 利用地区身份和成员多样性的优势,协

^① “南海问题专题:《南海各方行为宣言(2002-11-04)》”,中国外交部网站,http://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chnzcfg.

^② “‘南海各方行为宣言’达成越南和菲律宾不满意”,中国网,http://club.china.com/data/thread/1011/2728/76/27/2_1.html.

^③ Lu Yu, ASEAN Six-point Principles in Accord with China's Policy on South China Sea Settlement,新华网,July 21, 2012,http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2012-07/21/c_131729932.htm.

^④ Asean Foreign Ministers' Statement on the Current Developments in the South China Sea (10th May 2014, Nay Pyi Taw),东盟网站,http://www.asean.org/wp-content/uploads/images/documents/24thASEANSummit/ASEAN%20Foreign%20Ministers%20Statement%20on%20the%20current%20developments%20in%20the%20south%20china%20sea.pdf.

^⑤ 泰国、马来西亚、印度尼西亚、新加坡、菲律宾。

^⑥ 文莱1986年、越南1995年、老挝和缅甸1997年、柬埔寨1999年分别加入。

调或者平衡大国关系。东盟成员与所有大国保持各种各样的关系;东盟成员覆盖了几近整个传统的东南亚地区;位于印度洋和太平洋、大洋洲与亚洲的结合部;各种文化、政治制度、经济发展水平同时具备。

2. 以东盟为主的合作机制形成地区网络。东盟地区论坛(ARF);东亚峰会实际是东盟国家与8个大国(中、美、俄、日、韩、印度、澳、新西兰)的对话;“10+3”和各种“10+1”,以及“10+6(RCEP)”。更重要的是东盟的一些理念已经成功地成为地区的合作特色。

3. 东南亚的地区问题事实上成为了东盟的“内政”,大国对东南亚的干预已经不能像过去那样随心所欲。东盟虽然还不具备彻底解决内部冲突的能力和机制,但东盟的经验可以有效防止冲突的升级和爆发。地区和东盟身份的认同已经得到所有成员的认可。

4. 当然,东盟作为一种地区力量还有明显的弱点:第一,成员国的独立性和东盟地区机制的制度性建设相互脱节,导致东盟的整体性脆弱。第二,各成员国的多样性导致利益的多元性,影响东盟形成统一、明确的政策。第三,东盟内部主席国、当事国、成员国利益博弈复杂多样。

三

在南海问题上,东盟的优点和缺点表现的都十分突出。东盟在南海问题上始终希望东盟能够成为处理与中国关系,以及与其他大国关系的协调人。从上述东盟有关南海的文件可以看出,作为整体,东盟不想南海问题失控,导致地区的不稳定,甚至冲突。那样不仅会影响东盟各国的发展,而且还会因为大国的直接插手而削弱或者打散东盟。但是,东盟的地区考虑的前提是声索国的利益协调。然而,东盟从劝说中国签署《南海各方行为宣言》开始声索国就矛盾不断,直至菲律宾提出国际仲裁,引起了东盟成员的普遍不满。其中既有声索国与非声索国之间的矛盾,也有声索国之间的不同。突出

的例子是,2012年东盟外长会议由于分歧严重,没能形成最后的决议。印尼出面调停,才补充宣布了《关于南海问题6条原则》。美国提出“重返亚洲”之后,东盟内部的矛盾协调更加困难。美国的地区安全平衡(以盟国为主)和经济合作(TPP)都没有将东盟作为一个整体对待,实际过程是在撕裂东盟。

在这种情况下,东盟的战略考虑基本可以归结为3点:

