

中国与东盟国家南海危机管控探析^{*}

□ 刘 琳

〔提 要〕中国与东盟部分国家在南海存在领土和海洋争端，妥善管控分歧和争议是维护南海区域和平稳定的重要前提。中国与东盟国家在处理危机事态的过程中逐步建立了一些双、多边危机管控机制，对稳定南海局势发挥了一定作用。但由于中国与东盟当事国的根本性矛盾难以消除，这些机制在危机中的实际作用受到诸多因素制约。近年来，中美战略博弈的加剧及由此带来的南海形势变化，给中国与东盟国家南海危机管控带来更多挑战。中国与东盟国家应从过往危机管控实践中汲取经验教训，进一步加强南海危机管控，包括继续用好现有机制、完善危机管控体系、坚持落实《南海各方行为宣言》和推进“南海行为准则”磋商进程、从低敏感领域入手加强南海周边国家之间的务实合作、推进中国与东盟军事建立信任措施等。

〔关键词〕南海问题、危机管控、中国—东盟关系

〔作者简介〕刘琳，中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院
研究员

〔中图分类号〕D822.333, D823

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2025）1 期 0047-25

* 本文系中共中央党校（国家行政学院）校级项目“当前我维护南海海上安全面临的新形势及对策思考”（项目批准号：2024YB021）的阶段性研究成果。

中国与东盟部分国家在南海存在的领土和海洋争端一直是影响中国与这些国家双边关系的主要因素。在争端短期内难以解决的情况下,妥善管控分歧、防止争端失控造成危机甚至升级为冲突,是维护南海区域和平稳定的重要前提。2023年以来,中国与菲律宾围绕仁爱礁、黄岩岛、铁线礁、仙宾礁等岛礁及其附近海域的摩擦,再次凸显南海危机管控的重要性和紧迫性。

在处理南海危机的过程中,中国与东盟当事国形成了一些双边危机管控的经验和机制,但也面临新的挑战,对其进行梳理、总结、分析,或可为今后的南海危机管理提供借鉴。此外,尽管东盟作为一个组织不是南海问题当事方,但由于东盟五个成员国与中国存在南海争端,而且东盟在维护南海和平稳定方面也发挥着重要作用,因此中国与南海当事国在中国—东盟关系框架下的南海危机管控实践和机制也是本文要探讨的内容。

一、危机管控相关概念及其在南海的运用

迄今为止对中国与东盟国家南海危机管控的研究为数不多,且大多仅聚焦某一个方面,或是在对南海形势整体分析中略有提及,缺乏专门性系统性研究。现有研究主要涉及三个领域:(1)中国与东盟国家在南海的具体危机案例;(2)对《南海各方行为宣言》和“南海行为准则”的研究;(3)南海建立信任措施和功能性合作。

由于中国与南海当事国之间存在领土问题和海洋权益争端等根本利益冲突,容易形成结构性危机,因此在中国与南海当事国之间构建危机管控的机制或框架,对于维护南海和平稳定是非常必要的。冷战期间,由于缺乏有效的危机管控,中越在南海发生两次小规模冲突。冷战结束后,争议继续存在,摩擦和危机也不时出现,但是各国均意识到重要的是妥善解决和有效管控。

在这个过程中,危机管理理论及与之相关的概念,如建立信任措施、预防性外交以及海上务实合作等,被运用于南海的危机管控实践中,虽然不能完全消除危机,但很大程度避免了南海再次发生冲突。

从危机管理理论来看，危机是一种特殊类型的冲突。危机管理因此有别于一般的冲突解决。成功的危机管理往往不是寻求解决利益冲突，而是控制局势、缓和矛盾、降低危机升级的风险，特别是避免爆发军事冲突。在危机管理中，最大的挑战是既要增进和维护自身的关键利益，又要避免引起不必要的危机升级和军事冲突。这常常使决策者在操作上面临两难选择：一方面要表明维护自身利益的坚定决心，另一方面又要避免使对方感到已经毫无妥协余地；一方面需要发出寻求缓和的信号，另一方面又要避免使对方误判为示弱与屈服。为此，决策者通常采取各种危机谈判策略，与对方既博弈又合作，力求在维护核心利益的同时，避免出现最差场景，使危机逐步缓和与化解。这些都适用于南海的事态。

在南海问题上，中国与南海当事国围绕主权和海洋权益的利益冲突在可预见的未来难以根本解决，因此，相关各方都更多强调危机管控，而不是冲突解决。例如，中国与东盟国家签署的《南海各方行为宣言》以及正在磋商的“南海行为准则”，都明确了其作为危机管控而非冲突解决机制的定位。正如新加坡学者拉尔夫·埃默斯所指出的，东盟在南海追求的是中立政策，并力图通过达成行为准则来构建危机管理机制。马蒙·莫仲达认为，危机处理语境下的“东盟模式”意指不干涉内政、和平解决争端、注重对话与磋商，东盟力图向南海各争端方传播这些规范。^[1]

在南海危机管控中，中国与东盟国家还强调危机的预防，重视预防性外交的作用。中国认为某些危机一旦发生将难以控制，引发军事冲突的概率极大；一些危机虽然可以得到控制，但会给双方造成难以弥补的巨大损失。因此，应将危机防范作为危机管理的重要组成部分，明确体现在危机管理的定义之中。^[2] 这种观点与东盟国家的主流看法是一致的。东盟也高度重视危机的预防，

[1] Ralf Emmers, “ASEAN’s Search for Neutrality in the South China Sea,” *Asian Journal of Peacebuilding*, Vol.2, No.1, 2014, pp.61-77; Munmun Majumdar, “The ASEAN Way of Conflict Management in the South China Sea,” *Strategic Analysis*, Vol.39, No.1, 2015, pp.73-87.

[2] 张沅生、史文主编：《中美安全危机管理案例分析》，世界知识出版社 2007 年版，第 5-6 页。

这体现在对建立信任措施和预防性外交的强调上。东盟地区论坛明确的三阶段进程就是促进建立信任措施、发展预防性外交和探索冲突解决方案，可见东盟将建立信任措施和预防性外交作为冲突解决的前提，是为冲突或危机的解决创造条件。东盟地区论坛对预防性外交的定义包括帮助防止国家间产生可能对地区和平与稳定造成潜在威胁的争端和冲突；帮助防止争端和冲突升级为武力对抗；帮助将争端和冲突对地区的影响减少到最低限度。此外，还提出预防性外交的八项关键原则：预防性外交依靠外交、和平的方式，包括外交、磋商、调查、调解及和解；预防性外交是一种非强制性行为；预防性外交在危机或争端的初始阶段运用最有效；预防性外交需要信任和信心；预防性外交在磋商和协商一致的基础上进行；预防性外交是自愿的；预防性外交适用于国家间的冲突；应符合公认的国际法和国际关系基本原则。^[1]

除预防性外交外，有学者指出，长期以来，东盟在南海议题上付出的努力还包括第二轨道外交。印尼和马来西亚历来支持第二轨道外交，尤其是印尼积极扮演调停者角色。在20世纪90年代，印尼主持“管理南海潜在冲突研讨会”这一二轨论坛，在达到冲突预防、冲突管理和冲突解决的目标中扮演了中心角色。^[2]研讨会设立了海洋科学研究、海洋环境保护、海上航行等技术工作组，试图通过对话与沟通推动有关方面的相互理解，在技术层面开展具体的合作项目，以便让每一方都愿意参与其中并有所作为。但是，近年来该研讨会由于缺乏资金投入难以为继，已逐渐不为南海周边国家所倚重。^[3]

[1] Sumathy Permal, “Preventive Diplomacy in the South China Sea: Malaysia’s Perspective,” *The Journal of Defence and Security*, Vol.3, No.2, pp.16-44.

