

区域热点 陈刚

南中国海问题的制度建设窗口期

中国与一些东南亚国家就南中国海的领土争端，自2009年以来不断升温，成为地区安全局势不断紧张的一个重要因素。去年国际仲裁庭就南中国海仲裁案做出裁决后，更是造成了各方剑拔弩张的局面。

然而，2017年开年不久，即传出了亚细安与中国加速进行《南中国海行为准则》（简称《行为准则》）磋商的消息，十多年陷入僵局的行为准则谈判有望破局，南中国海问题在制度建设方面有望迎来重要突破，这将有利于本地区的局势稳定和争端的和平解决。

南中国海领土争端，是严重影响东南亚国家与中国关系发展的一大障碍，虽然因为中共已故领导人邓小平提出的“搁置争议，共同开发”而一度沉寂，但该问题始终如沉在深海里的炸弹，有随时引爆的可能。

要想从根本上长期解除这一隐患对地区安全的威胁，各方非常有必要在制度建设上达成共识，而能够在法律层面上约束各国在南中国海地区行为的准则和规范，就成为各方稳定现状、开启和平谈判的重要制度前提。

为了达成这一行为准则，亚细安各国和中国进行了旷日持久的外交谈判，双方于2002年11月在柬埔寨金边签署了约束力较弱的《南中国海各方行为宣言》，但《行为宣言》并不能取代具有国际法约束力的《行为准则》。在随后的有关《行为准则》的谈判中，各方因为分歧过大而迟迟不能达成一致。

这是造成日后南中国海争端不断升温，甚至出现对峙的重要制度缺憾。由于当事国在南中国海地区的各种军事和非军事行为缺乏制度约束，现状很容易被一再打破，域外大国也很容易借此插手进来，造成局势的进一步复杂化。

中国方面一直主张南中国海问题应当采取双边谈判来解决，但由于南中国海海域广大，涉及当事国较多，利益相关方更是超出东南亚地区，因此在双边领土谈判取得突破之前，中国有必要和亚细安这一东南亚区域组织一道，先就《行为准则》达成一致，以规范各方的南中国海行为。

在这一法律框架基础上，中国才能够逐步和各个声索国通过谈判解决争端。《行为准则》的形成，不仅是中国与整个东南亚地区达成的共识，也是长期存在分歧的东南亚各国之间形成共识的过程。从这个角度来看，《行为准则》是减缓南中国海地区局势紧张的关键制度因素。

谈判能否取得突破仍存变数

各方就解决南中国海问题，已经开启了制度建设的窗口期，但过往经验表明，这样的谈判前景仍然具有不确定性。首先，中国与菲律宾、越南等声索国之间的分歧是深刻的，虽然《行为准则》本身不涉及具体领土争端的裁决，但各方在航行权利、岛礁扩建行为、军事存在等问题上仍有不小的分歧。

其次，去年因菲律宾提出的南中国海仲裁案裁决阴影仍然存在，中国方面一直表示强烈反对，但国际仲裁结果本身已经形成了一些原则和规范，这些原则和规范很可能是东南亚一些国家希望保留在《行为准则》中的，但各方就仲裁案的裁决结果，很难在短时间内达成共识。

此外，今年国际局势的不确定性，也为中国与亚细安之间的谈判增加了困难。这些不确定性首先就包括美国新任总统特朗普上台后，美国亚太政策的调整。由于特朗普总统的一大特点是不按常理出牌，目前很难判断他对南中国海问题的政策取向，以及他是否会增加在该地区的军事存在。

如果特朗普因为中国未在贸易等问题上让步，而对南中国海争端采取强硬态度，那么地区局势势必会更加紧张，从而破坏外交谈判所需要的友好气氛。在东亚层面，朝鲜领导人金正恩的哥哥金正男在马来西亚遇害，也给地区形势蒙上了阴影。如果朝鲜半岛等热点问题在2017年出现突发状况，也可能影响到《行为准则》的外交谈判。

然而，由于各方已经展现出不同以往的谈判决心，在窗口期内实现突破仍是大概率事件。中方已经明确表示，有望在年内达成《行为准则》的框架文

件，这不同于过去的模糊立场。事实上，在2017年初中国国务院新闻办公室发布的《中国的亚太安全合作政策》白皮书中，中方已经清晰地表达了要在协商一致的基础上，早日达成《南中国海行为准则》的意愿。

由于白皮书是具有高度权威性的政策宣示，这一书面表态可以被视为中国内部已经形成共识的标志。中国政府内部涉及南中国海问题的部门和利益团体颇多，多元主义倾向在这一问题上尤为突出，外交部门、军方、海监、渔业、能源等部门的立场很难协调，部分制约了谈判人员，并造成了谈判进展的迟缓。

在去年中共六中全会形成习近平的领导核心之后，中方内部很可能已经统一了思想，做好了谈判和必要时让步的准备。

从中国与东南亚国家的关系来看，就《行为准则》达成共识也符合各方的根本利益，具有现实基础。一方面，中国与东南亚的经贸和人员往来日益密切，彼此都需要稳定与和平的地区局势来发展关系。

在特朗普宣布美国退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）之后，东南亚国家更多将区域经贸一体化的希望，寄托在区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）的谈判上，而与中国的外交关系，将很大程度上影响RCEP的谈判进程。

另一方面，自去年下半年以来，在首脑外交的推动下，中国与东南亚国家的关系取得新的进展。中国国家主席习近平分别会晤了菲律宾总统杜特尔特、越南共产党总书记阮富仲、马来西亚首相纳吉等，促进了中国与这些南中国海声索国的外交关系的发展。

由于中共今年将召开五年一次的党代表大会，稳定的周边环境将对十九大的顺利召开产生重要意义，与亚细安达成《行为准则》的框架文件，将有助于实现这一目标。在《中国的亚太安全合作政策》白皮书指引下，中方很有可能与东南亚国家一道，在《行为准则》的谈判过程中取得突破性进展。

作者是新加坡国立大学
东亚研究所高级研究员