1. 中国是地区和世界经济发展的新动力,东盟的未来显然离不开中国。因此,继续加强与中国的各种合作,维护地区的稳定符合东盟的基本利益。

2. 美国的“重返”可以防止中国由于迅速崛起而在地区威胁到东盟的地区领导地位。同时由于“两虎相争”,东盟的相对地位也会有所提高,从中渔利。

3. 南海问题广义上也包括东盟成员国内部的领土和海权的传统争议。东盟目前无心也无力解决这样的问题。所以,东盟也不想南海问题扩大化。

四

国际仲裁在东盟成员国之间有过先例。其中海上主权争端比较著名的是在印尼与马来西亚之间、新加坡和马来西亚之间。

在南海与中国有领土纠纷的声索国都是东盟的成员国(菲律宾、越南、马来西亚、文莱)。东盟对于地区国际仲裁的态度在开始阶段反对力量比较明显,因为国际仲裁并没有平息国内政治的领土诉求,反而成为政治隐患。印尼、马来西亚之间仲裁后甚至出现了动用武力的情况。同时,国际仲裁对于东盟的国际形象和实力也有负面影响。但是近年来,东盟内部对国际仲裁的接受程度有所提高。明显的例子是菲律宾提出国际诉讼时,东盟内部不以为然。甚至东盟对菲律宾没有通报东盟就独自向国际仲裁庭起诉中国颇有微词。而现在,东盟在南海问题上同中国有纠纷的国家对菲律宾的做法逐

渐认可,甚至认为这是一条可行的道路。这两年一直有消息说越南考虑学菲律宾走国际仲裁之路,马来西亚也有学者认为马来西亚也有可能,至少可以作为备选方案。东盟正在由原来在南海问题上多样化的立场走向更加能够接受国际仲裁。

此外,因为南海问题严重影响了东盟的团结和整体性,使得东盟在南海问题上的作用发挥不出来。因此,东盟可能的选择是东盟相关国家利用东盟“多数先行”和“当事国优先”等原则,组成由涉及南海问题的主要东盟成员:越南、菲律宾、马来西亚,加上印尼和新加坡等国为主,通过他们之间的内部协调,推动南海问题协调一致的磋商。之后,5国会再邀请其他东盟成员参与。也就是说,东盟要在南海问题上提高调门,在形成和维护成员国共同利益的基础上,提高它们在南海问题上的发言权。还可以通过集体的力量扩大东盟利益相关方在南海问题上与中国讨价还价的权重。最终结果很可能是,在南海问题上实际形成可以集体制衡中国的东盟。中国外长王毅最近出访东盟,争取文莱、老挝和柬埔寨的支持,但这不影响上述5国的联合。

五

东盟对南海问题的态度对我周边战略的实施至关重要,针对可能出现的变化,以下对策可供参考:

第一,严格区分南海问题的概念。所谓南海问题是涉及争议岛礁归属引发的主权问题,以及依附于主权争端派生出来的一些地区问题,例如,资源能源的开发、航运通道安全、海洋管理、环境保护、海上安全、地区国际关系等等。面对如此庞杂的问题,简单用南海问题是很难概括的。中国相关的立场和政策也往往因此被曲解和误读。因此,中国应该细化有关南海的政策。在坚持主权原则的基础上,将由主权派生出来的各种问题分门别类地进行专业、具体、技术的处理。降低它们的敏感性,避免将由这些问题导致的冲突直接与主权问题

划等号。美国“重返亚洲”战略使用的手段恰恰就是将南海的所有问题混为一谈,达到牵制中国的目的。因此,中国应该在不影响主权和不破坏现状的前提下,鼓励多边探讨合作的途径和形式。

第二,加强海洋综合开发的管理。海洋综合开发的管理是我国推进海洋战略的重要环节,也一直是维护海洋主权的有效手段。应该根据中国海洋战略和未来发展规划,加强对地区各种海洋管理,以及争端的研究,利用中国综合管理方面的资源、技术和规模优势,找出符合中国未来海洋综合管理的套路,既能为地区多数国家提供其所认同的海洋综合管理经验、合作模式、共同发展的途径,还将为中国深化对外开放、落实海丝战略、建设海洋强国提供帮助。

第三,全面理解东盟。东盟是东南亚地区10国协商体,目的是通过集体的力量来寻求单个成员国不能得到的利益和地位。虽然在2015年其实现了所谓“东盟共同体”,但东盟要成为地区真正的实体性组织尚需时日。这正好与我国的战略机遇期相向而行。因此,中国一方面支持东盟的一体化进程,同时要清醒地认识到所谓东盟是动态形成的过程。强化中国-东盟关系一定要在两个层次同时发力:东盟和东盟成员国。很多时候,与东盟成员国的双边关系更重要,一是中国与东盟的具体合作可以落到实处,二是反过来可推动中国-东盟关系。东盟目前很难在所有重大问题上形成一致的立场,协调立场的时间和成本相对较高且不可靠。因此,中国应该利用东盟“多数原则”和当事国“优先原则”,具体问题具体分析,更加灵活适时地运用中国与东盟和其成员国业已形成的良好基础和各种资源,因势利导。

