

新形势下越南南海政策的调整及 中国的应对策略

崔浩然

摘要：随着中国海洋强国战略的实施以及南海维权能力的不断提升，南海局势逐渐朝着缓和向好的方向发展。同时，为了遏制中国在亚太地区的影响力，美国愈发介入南海争端。越南根据南海新形势的出现调整其南海政策，在服务国家总体外交战略的前提下，制定了以推动南海问题“多边化”为核心的新政策。这种政策主要表现为：政治上巩固和扩大单方面的南海主张；经济上抢先开发争议海域油气资源；外交和安全上通过海上合作发展“南海外交”。针对越南南海政策的调整，中国应当妥善处理维权与维稳之间的关系，继续加强与越南的高层互动，稳步推进“南海各方行为准则”磋商谈判，以更多的合作消除双方的战略猜疑，维护两国关系的稳定发展。

关键词：中越关系；南海政策；调整；多边化；应对策略

DOI:10.16012/j.cnki.88375471.2018.04.016

越南自1975年统一后，就制定和实施了以攫取中国西沙群岛和南沙群岛主权为核心的南海政策，这种依靠自身武力实行侵占的南海政策，使越南在过去40多年时间内强占了中国南沙群岛中的29个岛礁，掠夺了大量的油气资源，成为南海争端的最大受益者。对越南而言，近期南海新形势的出现，特别是中国自中共十八大后实施的海洋强国战略以及南海维权力量的增强，使其面临着巨大的战略压力，采用过去的南海政策已不合时宜。面对这样的新形势，越南当局对南海政策进行了调整。国内学者将近期越南南海政策的变化概括为“东盟化”或“国际化”。越南学者将这种新政策称之为“对冲战略”“联盟政策”或“平衡政策”^①。这些表述都从不同层面上反映出越南南海政策调整的主要方向。关于越南南海政策调整的内在原因，

作者简介：崔浩然，厦门大学南海研究院海洋法学专业博士研究生（厦门361005）。

基金项目：福建省社科研究基地重大项目“我国在菲律宾群岛水域内的传统捕鱼权研究”（2016JDZ016）。

^① 越南学界有种观点认为，中国自十八大以来实施的海洋强国战略给越南带来空前的政治和安全压力，迫于中越两国巨大的实力差距，为了维护南海“利益”，越南需要联合其他南海争端国对抗中国。参见 Le Hong Hiep, Vietnam's Hedging Strategy Against China Since Normalization, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 35, Issue 3, Dec. 2013; Le Hong Hiep, Vietnam's Alliance Politics in the South China Sea, *ISEAS Publishing*, Issue 6, 2015; Tran Truong Thuy, Rebalancing Vietnam's South China Sea Challenges, *National Asian Security Studies Program Issue Brief*, Issue 2, 2016; [越] 范光明：《东盟与越南在东海冲突解决中的选择》，载越南《东南亚研究》2014年第1期；[越] 阮雄山、邓锦绣：《关于十八大后的中国海洋战略讨论》，载越南《国际研究》2014年第4期。

学者有不同的看法。例如,有学者从越南发展海洋经济的角度论述这一问题^①,有学者认为国内政治因素决定着南海争端国的南海政策,越南国内治理的问题导致外交上的“南海问题化”^②,更多学者从中美大国博弈的角度分析越南南海政策的调整^③。本文在分析当下南海整体形势的前提下,剖析越南南海政策调整的深层次原因,归纳其政策调整的主要方面,并就中国的政策应对提出相关建议。

一、越南南海政策调整的动因

(一) 中国全面推进海洋强国战略,南海维权能力得到显著提升

21世纪被称为人类社会的“海洋世纪”,对海洋的开发和利用是衡量一个国家综合国力的重要指标。中共十八大报告中首次将“建设海洋强国”纳入国家发展战略,强调“提高海洋资源开发能力,坚决维护国家海洋权益”的重要性和迫切性。中共十九大报告中再次明确“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国”的国家战略。在“海洋强国”战略的指引下,中国在海洋经济、海洋科技、海军力量、南海岛礁建设等方面取得了一系列重要成就。“981钻井平台”“蓝鲸1号”海上油气钻探平台的研发和使用,南海可燃冰试采的成功以及“21世纪海上丝绸之路”倡议的推进,都宣告着中国对“海洋世纪”的憧憬和努力。毋庸置疑,海洋强国战略的实施提高了中国在南海的维权力量,使南海局势逐渐朝着有利于和平与稳定的方向发展,但却使得西方媒体重拾“中国威胁论”,大肆渲染中国在南海的正常活动。特别是中国在南海开展岛礁建设时,批评和质疑声不断^④。