[2] Ian Townsend-Gault, “Preventive Diplomacy and Pro-Activity in the South China Sea,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.20, No.2, 1998, pp.171-190; Peter J Burgess, “The Politics of the South China Sea: Territoriality and International Law,” *Security Dialogue*, Vol.34, No.1, 2003, pp.7-10.

[3] 高之国：《南海地区安全合作机制的回顾与展望——兼议设立南海合作理事会的问题》，《边界与海洋研究》2016年第2期，第7页。

二、中国与南海当事国双边危机管控实践和机制

中国与南海当事国在处理和解决南海危机的实践中，探索建立了一些双边危机管控机制，对稳定南海局势起到了一定作用。但由于中国与南海当事国的根本性分歧难以消除，而且不同的南海当事国因南海政策、与中国关系、领导人个性等因素，对待危机管控的方式和态度有所不同，这些危机管控渠道在实践中的作用发挥受到一定制约。

（一）中国与菲律宾的危机管控实践和机制

1. 中菲南海危机管控实践、特点及启示

中国和菲律宾自冷战结束后在南海较大的危机有五次。第一次是1995年的美济礁事件。当年3月底，由于不满中国在美济礁建设渔民避风设施，菲律宾出动海军，把中国在五方礁、仙娥礁、信义礁、半月礁、仁爱礁等南沙岛礁上设立的测量标志炸毁，甚至派出海军巡逻艇，突袭4艘中国渔船，拘留船上渔民。5月13日，菲律宾军方将争端升级，派船机试图强闯美济礁，与中国渔政船进行8个多小时的对峙。最终中国坚持修建完相关设施。

第二次是1999年5月9日，菲律宾海军以其“马德雷山”号坦克登陆舰船底漏水搁浅需要修理为由，在仁爱礁实施“坐滩”。中方进行反复严重的外交交涉，但菲并未撤走该舰，一直以定期轮换方式派人员驻守“坐滩”军舰，直至今日。

第三次是2012年的黄岩岛对峙事件。当年4月10日，12艘中国渔船在黄岩岛潟湖内例行作业，突然出现的菲律宾军舰对渔民进行堵截和干扰。中国政府不得不采取反制行动，一方面进行紧急外交交涉，另一方面派出海监和渔政船尽快抵达黄岩岛现场，双方进行了激烈交锋。4月15日起至5月中旬，中方就黄岩岛事态向菲律宾驻华使馆提出多轮交涉，敦促菲方不再采取使事态升级的行动。同时，中方不断增派舰船到黄岩岛附近海域。6月3日，菲方船只全部撤出黄岩岛潟湖。

第四次是2023年2月以来中菲围绕仁爱礁、黄岩岛等岛礁的摩擦。此轮摩擦不仅持续时间长，而且菲方挑衅性明显增强。菲多次试图向仁爱礁“坐滩”军舰违规运送建筑材料，中方正当维权，对菲补给船进行拦截，菲方冲撞中方执法船只，造成数次轻微刮蹭事故。菲方还实施所谓“强势透明”战略，通过各种媒体曝光相关事态，歪曲事实，试图掌控国际舆论话语主动。美国不断重申对菲律宾的安全承诺，并提供空中和海上现场支持，助长了菲律宾的冒险性。2024年7月，中菲就仁爱礁运补人道主义生活物资问题达成临时性安排，危机告一段落。但中菲根本性矛盾并未解决，对有关临时安排细节仍存有分歧，不排除后续还会产生摩擦。

第五次是自2024年4月以来中菲围绕仙宾礁的斗争。当年4月17日，菲海警9701号船在仙宾礁潟湖内非法和破坏性锚泊，此后一直滞留。为阻止菲在仙宾礁实现新的“坐滩”企图，中方对菲展开坚决斗争，最终迫使该船从仙宾礁撤走。

回顾这几次危机，中方基本都实现了维护自身权益的目标。总体看，在中菲危机处理中，有两个方面的突出特点和启示：

一是尽管菲律宾多次挑起危机，但中方整体上占据主动。从危机管理来看，这与中菲在国家力量和军事能力方面的非对称性有关，这种非对称性决定了双方在处理手段和政策选择方面的差异。正如迈克尔·布雷彻和乔纳森·威尔肯菲尔德所指出的：“在拥有正向力量差距（目标国家比危机挑起方强大）的危机中，目标国家无需运用暴力手段来实现其危机目标。”^[1]中国可以采取多种手段来处理与菲律宾的危机，例如在黄岩岛对峙事件中，除派出更多舰船到现场实施威慑外，还在检疫、旅游等方面采取了一系列举措；相比之下，菲律宾的政策选择受到很大限制。

二是中方展现了“有理、有利、有节”的危机处理指导原则。这一原则是新中国外交和军事斗争的主要策略思想之一，也是中国处理国际政治中与

[1] 张沓生、史文主编：《中美安全危机管理案例分析》，第33页。

本国有关危机的重要指导思想。它要求既要敢于斗争，又要善于斗争；站在理上，据理力争，争取达到有利于己的目标；适可而止，目标合理适当等。^[1]在黄岩岛对峙、仁爱礁事件、仙宾礁摩擦中，中方均运用了这一原则。

中方牢牢占据道义制高点。在黄岩岛对峙事件中，菲律宾方面抓扣中国渔民是导火索，且菲动用了军舰执法，而中方在事发后派出海监船制止菲方抓扣中国渔民，菲律宾自知理亏，很快就撤走了军舰。正如一位菲律宾学者所言，从对峙一开始，中国就占据了上风，迫使菲律宾做出退让，不再以军舰对抗中国民事执法船。^[2]而且中国在事发后不断通过媒体和外交渠道表态，揭批菲方错误行径，阐明中方立场。在2023年以来围绕仁爱礁的摩擦中，中方同样积极运用多种渠道发声，强调造成当前海上事态的责任完全在菲方，并揭批菲律宾背信弃义，违背双方曾达成的默契和谅解。