第四,中国可以在南海行为准则(COC)谈判上积极一些,一轨二轨并进,可以实现在南海问题所涉地区问题的中国-东盟磋商,冲淡东盟成员国寻求国际仲裁的诉求热情,甚至可以冲淡仲裁结果的影响。还可以开展各种层次的智库对话。例如,中国与东盟、中国与各声索国,以及各领域的专业对话论坛。

总之,东盟整体侧重地区政治与东盟的地位,而声索国则更注重主权归属。中国在南海问题上有历史、政治、人文、法律等诸多传统优势。南海问题本身又有广泛的辐射面。在坚持原则的基础上,中国可以通过扩大合作内容和

对话范围来破解或淡化孤立和制约中国的恶意,进而答疑解惑、增信释疑。不断寻求具体和微观层面的小胜汇聚,从而避免时时事事涉主权,不断冲击中国的主权权益,压缩中国的战略空间。

南海博弈:美菲军事同盟与中菲关系的调整

张 洁(中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员,
中国南海研究协同创新中心特约研究员)

在南海争端中,菲律宾的身份相当独特,它既是南海问题的当事国,又是美国的军事同盟伙伴,这一特性在相当程度上决定了菲律宾成为南海问题中立场最顽固、制造麻烦最多的国家。在自身实力孱弱的情况下,菲律宾选择在军事上依靠美国,在法律上将南海争端提交到国际仲裁庭,从而极大地推动了南海问题的国际化与多边化,不仅使中菲关系陷入僵局,而且使得南海局势更加错综复杂。

2016年6月30日,罗德里格·杜特尔特(Rodrigo Duterte)就任菲律宾总统,7月12日,仲裁庭公布了中菲南海仲裁案的裁决结果。两件事情的叠加,如何影响中菲关系与南海问题?菲律宾新政府会继续对美“一边倒”,还是确有诚意与中国对话?如果启动对话,对话进程以及中菲关系的全面调整是否会受到美菲军事同盟关系的影响?

显然,中、美、菲三边关系相互作用,存在着紧密的联动性。从目前看,美菲双方将继续以《加强防务合作协议》(Enhanced Defense Cooperation Agreement,简称EDCA)为基础,保持紧密的安全合作关系,这是由美国“亚太再平衡”战略的需求所决定,也是菲律宾固化其在南海“主权”的现实需要。

认清菲律宾外交的这一基本特征,对于把握中菲关系的发展十分重要。虽然杜特尔特政府已经多次表示愿意与中国举行双边对话,中国也做出积极回应。但是,内外多种因素将会

制约杜特尔特政府回调南海政策,未来中国仍需保持战略定力,做好与菲律宾长期磋商谈判的准备。在坚守底线的同时,积极探讨共同开发与合作的可行性,从而稳定南海时局,为中国“一带一路”建设的推进创造有利的外部环境。

一、南海争端与美菲军事同盟的加固

1951年,美菲签订《共同防御条约》,标志着美菲正式成为缔约盟国,这是美菲军事同盟关系的基石。但是,在20世纪80年代中期以后,由于菲律宾国内民主化改革的推进以及民族主义情绪的上升,驻菲美军基地最终不得不关闭,之后两国防务关系处于“漂移”状态。直到21世纪初,随着恐怖主义的抬头以及菲律宾国内分离运动的猖獗,美菲军事合作才重新加强。

进入21世纪的第二个十年,亚太政经格局发生了很大的变化,中国力量的上升与日本地位的相对下降,使得美国在亚太地区的离岸平衡战略受到很大挑战,美国适时提出“亚太再平衡”战略,重新加强其在亚太地区的军事存在。而菲律宾则成为美国这一战略实施的重要支撑点。这是因为,随着南海问题迅速升温,尤其是中菲黄岩岛对峙事件的发生,菲律宾急于寻求美国的军事力量以抗衡中国,二者可谓一拍即合,双边军事合作达到了历史新高。2014年4月,美菲《加强防务合作协议》(EDCA)签署,并于2016年正式开始实施,这是保证美菲深化安