一国对他国的关注很大程度上取决于自身所受到的安全威胁。在越南决策层看来,南海问题某种程度上已成为越南最主要的安全关切。一般将越南决策层分为亲中派和亲美派,两派对中国崛起有不同的看法,前一派倾向追随中国,后一派则倾向于联合美国进行遏制。但在南海问题上,笔者认为,这两派都主张坚决捍卫国家“利益”,与中国对抗,它们之间的差别主要在于对待中国的斗争手段和政策。越南在南海的非法所得建立在多年来蚕食中国南海岛礁主权的前提下,其中很重要的一个原因是中国过去海上力量弱小,未能有效维护南沙群

^① 邓应文:《试论越南将南海问题国际化之举措——兼论其与越南海洋经济战略的关系》,载《东南亚研究》2010年第6期。

^② 钟飞腾:《国内政治与南海问题的制度化——以中越、中菲双边南海政策的协调为例》,载《当代亚太》2012年第3期;张明亮:《“东盟化”南海议题——进程、动力与前景》,载《南洋问题研究》2016年第1期;张明亮:《“南海问题化”的越南外交》,载《东南亚研究》2017年第1期;王传剑、孔凡伟:《东盟在南海问题上的作用及其限度——基于国际组织行为能力的分析》,载《当代世界与社会主义》2018年第4期。

^③ 朱锋:《南海主权争议的新态势:大国战略竞争和小国利益博弈——以南海“981”钻井平台冲突为例》,载《东北亚论坛》2015年第2期;赵卫华:《权力扩散视角下的中越南海争端与中国的战略选择》,载《太平洋学报》2016年第6期;曾勇:《南海“981”钻井平台冲突折射的越南南海政策》,载《当代亚太》2016年第1期;李春霞:《大国博弈下的越南南海政策的调整:东盟化与国际化》,载《太平洋学报》2017年第2期。

^④ 美国《新闻周刊》多次报道中国南海岛礁建设活动,认为这是中国将南海岛礁“军事化”的举措,是中国争夺“海上霸权”的体现。相关报道链接:<http://www.newsweek.com/beijings-south-china-sea-military-bases-now-have-jammers-can-block-american-877604>; <http://www.newsweek.com/china-south-china-seas-militarization-us-freedom-navigation-patrols-775119>。

岛。随着中国南海维权力量的增强,越南媒体不断渲染“中国独霸南海的阴谋”^①。有越南学者认为“越南与中国的地缘政治竞争不可避免”,强调“中国作为北方强邻的威胁”,呼吁越南在南海采取更加有效的对华政策^②。

越南对中国战略的持续高度关注,表面上看是由于越南作为小国在面对中国崛起时存在不确定和猜疑,这点反映在南海问题上则表现为越南“担忧在南海的利益受到损害”。但从根本上而言,这是由中越关系的“非对称结构”所决定的。中越两国实力对比悬殊,相互认知也是非对称的。对越南来说,中国的一举一动关涉到越南的切实利益,因而越南非常关注中国的一切行动,将与中国的关系置于首位。而从中国的角度来看,越南只是中国众多外交选项中的一个,中国往往关注的是比越南更重要的第三方,从而形成两国看待彼此视角的“非对称关注”^③。双方认知的差异,导致越南将中国在南海的维权行动解读为针对其自身的战略行为,因而时刻考虑如何进行反制。

(二) 美国深度介入南海争端,中美在南海的战略对抗升级

自2010年时任美国国务卿希拉里在河内作出南海问题关乎美国国家利益的表态后,美国从“幕后”走向“台前”,不断介入南海争端。奥巴马任期,美国提出“亚太再平衡”战略,通过强化与日本、韩国、澳大利亚、菲律宾等传统盟友的关系,加强与越南、印度、印尼、缅甸等国的伙伴关系,以平衡中国在亚太地区日益增长的影响力,其中包括在南海问题上“选边站”,公开批评和指责中国的南海主张和南海活动。特朗普上任后,提出所谓的“印太战略”,并于2017年12月颁布极富冷战思维的《国家安全战略报告》,将中国直接定性为“首要竞争对手”,提出要在“印太”地区遏制中国“主导地区事务的野心”^④。“‘亚太’概念扩大到‘印太’概念,反映了冷战结束20多年来广义上的亚洲地区力量对比和地缘战略局势变化的事实”^⑤,同时体现出美国利用南海问题干扰、阻拦中国和平崛起的意图和政策。