中方坚持斗争，并在菲方一再挑衅和升级事态的情况下，采取了坚决的反制措施。例如，2012年在黄岩岛对峙发生后，菲律宾初期采取不配合甚至主动升级事态的态度。当年5月3日，菲律宾宣布将黄岩岛改称为“帕纳塔格礁”。菲方还派出小型公务船进入潟湖内，轮班驻守。这种情况持续至5月底。面对菲方挑衅，中方派出执法小艇进入潟湖，同时增加了潟湖外的警戒力量，形成中方小型公务船和渔船与菲律宾公务船同时存在于潟湖内的态势。此外，《人民日报》《解放军报》《环球时报》等媒体发表多篇文章，不断释放中方绝不会退让的信号，以加强对菲律宾的威慑。这些行动对危机最终解决发挥了重要影响。

2. 中菲南海危机管控机制建设

自20世纪90年代以来，中菲在处理南海各种危机事态的过程中，逐步就管控争议达成一系列共识，包括：在有关争议问题上保持克制，不采取可

[1] 张沅生、史文主编：《中美安全危机管理案例分析》，第60页。

[2] Renato De Castro, “China’s Realpolitik Approach in the South China Sea Dispute: The Case of the 2012 Scarborough Shoal Stand-Off,” paper submitted for the “Managing Tensions in the South China Sea” conference held by CSIS on June 5-6, 2013, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/attachments/130606_DeCastro_ConferencePaper.pdf.

能导致事态扩大化的行动；坚持通过双边磋商机制管控争议；坚持推动海上务实合作和共同开发；不使有关争议影响双边关系的健康发展和南海地区和平与稳定。^[1]在这些共识基础上，中菲就管控分歧、开展海上务实合作构建了一些危机管控机制，对缓和南海矛盾摩擦发挥了重要作用。

1995年美济礁事件后不久，中国与菲律宾签署了关于“行为准则原则”的双边协议，并成立了建立信任措施、渔业和海洋环境保护工作组。^[2]同年8月，中菲在马尼拉举行关于南海问题和其他领域合作的具体磋商，会后双方发表联合声明，同意“有关争议应通过平等和相互尊重基础上的磋商，和平友好地加以解决”，承诺“循序渐进地进行合作，最终谈判解决双方争议”，“争议应由直接有关国家解决，不影响南海航行自由”。^[3]

1999年3月，中菲举行关于在南海建立信任措施工作小组首次会议，双方承诺根据广泛接受的国际法原则包括《联合国海洋法公约》，通过协商和平解决争议；同意保持克制，不采取可能导致事态扩大化的行动。2001年4月，中菲《第三次建立信任措施专家组会议联合新闻声明》指出，“双方认识到两国就探讨南海合作方式所建立的双边磋商机制是富有成效的，双方所达成的一系列谅解与共识对维护中菲关系的健康发展和南海地区的和平与稳定发挥了建设性作用。”^[4]

2004年9月，中国海洋石油总公司和菲律宾国家石油公司签署《南中国海部分海域联合海洋地震工作协议》。2005年3月，越南加入进来，三国的

[1] 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》，国务院新闻办公室网站，2016年7月，<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/34102/34818/34827/Document/1483634/1483634.htm>。

[2] Aileen S.P. Baviera, “China-ASEAN Conflict and Cooperation in the South China Sea: Managing Power Asymmetry,” based on a paper presented at the Annual Convention of the International Studies Association, San Diego, USA, April 2012, https://ndcp.edu.ph/wp-content/uploads/2022/01/BAVIERA_China-ASEAN-Conflict-and-Cooperation-in-the-South-China-Sea-Managing-Power-Asymmetry.pdf.

[3] 《中华人民共和国外交部关于坚持通过双边谈判解决中国和菲律宾在南海有关争议的声明》，外交部网站，2016年6月8日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjwb_673085/zzjg_673183/bjhysws_674671/xgxw_674673/201606/t20160608_7671476.shtml。

[4] 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》。

家石油公司签署《南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》。2007年中菲联合声明表示，“南海三方联合海洋地震工作可以成为本地区合作的一个示范。双方同意，可以探讨将下一阶段的三方合作提升到更高水平，以加强本地区建立互信的良好势头。”令人遗憾的是，由于菲律宾方面改变态度，中菲信任措施工作小组会议陷于停滞，中菲越三方联合海洋地震考察工作也未能继续。^[1]

菲律宾杜特尔特政府上台后，中菲关系改善，两国重新重视构建双边机制管控南海局势。其中最重要的机制就是中菲南海问题双边磋商机制（BCM）。在2017年1月中菲外交部磋商中，双方正式决定建立该机制，作为建立信任措施和促进海上合作与海上安全的平台。同年5月19日，中菲举行BCM第一次会议，就推动下阶段海上务实合作和探讨建立该机制下的技术工作组等事宜进行了讨论。2018年2月13日，中菲BCM第二次会议就启动渔业、油气、海洋科研与环保、政治安全等技术工作组达成一致。截至2024年7月，中菲已在BCM框架下举行了9次会议。在历次会议上，双方均肯定BCM作为定期对话平台，在促进双边关系稳定发展上所发挥的重要作用，同意通过这一渠道处理分歧，防止并妥善管控海上意外事件，不断增进海上对话与合作。在2024年1月17日中菲BCM第八次会议上，双方特别提到，同意进一步完善涉海沟通机制，继续通过友好协商妥善管控涉海矛盾分歧，处理好海上紧急事态，特别是管控好仁爱礁现地局势。^[2]2024年9月11日，中菲在北京举行BCM团长会晤，重点就仙宾礁问题坦诚、深入交换了意见。

此外，2023年1月菲律宾总统马科斯访华，中菲就南海问题达成一些重要共识，也有助于管控分歧。双方同意尽早重启海上油气开发磋商，决定建立中国外交部边海司与菲律宾外交部海洋司直接沟通机制。双方还同意尽早召开中菲海警海上合作联合委员会第四次会议，适时举行年度防务安全对

[1] 《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》。

[2] 《中国—菲律宾南海问题双边磋商机制第八次会议》，外交部网站，2024年1月17日，https://spainembassy.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/xgxw_676458/202401/t20240117_11228188.shtml。

话。^[1]

从中菲危机管控机制建设历程来看，一方面中菲在南海危机管控机制构建方面启动较早，如中国与东盟国家达成“南海行为准则”的想法就源于中菲在美济礁事件后提出的“行为准则原则”。中菲之间的南海危机管控机制也比较多，不仅有综合性的南海问题双边磋商机制，还有外交部、海警等职能部门间的沟通渠道。另一方面，中菲危机管控机制在实际管控南海危机中的作用仍有待加强。这主要是由于菲南海政策存在着明显的不连贯，此外，中菲之间的互信易受到菲国内政治、域外因素等影响。在危机事态下，缺乏互信有时导致双方沟通不畅。例如，在2023年中菲围绕仁爱礁发生摩擦后，菲律宾海警就暂停了中菲海警热线联系机制。