美国强力介入南海争端,对越南的南海政策产生了深远影响。首先,美国积极支持包括越南在内的南海争端国与中国对抗,这种支持是全方位的,包括政治、经济、军事、外交等方面,美越在南海问题上利益的暂时一致,促进了两国防务和外交关系的快速发展,为越南在中美之间施展“大国平衡”策略创造了条件。其次,以“航行自由”为名,美国军舰“巡航”西沙群岛和南沙群岛海域,从“国际法”和实践上挑战中国的南海主张和底线。近来,美国又联合日本、澳大利亚等国发表涉及南海问题的联合声明,指责中国在南海的岛礁建设等正常活动,炒作南海岛礁“军事化”话题,变相支持越南等其他争端国对南海的主张。最后,越南逐渐成为美国在南海对抗中国的新“代理人”。南海仲裁案后,由于中国密集且高

^① 越南网报:《中国加强占领南中国海的雄心》, <http://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/tieudiem/trung-quoc-day-manh-tham-vong-doc-chiem-bien-dong-tu-eo-chien-luoc-den-duong-luoi-bo-lien-net-451078.html>; 《中国在南中国海攻势越来越强烈》, <http://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/tieudiem/trung-quoc-ngay-cang-hung-hang-tai-bien-dong-450651.html>。

^② Do Thanh Hai, Vietnam: riding the Chinese tide, *The Pacific Review*, Issue 2, 2018, p. 205.

^③ Brantly Womack, *China and Vietnam: The Politics of Asymmetry*, Cambridge University Press, 2006, pp. 89-92.

^④ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Dec. 2017, p. 46.

^⑤ 朱锋:《“印太战略”阴影下的南海大国较量》,载《世界知识》2018年第1期。

效的外交工作，中国与菲律宾并没有因南海问题出现激烈交锋，相反，中菲关系总体上保持平稳的同时，还出现了积极向好的态势。近来媒体报道中国与菲律宾探讨联合开发南海油气资源就是一个很好的证明^①。在这种形势下，为了维护在南海的非法所得，越南与美国等域外国家联手对抗中国的可能性加大。

（三）越南南海政策服务于不同时期的国家总体外交战略

越南统一前，其总体外交战略是“争取一切国内外援助，赢得国家和民族的统一和独立”，那时越南在南海问题上的立场可以概括为承认西沙、南沙群岛的主权属于中国，同时争取中国对其抗美救国战争的支持。越南统一后初期，中越关系逐渐恶化，越南抓住时机彻底改变之前在南海问题上的立场，抢占南越政权留下的南沙岛礁“遗产”，并“继承”和扩大了之前的侵占范围，使南海政策服务于此时已经变更的国家外交战略，满足“亲苏反华”的需要。

1986年越南实行“革新开放”后，提出“广交友、少树敌”的外交方针，后来又提出“愿意与世界上的所有国家做朋友”，这标志着越南的外交战略由统一后的“一边倒”即完全倒向苏联转变为以“经济建设为中心”。此外，当时中越都希望实现两国关系正常化，以便为自身改革和经济建设营造良好的周边环境^②。与此相应，越南南海政策也出现了转变，虽然仍以攫取中国南沙群岛主权为核心目的，但为了避免与中国的直接军事对抗，配合“革新开放”而进行的经济开发、岛礁建设等活动逐渐成为越南南海政策的主要内容。越南对中国“既合作、又斗争”的两面性正是在这一时期逐渐形成的。

2007年1月，越共十届四中全会讨论并通过了《至2020年海洋战略规划》。该规划被认为是越南“全面海洋战略”形成的标志，成为此后指导越南海洋战略的纲领性文件。该规划强调要“努力使越南成为一个海洋强国，靠海致富，牢固捍卫国家海洋主权和权益”。随着越南将面向海洋的发展提升至全党全国的战略高度，越南决策层处理涉海事务时会更加审慎，在南海问题上可能会采取更为灵活务实的策略^③。当前，越南正处在发展的“黄金期”，与中国在政治、经济等方面有着千丝万缕的联系，越南不会因为南海争端而破坏两国关系发展的大局。但由于自身力量薄弱，为了维护南海非法所得，越南对外部势力的依赖程度也在加深。因此，在南海政策的具体实施过程中，越南会根据南海整体形势的变化，在海洋利益与国家整体利益之间寻找平衡，并努力推动南海问题“多边化”，这将导致其南海政策的进一步调整。

二、越南南海政策调整的主要方面

（一）对内强调“主权至上”，对外宣传“法律至上”

2011年越共十一大上，越南首次提出以“国家—民族利益”作为外交工作的根本原则，指出“国家—民族利益既是外交活动的目标，也是最高原则，是近九千万越南人民的最高利

^① 环球网：《菲与中国公司商谈联合开发南海》，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2018-03/11634946.html>。

^② 戴可来、于向东：《90年代中越政治关系的发展及其动因》，载《东南亚》2000年第1期。

^③ 于向东：《越南全面海洋战略的形成述略》，载《当代亚太》2008年第5期。

益，也是四百万海外越南人的最高利益”^①。2016年越共十二大通过的政治报告进一步强调捍卫越南海洋和岛屿主权以及维护海洋权益的重要性^②。此外，越南领导人在不同场合均表达了对涉及“国家领土主权完整”和“国家安全”的南海问题的强硬态度。通过长期的对内宣传，越南“拥有西沙群岛和南沙群岛主权”的观念已固化于普通民众头脑之中，为其对抗中国南海维权行动提供了民意力量和基础。

2009年5月，越南联合马来西亚向联合国大陆架界限委员会提交了200海里“外大陆架划界案”，遭到中国外交部强烈抗议和联合国大陆架界限委员会否决后，越南又单独提交划界申请。2013年1月菲律宾精心导演的南海仲裁“闹剧”，尽管被中国政府批驳为一张“废纸”，但成功地引起了国际社会的关注，使越南看到了国际法在小国对抗大国中的独特作用。“裁决”结果一出，越南外交部第一时间发表声明表示欢迎，认为这是“从国际法上解决南海问题的有意义的尝试”^③。越南学者也普遍认为“裁决”对越南是有利的：“它判定了中国南海主张的非法，间接支持了包括越南在内的南海争端方，说明了国际法是可靠的依赖，可以促进南海问题的解决。”^④还有一些学者甚至主张越南仿效菲律宾，对中国直接提起关于南海问题的“国际仲裁”^⑤。

越南高举“法律至上”旗帜，强调通过国际法解决南海问题有两层深意。其一，国际法本质上是一种国际规范，旨在协调包括大国和小国在内的所有国家的利益与矛盾，国际法的规范作用可以对大国的行为进行适当规制，在某种程度上保护小国利益。国际政治虽然是国家权力的博弈，但当发生国际争端时，国际条约强调的缔约国主权平等原则，给予小国在国际舞台上对抗大国的形式平等。而且在一般的国际争端中，国际社会往往关注弱小的、被大国“欺凌”的一方，国际法宣扬的“公平”“合作”“和平解决国际争端”等理念和原则可以为越南赢得更多的国际关注。其二，体现出越南南海“维权”政策的一个重大转变。为了协调与其他东盟国家的南海立场，越南由原来侧重主张“历史证据”转向依靠国际法主张其南海岛礁“主权”，对此，我们需要持续关注，做好与越南进行“法律战”的准备。

（二）利用“南海各方行为准则”生效前的“窗口期”，加快争议海域油气开发

对越南来说，“南海各方行为准则”（以下简称“准则”）生效前的这段时间是其巩固非法侵占所得，谋求利益最大化的战略“窗口期”。相较于岛礁扩建所耗费的人力、物力，联合外国公司进行油气开采成为越南在南海采取的主要举措。多年来，虽然越南自身油气资源开发能力不足，但通过联合外国石油公司，越南在南海争议海域划定了上百个油田区块，南

① 越南外交部网站：《我党十一大对外路线及对外思维重大发展》，www.mofa.gov.vn/vi/nr040807104143/nr040807105039/ns111010235902#zXDi4XeOTh2.

② 越南共产党电子报：《十一届中央委员会在党的第十二次全国代表大会上的政治报告》，http://daihoi12.dangcongsan.vn/Modules/News/NewsDetail.aspx?coid=30106&coid=404979.

③ 越南外交部网站：《外交部发言人关于菲律宾诉中国南海仲裁案附件七临时仲裁庭裁决反应的声明》，http://www.mofa.gov.vn/vi/tt_baochi/pbnfn/ns160712171301.

④ Le Hong Hiep, The Perspective from Vietnam on the Tribunal, *ASEAN Focus: Special Issue on the South China Sea Arbitration, Responses and Implications*, July 2016, p. 21.