（二）中国与越南的危机管控实践和机制

1. 中越南海危机管控实践、特点及启示

中越曾在南海爆发两次小规模海战。20世纪90年代后，随着中越关系实现正常化，以及双方将精力转向经济发展和民生问题，中越之间没有再爆发海上武装冲突。但自2009年以来，随着南海问题不断升温，在自身利益驱动以及外部势力加大介入的背景下，越南在南海行动增多，挑衅性冒险性增强，中越在南海的矛盾摩擦又逐渐凸显，主要围绕几个方面：越南渔船在西沙海域非法捕鱼；越南对中国在南海的油气勘探开发活动进行阻扰；越南引入国外石油公司在南海进行油气勘探开发等。其中，比较突出的是2014年的中建南油气钻探作业事件。

中建南油气钻探作业事件是自南沙海战以来中越最严重的海上危机。2014年5月2日，中国企业所属“981”钻井平台在西沙群岛开展钻探活动。平台作业海域距离西沙群岛中建岛和西沙群岛领海基线均17海里，距离越南大陆海岸约133至156海里。中方作业开始后不久，越南迅速出动包括武装船只在内的大批船只，强力干扰中方作业，冲撞在现场执行护航安全保卫任

[1] 《中华人民共和国和菲律宾共和国联合声明》，外交部网站，2023年1月5日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202301/t20230105_11001029.shtml。

务的中国政府公务船，还向该海域派出了“蛙人”等水下特工，大量布放渔网、漂浮物等障碍物。6月8日，中国外交部在官网刊登《“981”钻井平台作业：越南的挑衅和中国的立场》一文。文章指出，此次“981”平台钻探作业是勘探进程的例行延续，完全在中国主权和管辖权范围内。越方的挑衅严重危及中方人员和“981”钻井平台的安全，严重违反相关国际法，破坏了该海域的航行自由与安全，有损于地区和平稳定。^[1]越南驻联合国代表团则在7月3日向联合国秘书长提交一份文件，抗议中国在越南所谓“专属经济区”和“大陆架”放置钻井平台。^[2]

双方在对峙的同时，并未停止管控危机的外交努力。6月18日，中国国务委员杨洁篪访问越南，同越南副总理兼外长范平明举行中越双边合作指导委员会团长会晤。杨洁篪指出，对于当前海上问题，双方要从维护两党两国关系大局出发，坚持管控海上局势，坚持双边沟通，坚持正确舆论导向，排除各种干扰，通过政治外交努力，寻求妥善的解决办法，把局势尽快稳定下来，避免有关问题扩大化、复杂化、国际化。范平明表示，越方愿意就当前海上局势同中方继续保持密切沟通，管控紧张局势，妥善解决有关问题。^[3]此后，中越争端开始降温。

由于中越在处理危机时保持积极谨慎的态度，双边关系出现回暖。8月26—27日，越共中央总书记特使、越共中央政治局委员、中央书记处常务书记黎鸿英访华，中越达成三点共识：一是两党两国领导人进一步加强对双边关系发展的直接指导，推动中越关系不断健康稳定发展；二是双方恪守两党两国高层领导达成的重要共识，认真落实《关于指导解决海上问题基本原则协议》，探讨双方均能接受的基本和长久解决办法，积极研究和商谈不影响

[1] 《“981”钻井平台作业：越南的挑衅和中国的立场》，中国政府网，2014年6月9日，https://www.gov.cn/xinwen/2014-06/09/content_2696703.htm。

[2] “VN Continues Opposing China’s Illegal Rig Placement at UN,” Vietnam+, July 4, 2014, <https://en.vietnamplus.vn/vn-continues-opposing-chinas-illegal-rig-placement-at-un/62608.vnp>。

[3] 《杨洁篪同越南副总理举行中越双边合作指导委员会团长会晤》，中国政府网，2014年6月18日，https://www.gov.cn/guowuyuan/2014-06/18/content_2703500.htm。

各自立场及主张的过渡性解决方案，管控好海上争议，不采取使争议复杂化、扩大化的行动，维护两国关系大局以及南海和平稳定；三是深化两党、两国的交流，恢复并加强政治、外交、国防、安全、经贸、执法等所有领域的合作。^[1]至此，“981”钻井平台事件造成的危机得到有效解决。

中越在南海的危机管控实践有其独特性，主要有以下启示：一是中越党际沟通渠道对南海危机管控发挥着不可替代的重要作用。即便是在像“981”钻井平台事件这样比较严重的危机事态中，中越两党交流也没有中断。在危机管理中，这种直接、不间断的沟通渠道是至关重要的。这是中越在南海危机管控中不同于其他南海当事国的独特优势。二是中越两党两国领导人在危机处理中始终能以两国关系大局为重，在关键时刻做出正确判断，避免了危机升级为冲突。这种“战略理性”是危机管控中的有利因素。三是越南不是美国的盟国，因此中越在南海危机管控中不易受到美国因素的影响，这是越南区别于菲律宾的最大不同。越南在处理南海危机事态时，有更大的战略自主性，也更多从本国战略利益出发，做出相对理性的选择。

2. 中越南海危机管控机制建设

自1995年起，中越成立海上问题专家小组，就南沙群岛争议问题举行谈判。双方同意通过友好协商寻求妥善的解决办法，同时探讨开展合作的可能性。2000年12月25日，中越两国签署《关于在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定》和《北部湾渔业合作协定》。^[2]2006年1月，双方启动北部湾湾口外海域划界谈判并商谈该海域的共同开发问题。中越还建立了北部湾海警联合巡逻和海军联合巡逻机制。同年11月，中越成立双边合作指导委员会，加强对中越各领域合作的宏观指导、统筹规划和全面推进，协调解决合作中出现的问题。在2009年3月该委员会第三次会议上，中越同意设立热线

[1] 《越南公布越共中央总书记特使访华成果：达成三点共识恢复两国多领域合作》，观察者网，2014年9月1日，https://www.guancha.cn/Neighbors/2014_09_01_262717.shtml?XGYD。

[2] 鉴于《北部湾渔业合作协定》已于2019年6月30日到期，两国需就北部湾渔业生产及资源养护做出新的安排。中越同意加快商签新的北部湾渔业合作协定，并已举行四轮中越北部湾渔业可持续发展合作协定磋商。

电话以应对紧急事态，如在南海的冲突。^[1]2011年10月，中越正式签署《关于指导解决海上问题基本原则协议》。该协议包括六项基本原则，如坚持通过友好协商，妥善处理 and 解决海上问题；认真落实《南海各方行为宣言》的原则和精神；对中越海上争议，将通过谈判和友好协商加以解决，如争议涉及其他国家，将与其他争议方进行协商；在寻求基本和长久的解决海上问题的办法进程中，本着相互尊重、平等相待、互利共赢的精神，积极探讨不影响双方立场和主张的过渡性、临时性解决办法，包括积极研究和商谈共同开发问题。^[2]此后，中越在多次高层会晤后发表的联合声明或宣言中都提出要管控和积极解决海上分歧，维护南海和地区和平稳定。例如，在2024年8月《关于进一步加强全面战略合作伙伴关系、推进中越命运共同体建设的联合声明》中，双方强调要更好管控和积极解决海上分歧，维护南海和地区和平稳定。^[3]