⑤ Tran Truong Thuy, Rebalancing Vietnam's South China Sea Challenges, *National Asian Security Studies Program Issue Brief*, Issue 2, 2016, p. 14.

海油气资源对越南财政收入的年均贡献率已达 20%—25%^①，成为越南经济发展的主要支柱之一。

近来，媒体频繁报道越南和外国石油公司联合勘探开采南海油气资源，部分已越过南海 U 形线进入中国管辖海域。2017 年 7 月初，越南宣布延长印度国营石油企业在南海争议海域开采石油的合约，并开始在中国管辖海域实施单方面的非法油气勘探活动。2018 年 5 月 14 日，俄罗斯石油公司宣布，将与越南合作开采位于南海 U 形线内争议区的 06-1 油田区块。除了油气开采所带来的可观经济收入外，由于越南与之合作的外国公司多为国营企业或能源巨头，越南更看重通过与这些公司的合作促使合作国政府介入南海争端，从而推动南海问题“多边化”。可以预见的是，今后越南将继续联合外国公司，加紧对南海油气资源的勘探和开发。

（三）开展“南海外交”，协调域内外国家在南海问题上的立场

第一，推动“南海外交”成为国家外交的中心任务。对越南来说，一方面，重视“南海外交”在国家总体外交中的战略性、全局性地位，主动在南海问题上投入更大的成本。另一方面，南海问题不只是中越之间的双边议题，它涉及到六国七方的多边政治博弈，更大范围上还涉及到美、日等域外大国争夺东南亚地区主导权的大国博弈。这种客观现实为越南开展全方位的“南海外交”提供了发挥空间，也促成了“南海外交”成为越南国家外交的中心任务。实际上，早在越共十一大期间，越南就有意识地将南海问题与国防问题、外交问题联系起来，将主动加强国防安全领域的国际合作作为国家安全和外交的指导方针。越共十二大上，越南外交部长范平明所做的外交报告明确提出，越南要在政治、国防安全方面与合作伙伴尤其是具有安全和发展战略意义的重要伙伴形成利益的交叉和关联，使已经建立的关系框架具有实质性意义^②。越南还十分擅长在高层交往中为自己的南海“主张”发声，争取国际支持。2018 年 2 月至 3 月，越南总理阮春福出访南亚、东南亚等国，先后与印度、孟加拉国、新西兰、澳大利亚等国就南海问题发表联合声明。声明大都以“南海的航行和飞越自由”为名，强调维护南海地区的和平、安全和稳定，以国际法等和平方式解决南海争端^③。

第二，借助东盟，积极推动南海问题“多边化”。南海议题“东盟化”是过去 20 多年来南海局势发展的主线之一，也是南海议题被“国际化”的主要动力^④。其实，无论“东盟化”还是“国际化”，都是越南将南海问题“多边化”的一种体现。虽然中国官方多次明确表示不赞成南海问题朝这个方向发展，中越两国于 2017 年 5 月发布的《联合公报》也强调“管控好海上分歧，不采取使局势复杂化、争议扩大化的行动”^⑤，但越南一系列的具体外交行动正朝

^① 越南人民报：《阮春福总理：越南国家油气集团继续有效开展生产经营活动》，<http://cn.nhandan.com.vn/newest/item/5750501>。

^② 越南外交部网站：《进一步融入国际，为建设和保卫社会主义祖国、提高越南的国际地位提供有效服务》，<http://www.mofa.gov.vn/vi/nr040807104143/nr040807105001/ns160123115418>。

^③ 越通社：《关于建立越南与澳大利亚政府全面战略伙伴关系的联合声明》，<https://www.vietnamplus.vn/viet-namaustralia-ky-tuyen-bo-chung-ve-lap-quan-he-doi-tac-chien-luoc/492500>。

^④ 张明亮：《“东盟化”南海议题——进程、动力与前景》，载《南洋问题研究》2016 年第 1 期。

^⑤ 中华人民共和国外交部：《中越联合公报（全文）》，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao__674904/1179__674909/t1461612.shtml。

着相反的方向迈进。

第三,注重与其他南海争端国协调在南海问题上的立场。2015年11月,越南与菲律宾签署了“菲越战略伙伴关系协议”,成为继美国与日本之后菲律宾的第三个战略伙伴国。“菲越战略伙伴关系协议”将海洋合作视为两国关系发展的支柱,探讨保障南海航行自由与安全的措施,强调构建符合国际法、法律至上、尊重国家主权和领土完整的有效多边体系的重要性^①。简言之,越南与菲律宾都主张将南海问题放到整个东盟的层面上来解决,由东盟出面与中国在南海问题上对抗,以迫使中国妥协^②。