目前中越之间关于海上问题的机制主要有三个：北部湾湾口外海域工作组、海上低敏感领域合作专家工作组和海上共同开发磋商工作组。前两个机制是2012年2月中越两国政府边界代表团团长会晤期间同意成立的。同年5月，两个工作组分别举行首轮磋商，截至2024年底均已举行17轮磋商。其中，海上低敏感领域合作是中越涉海合作重要亮点。中越海上共同开发磋商工作组于2013年10月成立，截至2024年底已举行14轮磋商。此外，为加强两国海上执法部门合作与沟通，中越海警于2016年成立了高级别工作会晤机制，迄今已举行7次会晤。在防务安全领域，同年4月，中国南部战区与越南海军签署设立热线的谅解备忘录。此举是改善信息共享和管控风险努力的一部分。2024年12月9日，中越双方在双边合作指导委员会第十六次会议前，召开外交、国防、公安“3+3”战略对话机制首次会议。该机制将为双方加强

[1] Carlyle A. Thayer, "The Tyranny of Geography: Vietnamese Strategies to Constrain China in the South China Sea," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.33, No.3, pp.348-369.

[2] 《中越两国签订关于指导解决海上问题基本原则协议》，中国政府网，2011年10月12日，https://www.gov.cn/jrzq/2011-10/12/content_1966682.htm。

[3] 《中华人民共和国和越南社会主义共和国关于进一步加强全面战略合作伙伴关系、推进中越命运共同体建设的联合声明》，新华网，2024年8月20日，<http://www.news.cn/20240820/66370f6f2bf6424fb9b1202328791639/c.html>。

战略沟通、管控妥处分歧、推动海上合作提供新的平台。

总体看，中越就海上问题进行磋商的机制相对完备，且机制化程度更高，双方常年保持密切沟通。当然，如何为这些机制有效运作提供更强有力的政治引领和政策支持，使之取得更实质性的成果，是两国政府部门和研究机构需要重点考虑和研究的课题。^[1]

（三）中国与马来西亚的危机管控实践和机制

1. 中马南海危机管控实践、特点及启示

中国与马来西亚在南海的矛盾摩擦不像中菲、中越之间那么突出，而且马来西亚一直以“静悄悄外交”的方式处理南海争议，因此中马之间未发生大的危机事态。但 2009 年以来，由于马来西亚加强油气资源单边开发，以及加强对重点地区特别是琼台礁海域的巡逻，中马围绕南（北）康南沙、琼台礁的摩擦有所增多，甚至形成短暂对峙。例如，2019 年 12 月底至 2020 年 5 月，马来西亚国家石油公司签约的英国钻井船“西卡佩拉”号被部署到马来西亚和越南联合界定区域 ND-1、ND-2 区块。这两个区块位于中国主张管辖区域内，中方派出 3 艘海警船维权。马来西亚派出海军“耶巴特”号导弹驱逐舰、“吉兰丹”号巡逻舰以及海事执法局 1 艘巡逻舰保护其钻井船。^[2] 整个事件在“西卡佩拉”号完成作业离开后才告一段落，延宕达半年之久。

2021 年 6 月，马来西亚对中国军用运输机飞越南海的正常巡航做出罕见的强烈反应，中马围绕南海问题的分歧再次引起舆论关注。马空军认为这是“对飞行安全和马来西亚国家主权的严重威胁”^[3]，中国外交部回应，这是中国空军在南沙南部海域开展的例行训练活动，不针对任何国家；训练期间，

[1] 吴士存：《中越关系与海上合作——在“中越建交 70 周年”视频研讨会上的发言》，中国南海研究院网站，2020 年 8 月 28 日，https://www.nanhai.org.cn/review_c/466.html。

[2] “Malaysia Picks a Three-way Fight in the South China Sea,” CSIS Asia Maritime Transparency Initiative, February 21, 2020, <https://amti.csis.org/malaysia-picks-a-three-way-fight-in-the-south-china-sea/>.

[3] Andrew Taffer and Christopher Cairns, “China, Malaysia and the South China Sea: Probing the Limits of Malaysia’s Tolerance,” CNA, July 22, 2021, <https://www.cna.org/our-media/indepth/2021/07/china-malaysia-and-the-south-china-sea>.

中国空军严格遵守国际法规定，没有进入他国领空；中方已就此与马方进行了沟通。^[1]实际上，马方对于此次事件的表态并无充分的国际法依据，因为马来西亚在南海主张的“专属经济区”存在争议，而且即便是“专属经济区”，别国的民用和军用飞机也享有在其上空飞越的自由。^[2]这次事件显示，由于南沙岛礁主权和海域管辖权争议尚未解决，南海沿岸国之间军事安全互信的建立仍有很长的路要走。

在“军机事件”后，中马围绕马来西亚对“卡萨瓦里”（Kasawari）气田的开发也展开多次博弈。该气田是2011年发现的，随着马持续推进对该气田的开发，近年来中马在其附近海域不时发生对峙。2022年11月，中国海警5403舰在距“卡萨瓦里”气田约4海里处，与马来西亚濒海任务舰“亚齐短剑”号发生短暂对峙。2023年1月，马来西亚派军舰近距离跟踪中国一艘在距“卡瓦萨里”气田较近的琼台礁附近海域巡航的海警船，双方也发生对峙。同年4月，中国海警船与马来西亚海事执法局巡逻炮艇在琼台礁水域再次发生对峙。

总体看，尽管不时有小的摩擦、对峙，但中马在南海未发生过大的危机。其中的经验启示主要有以下三点：

一是中马对于南海问题应通过当事国直接磋商以和平方式解决具有共识，这是双方能够化解和管控危机的根本原因。不论政府如何更迭，马来西亚历任领导人都坚持通过对话协商解决南海问题，且反对外部势力介入。马来西亚总理安瓦尔2024年6月6日在吉隆坡出席第37届亚太圆桌会议期间表示，在南海问题上，马来西亚采取更为积极的外交接触方式，这一努力比较成功。他指出，南海问题应在中国和东盟国家之间解决，域外势力不应插手，那样只会使南海局势复杂化。^[3]中国驻马เลเซีย大使2021年7月在接受媒体

[1] 《2021年6月2日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》，外交部网站，2021年6月2日，http://new.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202106/t20210602_9171278.shtml。

[2] 闫岩：《中马南海争议再次凸显南海沿岸国建立军事互信的重要性》，《世界知识》2021年第15期，第74页。

[3] 《对话解决南海问题是东盟国家主流声音》，新华网，2024年6月8日，<http://www.xinhuanet.com/world/20240608/7a727f80177942ad9a763dde37c5618a/c.html>。

采访时也指出，中马两国在南海问题上各有立场，但双方一直秉持友好精神，通过对话协商妥处分歧、管控争议，保持了友好合作的大方向，为促进地区和平稳定发展作出了积极贡献。^[1]

二是马来西亚一直本着“淡化冲突、保持对话、推进合作”的原则处理中马海上争议，更倾向于在幕后提出外交交涉，有效避免了南海危机升级。因此，虽然近年来中马围绕南海油气资源开发的摩擦有所增多，但烈度相对较低，持续时间较短。中马媒体也避免过度炒作事态，从而为解决危机提供了空间。2020年4月，马政府公开声明坚持通过对话解决中马围绕油气开发的分歧，同年8月进一步表态称，马必须确保在南海问题上不会“被拖入”大国之间的地缘政治争斗。

三是在危机中保持及时有效沟通。在“军机事件”中，中马在外交层面很快展开了沟通。事件发生后，马来西亚外长希沙慕丁6月1日发表声明称，已向中国政府递交外交照会。6月2日，中国外交部发言人随即表示中马已就事态进行了沟通。正是通过及时有效的沟通和对话，中马迅速化解了“军机事件”风波，这表明两国在处理海上分歧方面选择了正确道路。

2. 中马南海危机管控机制建设

中马在南海的危机管控机制建设，主要是着眼务实合作和增进互信。两国2009年正式签署《海洋科技合作协议》，这是中国与南海周边国家签署的第一个政府间海洋科技合作协议。协议的签署成为南海周边国家间开展互利的典范，为中马两国在海洋领域的合作向机制化、稳定化和长期化方向发展奠定了法律基础。此后，双方根据协议，成立中马海洋科技合作联合委员会，并定期召开研讨会。^[2]

马来西亚还致力于和中国建立军事沟通机制与合作关系。2014年5月，时任马来西亚总理纳吉布访华期间，中马签署联合公报，同意加强防务合作，

[1] 《欧阳玉靖大使接受〈阳光报〉专访》，中国驻马来西亚大使馆网站，2021年7月12日，http://my.china-embassy.gov.cn/sgxw/202107/t20210712_8919510.htm。

[2] 苏莹莹：《马来西亚南海政策研究》，时事出版社2019年版，第134页。

增进两国防务部门间的友好、理解与协调。有关合作包括高层交往、联合训练、人员培训、建立两军联络热线、海军舰船互访等。两国还签署谅解备忘录，同意本着平等互利的原则推进在国防科技工业领域的合作。^[1]2017年1月，中国海军1艘潜艇和1艘远洋打捞救生船首次停靠马来西亚哥打基纳巴卢港进行休整和补给。哥打基纳巴卢港海军基地面朝南海，战略位置重要。中国潜艇停靠该基地，表明中马之间具有较高的友好互信关系。^[2]

2019年9月12日，中马外长在北京会谈后，同意建立中马海上问题双边磋商机制，作为两国就海上问题开展对话合作的重要平台。该机制旨在增进双方了解与互信，妥善管控分歧，推进海上合作，共同维护南海和平稳定。2024年6月，中国国务院总理李强访问马来西亚，双方发表的联合声明提到，中马两国将启动双边海上问题对话机制，加强涉海对话合作。^[3]同年10月16日，中马举行了海上问题双边对话首次会议，围绕当前涉海形势及有关问题深入交换意见，并就推进中马海上务实合作达成共识。这表明两国正在努力构建更有效的沟通和危机管控机制。

三、中国与东盟国家的多边危机管控实践

除双边途径之外，中国与东盟国家还在多边框架下特别是中国—东盟框架下探索推进南海危机管控。东盟不是南海问题当事方，但中方赞成并倡导以“双轨思路”处理南海问题，即有关争议由直接当事国通过友好协商谈判寻求和平解决，而南海的和平与稳定则由中国与东盟国家共同维护。因此，中国与东盟国家在中国—东盟框架下对南海危机管控也做出了积极努力。

[1] 《中华人民共和国和马来西亚建立外交关系40周年联合公报》，外交部网站，2014年6月1日，https://www.mfa.gov.cn/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676716/1207_676728/201406/t20140601_7985408.shtml。

[2] 苏莹莹：《马来西亚南海政策研究》，第140页。

[3] 《中华人民共和国政府和马来西亚政府关于深化提升全面战略伙伴关系、共建中马命运共同体的联合声明（全文）》，新华网，2024年6月20日，<http://www.news.cn/world/20240620/33325541d5c44ff0807b631baa46a4d7/c.html>。

（一）落实《南海各方行为宣言》，推进“南海行为准则”磋商

在中国与东盟国家对南海潜在危机进行管控的过程中，落实《南海各方行为宣言》（以下简称“《宣言》”）及推进“南海行为准则”（以下简称“准则”）磋商进程发挥了不可替代的重要作用。

2002年，中国与东盟国家签署《南海各方行为宣言》。虽然《宣言》只是一份旨在管控危机和促进合作的政治性文件，没有类似国际条约的拘束力，但对于南海和平稳定、区域性海上规则构建及多边主义在本地区的实践具有特殊重要意义。^[1]《宣言》给争议各方制定了一套行为规范、行动规则。例如，《宣言》第五条提出，在和平解决领土和管辖权争议之前，有关各方承诺本着合作与谅解的精神，努力寻求各种途径建立相互信任，包括：（1）在各方国防及军队官员之间开展适当的对话和交换意见；（2）保证对处于危险境地的所有公民予以公正和人道的待遇；（3）在自愿基础上向其它有关各方通报即将举行的联合军事演习；（4）在自愿基础上相互通报有关情况。《宣言》还提议，在全面和永久解决争议之前，有关各方可在海洋环保、海洋科学研究、海上航行和交通安全、搜寻与救助、打击跨国犯罪等领域探讨或开展合作。《宣言》是中国与东盟各国在没有外部势力介入的情况下，通过制度、规则和规范管控南海争议的一次成功实践，为管控分歧、防止潜在危机、推动海上务实合作提供了行动指南和制度框架。正因为如此，《宣言》签署后的前十年，南海形势实现了总体和平稳定。

然而，进入21世纪第二个十年，南海局势开始变得动荡不定。由菲律宾单方面挑起的“南海仲裁案”既不符合中菲一系列双边协议，也不符合《宣言》精神，对南海和平稳定造成了严重损害。与此同时，部分南海当事国不断推进油气开发、岛礁扩建等单边行动。尽管如此，中国与东盟国家仍试图推进南海合作与危机管控。落实《宣言》和加快“准则”磋商，就是这一系列努力的主轴。