(四) 以海上安全合作为契机,强化与大国的伙伴关系

越南自革新开放以来就将“不结盟”作为其外交政策的核心原则。但有学者认为,在中国的战略压力下,越南正在走向“联盟政治”^③。近年来,越南围绕南海问题制定的国防、安全和外交方针在实践中得到了较为严格的贯彻。2017年4月,美国将一艘“汉密尔顿”级巡逻船交付给越南海警,不久后日本又向越南援助了6艘巡逻艇和1艘渔政船,美、日两国都承诺与越南提高防务合作水平,共同应对海上突发情况^④。2018年1月初,日本陆上自卫队幕僚长山崎幸二访越,之后俄罗斯国防部长绍伊古访越,1月底,美国新任国防部长马蒂斯的“首访”也选择了越南。越南将加强“海上安全合作”视为与美、俄、日防务合作的切入点和落脚点,凸显出南海问题在越南国防安全战略中的地位。

需要指出的是,越、美两国通过高层频繁的外交往来,关系发展迅速。近年来,两国最高领导人不仅实现了互访,还在诸如安全和贸易等领域达成许多合作共识。2015年,越、美签署《国防关系联合愿景声明》,此后防务合作成为两国交往的重头戏。2016年,奥巴马访越期间宣布全面解除对越南的武器禁运,此举意味着越南不再单纯依靠俄罗斯的武器供应。奥巴马任期内一直拉拢越南加入美国主导的TPP(“跨太平洋伙伴关系协定”),将越南视为其亚太再平衡战略的重要一环。特朗普上台后,美国宣布退出TPP,但并没有影响该项协定谈判的进程。2018年3月8日,包括加拿大、日本、澳大利亚、越南等在内的11国在智利首都圣地亚哥正式签署“跨太平洋伙伴全面进展协定”(CPTPP)。越南媒体高度评价这一协定,认为越南的服装、农产品出口等将大大受益^⑤。2018年3月,美国航母“卡尔·文森”号访越,

① 越南人民报:《越南与菲律宾发表关于建立战略伙伴关系的联合声明》, <http://cn.nhandan.com.vn/documentation/important-documents/item/3635501>.

② 越通社:《越南呼吁国际社会支持东盟在南中国海的努力》, <http://biengioibiendao.vietnamplus.vn/tin-tuc/viet-nam-keu-goi-quoc-te-ung-ho-no-luc-cua-asean-trong-van-de-bien-dong/7038B747-7046-47EE-B363-490A9B61CCA5>.

③ Le Hong Hiep, Vietnam's alliance politics in the South China Sea, *ISEAS Publishing*, No. 6, 2015, p. 2.

④ 越南人民军队报:《海警三区接收CSB 8020号舰》, <http://cn.qdnd.vn/cid-6126/6127/nid-545477.html>.

⑤ 越南快讯网:《CPTPP作为亚洲自由贸易的先驱者》, https://kinhdoanh.vnexpress.net/tin-tuc/quoc-te/phan-tich/cptpp-khi-chau-a-di-tien-phong-trong-thuong-mai-tu-do-3720216.html?utm_source=search_vne.

这是越南战争结束后美国航母首次访越，表明了美国对越南的足够重视^①。

越南与日本借助“海上安全合作”快速发展两国战略伙伴关系同样值得关注。越南与日本于2006年缔结“战略伙伴关系”，2014年上升为“全面战略伙伴关系”。由于越南与日本都与中国存在海上争端，两国特别注重海上安全方面的交流与合作。同时，日本利用经济大国的身份，积极在国际舞台上为越南的南海主张发声。2016年4月的G7外长会议期间，作为东道主的日本在会前多次扬言要重点讨论南海问题，会议发表的《海洋安保声明》对南海局势指手画脚，不点名地批评中国在南海采取了“加剧紧张的威吓性、高压性、挑衅性的单方面行动”“呼吁所有相关国家遵照国际法解决海洋争端，履行具有约束力的法院裁判”^②。2018年4月两国签署了“日越防务合作联合愿景声明”，日本承诺将“继续协助越南提高海上执法能力”^③。近来媒体又报道日本正在向越南推销海上安全技术，包括雷达、监视系统、搜救平台、预警探测系统、通信系统等^④。可以预见，今后越南与日本的海上安全合作将更为频繁，深度和广度可能会有进一步拓展。