[1] 吴士存：《南海行为准则20年：回顾与思考》，《世界知识》2022年第16期，第23-26页。

2012年11月，在《宣言》签署十周年之际，中国—东盟领导人会议发表联合声明，各方重申愿共同推进制定“准则”。2013年9月，中国和东盟国家正式启动关于“准则”的磋商。2017年5月，“准则”框架在落实《宣言》第14次高官会上获得审议通过。同年8月，中国—东盟外长会正式确认这一框架。2018年8月2日，“准则”单一磋商文本草案达成。2019年，中国与东盟各国完成“准则”案文第一轮审读，启动二读。此后，受新冠疫情影响，“准则”磋商放缓。2022年，中国与东盟国家恢复“准则”线下磋商。2023年7月，“准则”案文二读成功完成。同年10月，中国和东盟国家宣布正式启动“准则”案文三读，同意落实好中国—东盟外长会通过的加快达成“准则”指针，争取早日达成“准则”。2024年9月，中国和东盟国家举行落实《宣言》第22次高官会。各方充分肯定“准则”三读启动以来取得的积极进展和良好势头，同意以灵活和创新方式加快磋商，争取早日达成“准则”，将南海建设成和平、友谊、合作之海。

（二）在南海适用《海上意外相遇规则》，建立外交高官热线平台

在中国与东盟南海危机管控实践中，双方就在南海适用《海上意外相遇规则》（以下简称“《规则》”）以及建立海上紧急事态外交高官热线平台达成共识，具有重要意义。

在南海适用《海上意外相遇规则》，是由中方首先倡议的。《规则》是2014年第14届西太海军论坛审议通过的。该文件作为标准操作规程，旨在为各成员国海军的船舶和航空器在海上意外相遇时提供操作范例和指导，以防范海上风险，降低发生海上意外事件的概率。2015年7月，在落实《宣言》第9次高官会上，中方提出在“南海行为准则”最终达成前，各方可商谈建立“海上风险管控预防性措施”的倡议，得到东盟国家的一致认可。随后，中国和东盟国家逐渐明确了在南海适用《规则》的意向。2016年9月，第19次中国—东盟领导人会议审议通过了《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》。中国外交部指出，声明充分展现了地区国家继续共同致力于完善规则、管控分歧、防范风险，维护南海和平稳定的坚

定决心和强烈意愿，为亚太地区乃至全世界有关海域的风险管控和维护稳定树立了良好典范。^[1]

外交高官热线平台是中方于2014年在落实《宣言》框架下提出的海上务实合作倡议之一，并作为“早期收获”项目成果的一部分写入第17次中国—东盟领导人会议主席声明。此后，中国和东盟国家先后就外交高官热线平台的概念文件和指导方针达成一致，并制订了中国和东盟国家外交高官联络信息指南。2016年9月通过的《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》规定了外交高官热线平台的目的、适用范围、术语定义、联络点指定和使用程序等，标志着该平台的正式启动。平台旨在海上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。外交高官热线平台的建立，充分展现了地区国家携手管控海上风险，维护南海和平稳定的决心。^[2]

（三）加强中国—东盟军事建立信任措施

海军、海警等海上力量之间信任措施的建立对中国与东盟南海危机管控具有特殊重要意义。近年来中国与东盟之间的海上安全与防务合作不断取得进展。2017年10月，中国与东盟就开展海上联合演习达成一致，并于2018年8月和10月分别在新加坡和南海北部海域举行桌面演练和海上联合演习。2019年4月，中国与东盟部分国家又举行了“海上联演2019”。2023年11月，中国与泰国、越南、老挝、马来西亚和柬埔寨等东盟五国军队举行代号为“和平友谊—2023”的联合演习。演习包括海上方向演练，旨在增强参演各方海上反恐反海盗行动能力，进一步深化军事互信和务实合作，共同维护地区和平稳定。值得一提的是，越南、马来西亚作为南海当事国也参加了演习，这

[1] 《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〉》，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_9386080.shtml。

[2] 《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〉》，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。

些国家没有让南海相关争议影响国家间的友谊与合作。^[1]

（四）推进非传统安全领域的海上合作

为维护南海的和平稳定与可持续发展，中国与东盟积极开展海上非传统安全合作。双方已建立了包含海洋环境保护、防灾减灾、航道安全与海上搜救、打击跨国犯罪、海上执法等在内的非传统安全海上合作网络。例如，中国与东盟国家在《亚洲地区反海盗及武装抢劫船合作协议》框架下，有效推进打击海盗和海上武装抢劫的合作，为南海地区航道安全提供了保障。2017年10月，中国与东盟国家举行首次大规模海上搜救实船演练，更是深化中国和东盟的海上务实合作、完善区域海上搜救合作机制的重要例证。这些举措增进了东盟国家对中国的理解与信任，也增强了对和平化解南海争端的信心。

四、中国与东盟南海危机管控面临的挑战

中国与东盟在双边和多边层面的南海危机管控取得了一些进展，但美推动对华战略竞争、遏压及其由此带来的南海形势的变化，为中国与东盟南海危机管控带来更多挑战。

（一）美国等域外势力介入降低中国与东盟危机管控努力的效果

近十年来，南海问题始终是美国诋毁和打压中国的“战略抓手”。美国加大对南海关注和介入力度，在战略和战术层面向中国施压，并从军事、安全、外交、经济等领域拉拢东南亚国家，增加南海形势不确定性。自特朗普第一个总统任期以来，美国加大力度打压中国，挑起南海沿岸国对中国的疑惧，“使得东盟国家在维护区域稳定、合作与繁荣的战略目标与在南海争议上排挤中国的主权和海洋权益主张之间，找到了新的政治空间”^[2]。随着中美战略博弈加剧、地缘政治竞争不断升级并向下传导，中国与南海当事国围绕岛礁和

[1] 《“和平友谊”联合演习将首次在中国举办，中国与东盟 5 个国家参加》，环球网，2023 年 11 月 13 日，<https://mil.huanqiu.com/article/4FKigOh0oc8>。

[2] 朱锋：《大变局下的南海局势：新问题与新特点》，《人民论坛·学术前沿》2021 年第 3 期，第 54 页。

海洋权益等方面的双边层面冲突日趋激烈，对区域稳定和危机管控努力构成巨大挑战。

此外，由于美国在背后的推动，日本、澳大利亚以及部分欧洲国家也开始介入南海争议。美国及其盟伴把东南亚地区视为争夺地缘政治权力的重要场所，不断干扰中国与东盟国家之间的危机管控努力，以及涉海、涉安全议题的交流、合作和建立信任措施。域外国家的介入成为中国与东盟推进南海危机管控努力的主要负面因素。

（二）中国与南海当事国互信不足直接影响危机管控机制构建

部分东盟国家对中国在南海的政策主张仍然抱有较深的戒备和警惕心理，“中国海洋扩张论”“中国南海威胁论”在菲律宾、越南、马来西亚和印尼等国还有一定的市场。另外，“南海仲裁案”影响持续发酵，东盟南海当事国以仲裁“裁决”为背书的海上单边行动此起彼伏。2019年以来，部分南海沿岸国在争议地区加紧进行单边油气开采、强势执法、驱赶抓扣渔民等，甚至开始趋向改变现状，企图抢占无人岛礁或在既占岛礁进行填海造岛或军事设施扩建，这些新变化不仅加剧了海上紧张局势，同时也损害了有关国家之间的互信基础。单边行动的增多及互信缺失，使各方难以推进新的危机管控努力，现有机制也无法有效发挥作用。这已成为阻碍中国与东盟国家推进南海危机管控及建立信任措施走深走实的主要障碍。