三、中国的应对策略

（一）加强两国高层对话，妥善处理维权与维稳的关系

2014年11月19日，时任越南总理阮晋勇在接受国会代表关于南海问题和中越关系的政策质询时，以“既合作，又斗争”六个字概括了越南在南海问题上的对华策略^⑤。现阶段，对于中国来说，此方针同样适用于对越策略。越南正处于“革新开放”的关键阶段，各项改革事业需要稳步推进。政治上，中国与越南制度的相似性使得越南的改革事业需要向中国学习。经济上，中国连续13年成为越南最大贸易伙伴，越南则是中国在东盟内的最大贸易伙伴。越南需要搭乘中国经济快速发展的列车，“一带一路”倡议和“两廊一圈”^⑥框架合作也需要战略对接。处理中越关系，需妥善地处理好维权与维稳的关系。对于越南，我们既要给予足够

^① 值得注意的是，对于美国航母历史性访越一事，越南官方采取了十分谨慎的态度，不但没有大张旗鼓地宣传，反而尽量淡化这一事件的重要性。越南官媒《人民报》只有一则新闻报道，强调此访是“经越方同意”，越南只是美航母到访本地区一系列国家中的一站，言外之意就是此访不是越方主动邀请的。而且航母选择停靠在岬港，并非此前舆论普遍议论的军港金兰湾。就在美航母访越期间，越南军报人民军报发表长篇评论，强调要坚决挫败西方敌对势力的和平演变图谋。参见潘金娥：《从越共十二大看越南革新的走向》，载《当代世界与社会主义》2016年第1期；于向东：《十二大以来越共加强领导地位和党建的战略举措》，载《当代世界与社会主义》2017年第6期。

^② 凤凰网：《G7外长会妄议东海南海，中国外交部召见7国驻华使节抗议》，http://news.ifeng.com/a/20160413/48447550_0.shtml。

^③ 越南中央政府网：《越日发表联合声明》，<http://cn.news.chinhphu.vn/Home/越日发表联合声明/20186/24641.vgp>。

^④ 国防科技信息网：《日本和越南扩大防务合作》，<http://www.dsti.net/Information/News/110560>。

^⑤ 中时电子报：《与陆关系，越总理：合作又斗争》，<http://www.chinatimes.com/cn/realtimenews/20141120002899-260408>。

^⑥ “两廊一圈”指“昆明—老街—河内—海防—广宁”和“南宁—谅山—河内—海防—广宁”经济走廊以及环北部湾经济圈，涉及中国广西、广东、云南、海南以及香港、澳门和越南的10个沿海地带。两条走廊共跨度14万平方公里，覆盖总人口3900万。

的尊重,营造稳定的周边环境,又不能一味地迁就。在南海问题上,对于越南侵犯中国根本利益的行为我们要坚决回击,同时努力寻求对话,尽量通过谈判协商的办法来化解、缩小、搁置双方之间的矛盾,探索海上合作的可能路径。

近年来,在双边合作机制方面,中越两国通过密切的党政高层会晤和国防、经贸领域的广泛合作,达成了和平解决海上议题的共识。2011年,中越签署《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》。该《协议》明确规定,要从战略和全局高度出发,坚持通过友好协商,本着循序渐进、先易后难的精神妥善处理和解决海上问题。2013年10月13日,中越两国宣布正式成立中越海上共同开发磋商工作组、基础设施合作工作组、金融合作工作组,三个工作组齐头并进开展合作。2016年6月,中国海警局与越南海警司令部签署合作备忘录,正式建立中越海警海上合作联合委员会等海上执法合作机制。截止2018年3月,中越已经举行了共计10轮的海上低敏感领域合作专家工作组磋商,取得了一系列的合作成果。总的来说,当前中越关系确实面临一些挑战,但越南国内比较理性的人士认为,中国和越南既存在竞争,又有合作^①,即使是对华政策的强硬派也不主张与中国彻底决裂、直接对抗。

(二) 做好南海公共服务工作,消除争端国的战略猜疑

与多数南海争端国中一些人所持的观点一样,越南国内也有一些人认为最近几年中国在南海问题上态度变得更为强硬,行动上也更为“扩张”。这些人实际上对中国南海岛礁建设存在较大的误解。随着中国南海岛礁陆域吹填工程的完成,下一步需要加快设施部署,可加大民用设施的建设力度,向国际社会提供充分的海上搜救、防灾减灾、海洋科研、气象观察、环境保护、渔业生产服务等方面的公共服务产品,以确实的国际福利反驳那些关于南海岛礁建设的不实言论^②。

南海是国际上重要的航行通道,每年航行于此海域的船舶达数万艘,但南海海况复杂、险礁密布,海况预报对海上航行安全意义重大。从2018年6月8日开始,国家海洋局南海预报中心与广州海岸电台每天准时联合播发英文版的“南海海况预报”^③。实际上,早在2012年,南海预报中心与广州海岸电台就已开始联合播发中文版的南海海况预报。如今,中国提供中英文双语版南海海况预报服务,力求最大程度上保障海上船舶和人员的生命与财产安全。对南海周边国家来说,由于经济和技术方面的原因,在海况预报方面投入较少。对于中国主动承担南海海况预报服务这样的事情,南海周边国家持积极开放的态度。中国今后可继续在南海提供此类公共服务,为本国和往来的各国船只提供航路指引、安全信息和海难救助等。将来条件成熟时,联合周边国家开展海上联合搜救、气象观测和预报、海上测量等活动。

此外,在正在推行的“21世纪海上丝绸之路”合作倡议中,中国可加大对南海周边国家和地区的人力物力投入,主动在海上交通、海洋环境保护、海上人文交流等领域展开合作,

^① Ruonan L and Xuefeng Sun, Regime security first: explaining Vietnam's security policies towards the United States and China (1992-2012), *The Pacific Review*, Vol. 28, Issue 5, 2015, p. 758.

^② 李国选、严双伍:《“21世纪海上丝绸之路”倡议推进下的中国南海岛礁建设》,载《当代世界与社会主义》2018年第2期。

^③ 海外网:《南海海域首次实现中英文海况预报意义重大》, <http://nanhai.haiwainet.cn/n/2018/0611/c3542185-31332416.html>.

增进南海周边国家的相互认知和战略互信,消除猜疑和误解,为南海问题的最终解决创造良好的外部环境。

(三) 稳步推进“准则”磋商谈判,谋求南海长治久安

多数学者认为,南海问题正在进入一个以“秩序建构”为核心的新时期^①,如何谋篇布局、引领规则的制定是摆在中国面前的一大难题。越南一直主张正在谈判的“准则”中应纳入具有法律拘束力的强制性条款,以便约束中国在南海的“扩张”行为^②。对于此问题,笔者认为应当辩证地看待。

一方面,应当明确“准则”是南海危机管控机制和南海周边国合作机制,而非争端解决机制,这既是“准则”框架文件明确了性质^③,又符合我国解决南海问题的“双轨思路”。南海争端由来已久,涉及复杂的历史、政治和法律问题,且已由单纯的岛屿主权和海洋划界问题演变为有关地缘政治、资源开发和航道管控的多层次矛盾,并非短期内能够解决,更非单纯依靠制定“准则”就能一劳永逸地解决。关于具体争议,应继续坚持国与国之间的双边谈判,在尊重历史事实的基础上根据国际法和平解决。

另一方面,适当考虑赋予“准则”一定的法律拘束力。纵观近年来南海出现的几大波动性事件,均与《南海各方行为宣言》缺乏法律拘束力有关,菲律宾、越南等国才会肆无忌惮地违反《宣言》的有关精神,破坏地区和平与稳定。另外,中国可以在“准则”磋商中加大有关海洋科研、环保、海上安全等功能性合作内容的比重,并建立与之相关的法律责任和义务机制,以共同合作回应来自东盟成员国的安全关切。从长远来看,中国可以“准则”为核心,尝试构建南海地区的长效合作机制,协调东盟各国共同维护南海的和平与稳定。

(责任编辑:聂大富)

^① 参见李忠林:《中国对南海战略态势的塑造及启示》,载《现代国际关系》2017年第2期;左希迎:《南海秩序的新常态及其未来走向》,载《现代国际关系》2017年第6期。

^② 越通社:《东盟秘书长:南中国海需要具有法律约束力的COC》,http://biengioibiendao.vietnamplus.vn/tin-tuc/ttk-asean-mot-coc-rang-buoc-phap-ly-la-can-thiet-o-bien-dong/49783964-243D-4BE0-AE37-D00E98690541,2017年11月28日;越通社:《南中国海的历史里程碑》,http://biengioibiendao.vietnamplus.vn/tin-tuc/dau-moc-lich-su-o-bien-dong/550DB217-8F86-4C9F-8AC8-B9CE91894AB0.

^③ 叶强:《框架文件为“准则”磋商打下基础》,载《世界知识》2017年第17期。