（三）“南海行为准则”磋商面临内外干扰

部分南海当事国为了在“准则”案文磋商中实现自身利益诉求的最大化，拒绝接受甚至抵制中国提出的合理主张，并单方面提出过分要求；而美国则透过当事国达到干扰“准则”磋商进程、与中国展开地区海上规则制定竞争的目的。美国及某些南海当事国在“准则”磋商问题上“逢中必反”的立场影响“准则”磋商进度，新冠疫情的暴发也使磋商不得不暂时推迟。2022年以来，线下磋商虽然恢复，但进入三读阶段后，要弥合各方在关键性问题上的矛盾分歧，需要高超的政治智慧和外交技巧。“准则”被视为中国与东盟国家管控危机、促进合作，以及构建南海秩序规则的最重要机制，磋商进程

受阻势必影响到中国与东盟的危机管控努力。

（四）东盟在南海危机管控中作用受到制约

中国在 2014 年提出以“双轨思路”作为南海问题的解决之道，一定程度上认可了东盟在维护南海和平稳定中的作用，如上所述中国与东盟南海当事国在中国—东盟框架下也做出一些危机管控努力。但是，目前东盟可以直接用于应对南海问题的权力资源主要是制度性资源和规范性资源，^[1]如倡导“东盟方式”的理念、原则和方法，以及将东盟系列会议作为东盟国家讨论南海问题、协调各自立场的主要平台。东盟的规范性影响力有着明显的局限性。一是作为中小国家集团，东盟扮演的是合作进程促成者角色，而非秩序构建的主导者。尽管南海地区秩序在中国与东盟共同努力下维持了动态的稳定，但这并不意味着双边层面和体系层面的压力被完全抵消。^[2]二是在主权、安全问题上，东盟国家不愿将权力从国家层面转移给超国家的地区机构。^[3]由于东盟并未成为真正意义上的超国家机构，它能够从成员国获取的资源十分有限，这就从根本上限制了其在南海危机管控等议题上发挥影响力的组织资源。三是东盟成员国在涉南海议题上的立场分歧和政策差异，也削弱了东盟在南海问题上的作用。从路径选择来看，虽然东盟各国总体上倾向于支持争端当事方通过双边和多边这两种路径解决相关争议，但个别国家仍保留通过单边行动来应对南海问题的政策选项。^[4]

五、对推进中国与东盟南海危机管控的思考

基于中国与东盟南海危机管控的现状与挑战，双方可以考虑从以下几方

[1] 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》，《当代世界与社会主义》2018年第4期，第155页。

[2] 贺嘉洁：《东盟的规范性影响力及其在南海问题中的作用》，《世界经济与政治》2021年第7期，第151-152页。

[3] Leticia Simões, “The Role of ASEAN in the South China Sea Disputes,” June 23, 2022, <https://www.e-ir.info/2022/06/23/the-role-of-asean-in-the-south-china-sea-disputes/>.

[4] 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》，第154页。

面进一步加强南海危机管控。

（一）继续用好现有机制，必要时构建新机制，充实完善危机管控体系

在南海地区，中国与东盟之间已有一些危机管控、建立信任措施和务实合作机制，如落实《宣言》高官会和联合工作组会、应对海上紧急事态外交高官热线平台等，中菲、中越、中马之间也建立了一些双边危机管控或合作机制，这些均可在南海危机管控中发挥重要作用。但中国与东盟及南海当事国之间的危机管控机制仍有进一步完善的空间。双方要充分发挥现有机制的平台作用，特别是在危机事态下保持沟通渠道的畅通。与此同时，双方可考虑建立一些新的机制，例如中马之间尚未建立成熟的海警合作机制，中国与东盟国家海警之间尚没有类似《海上意外相遇规则》的机制等，这些都是中国与有关国家未来可以深入探讨的方向。

（二）坚持落实《宣言》，推进“准则”磋商进程

中国与东盟国家应克服阻力，排除干扰，在落实《宣言》的同时，推进“准则”磋商进程，让“准则”真正成为南海和平稳定的“定海神针”。正如有学者所指出的，南海局势正在进入大国战略博弈、亚太区域国家利用中美对抗来最大限度维护自身利益的“新常态”，未来的南海维权和维稳需要中国和周边国家一起共同建设“新规则”。推动“南海行为准则”磋商，是管控南海争议的焦点之一。^[1] 菲律宾前总统阿罗约在2021年的博鳌亚洲论坛“南海合作与新秩序构建”主题分论坛上也表示，中国和东盟国家应在《宣言》基础上，完成并且签署“准则”。“准则”可以更新和扩充信息交流和军事行动协调等内容，以管理可能遇到的突发情况，避免在南海发生意外事件。中国应抓住“准则”磋商的契机，推动有关各方就在南海“能做什么”“不能做什么”建立起一套行为规则和规范，以此约束当事国海上单边行动，同时降低南海形势发展中美国等域外因素的影响。

（三）从低敏感领域入手推动南海各方务实合作，增进互信，避免危机

中国一贯认为，危机管控中预防更为重要。而预防危机的有效手段之一

[1] 朱锋：《大变局下的南海局势：新问题与新特点》，第55页。

是推动合作，在合作中增进彼此互信和利益融合。当前南海合作层次和水平总体有效，但仍有巨大拓展潜力。从地区层面看，政治互信不足，争议敏感复杂，舆论环境不利等掣肘因素依然存在。有关国家应本着求同存异的原则，聚焦功能性领域合作。可以借鉴世界上其他闭海或半闭海区域的合作实践，从海洋生态、环保、航行安全、渔业资源保护等低敏感领域着手，特别是针对资源衰竭、生物多样性退化、海洋塑料垃圾等区域性挑战开展合作。此外，应继续推进在《宣言》框架下的海上务实合作，做大中国与东盟国家在南海的共同利益蛋糕。同时，中国还可就打击海盗、航道安全、海上搜救等与海洋经济发展息息相关的领域与有关沿岸国建立治理合作机制。

（四）推进中国与东盟军事建立信任措施

在中国与东盟及南海当事国海军、海警之间建立信任措施，对南海危机管控非常重要。中国应继续推进与东盟或东盟部分国家之间的海上联合演习，在东盟防长扩大会、中国—东盟国防部长非正式会晤、东盟地区论坛海上安全会间会等机制框架下加强与东盟国家防务部门之间的沟通交流。中国还可考虑在适当时候支持或接受东盟防长会议推出的“海军互动指针”“空中军事相遇指针”等军事建立信任措施，并进一步与南海当事国或东盟研究探讨达成海上预防事故协定、海警海上相遇规则等危机管控机制的可能性。

【责任编辑：姜志达】