

越南的南海政策

鄭澤民

相比較於前兩年越南在南海的侵權行徑及越南海洋法的通過所引發的中越對峙與緊張，2013 年中越南海爭端似乎是較為“平靜”的一年，中越關係和南海爭端磋商都有積極進展，然而，越南在南海爭端中行為的兩面性使得兩國走向海上合作和共同開發的可能性在未來可預見的時期內不會很大。因而，這種中越南海磋商既有進展又難以看到積極實際結果的情勢將成為或已經成為中越南海爭端的新常態。

一、越南在南海問題上的基本主張“宣示”

雖然越南在南海問題上的立場與主張並非 2013 年形成或者確立，但越南在這一年中仍通過不同的方式“宣示”其南海主張。2013 年 1 月 1 日生效的越南海洋法第一章總則的第一條“適用範圍”中明確規定西沙群島、南沙群島主權“屬於”越南，可以看作是越南在進入 2013 年的第一天對其南海主張的“宣示”。而且，該法還將保衛國家主權、國防和海上安全看作發展海洋經濟的目的之一，要求制訂優惠政策鼓勵發展海島經濟，在稅收、資金方面提供優惠條件鼓勵海洋漁業活動和海上其他活動，加強海上後勤網路和基礎設施建設，保護漁民在海上和島上活動。

除了這種從所謂的“立法”層面“確立”對中國西沙群島、南沙群島的“主權”之外，越南還通過其他各種渠道“宣示”其有關南海問題的立場。

一是不停地“搜集”各種“歷史”證據宣示越南對西沙群島、南沙群島的主權。越南有關方面不時“搜集”到有關地圖等“證據”“證實”西沙群島、南沙群島“屬於”越南，宣稱越南有足夠的“歷史”依據“證明”從 17 世紀起越南就實現了

對西沙群島、南沙群島“連續地、和平地佔領”，並將這些“證據”在全國進行巡迴展出。

二是宣示越南在南海爭端中的目標，即維護越南“擁有”的所謂西沙群島、南沙群島的“主權”與海上安全，無論是越南政府工作報告，還是領導人的言論，越南都明白無誤地宣示其這一目標，並把這列為 2013 年越南政府工作報告六大任務之一，越南國家主席張晉創在回答選民有關提問時亦作如此宣示。

不僅如此，在談及越南外交、軍事任務時，越南政治、軍事領導人亦聲稱越南的外交、軍事任務是維護國家獨立、主權及領土完整，執行越共九屆八中全會關於新形勢下捍衛祖國戰略的決議，越南購買先進海上軍事裝備的目的是保護越南領海、專屬經濟區和大陸架。越共中央總書記阮富仲在越南外交會議及越南國防部副部長阮志咏在越南有關刊物上的撰文和言論都反映了這些方面。

三是宣示越南應對南海爭端的“途徑”。越南領導人在重大國際場所諸如香格里拉會議、聯合國大會上稱越南希望落實《南海各方行為宣言》，堅持東盟關於南海問題六點原則聲明，在國際法尤其是聯合國海洋法公約基礎上儘快制訂“南海行為準則”，呼籲建立互信，稱尊重聯合國憲章、國際法、國際準則和共同行為準則是建立互信的基礎。

四是宣示越南和平解決南海爭端的“意願”。在 2013 年一年中，越南政府及領導人在不同的場合不停地宣稱越南願意以和平方式解決南海爭端。越南政府工作報告提出越南堅持和平解決海上爭端，總理阮晉勇在香格里拉會議和聯合國大會上發表演講，稱越南的一貫立場和平解決南海爭端，還建議東盟各國簽署“不率先動武協定”。

五是渲染南海爭端緊張氣氛，暗指中國危及地區和平穩定。越南總理阮晉勇在香格里拉會議，國防部長馮光青在東盟國防部長會議，外長范平明在東盟外長會議上稱，南海局勢複雜不穩，衝突時有發生，南海爭端的發展對地區和平、安全特別是對航行自由與安全的威脅越來越大，南海出現炫耀武力、強權政治、在越南專屬經濟區捕撈和襲擾越南漁船等違背國際法、《聯合國海洋法公約》及《南海各方行為宣言》的行為。

二、越南在南海問題上的政策和動作

在上述各種“宣示”的掩飾下，越南在南海不斷採取措施鞏固佔領，給南海問題的和平發展、解決製造更多的障礙。

(一) 越南對內不斷進行“主權”宣傳造勢，強化南海侵權意識

越南在國內對其“擁有”所謂南海島礁主權和海洋權益發起了聲勢浩大的宣傳，對內強化南海侵權意識，主要有以下幾個方面：

1. 搜集所謂南海島礁主權“屬於”越南而“不屬於”中國的“證據”並在越南國內各地展覽。越南一直都在不停地搜集所謂南海島礁主權“屬於”越南的地圖，越媒報導，越南旅美越僑搜集地圖資料，聲稱這些地圖資料標注西沙群島、南沙群島“屬於”越南，或者表明中國領土最南端在海南島，並將這些“證據”標注多國語言在全國各地巡迴展出。
2. 舉辦各種活動對內“宣示”越南“主權”，這些活動包括舉辦晚會、繪畫比賽、圖片展、海洋海島周、海洋海島知識競賽、夏令營、海洋海島及海洋法知識專題培訓班、頒獎儀式等，開展金錢、物質捐助活動，派遣醫療船隊赴南沙島礁義診，出版有關南海爭端書籍，編寫宣傳南海島礁“主權”的手冊、少年兒童讀物、漫畫，緬懷“保衛”南海島礁“先烈”，等等。這些活動有如下特點：一是活動涉及越南社會的方方面面，包括政府機關、企事業單位、軍隊、金融、醫療衛生、教育、媒體等機構，公職人員、工人、漁民、學生等均參與其中。二是活動都冠以“捍衛”南海“海洋”、“海島”、“主權”等名稱，目的在於提升越南社會對南海島礁、海洋重要性的認識，宣傳越南南海立場、主張，強化全民南海侵權意識。
3. 加強有關在南海所占島礁和海域的建設活動。

這些活動有：成立跨部委的海洋與海島醫療衛生工作國家指導委員會，制訂海島醫療保健計畫，投入巨額經費，確保所謂到 2020 年在越南海洋地區和島嶼生活的居民得到醫療服務；呼籲全國民眾捐款，規劃在中國南沙景宏島上建立學校；以宗教名義強化在南沙群島的存在，在所占島礁上興建寺廟。

除上述措施外，越南還加強了海警力量，接收新造海警艦隻，加速海警建設現代化，目的在於強化對南海的控制，加強對南海侵漁的越南漁民的保護，並威懾干擾中國在南海的維權行動。

(二)充分利用東盟平臺，強調與東盟及其成員國在南海問題上的“共識”

1. 在雙邊層面上強調與東盟其他成員國在南海問題上的“共識”。

越南充分利用東盟平臺與其他東盟成員國領導人會面機會討論南海問題，達成“共識”，包括宣稱要維護南海地區和平穩定、航行自由與安全及東盟各成員國的共同利益，東盟成員國要保持團結一致，尊重聯合國海洋法公約，落實東盟南海問題六原則，儘快制訂“南海行為準則”，各方保持克制，和平解決等等。東盟第 22 屆峰會期間，越南總理阮晉勇分別與印尼總統蘇西諾、泰國總理英拉、菲律賓總統阿基諾三世及新加坡總理李顯龍舉行雙邊會談，均對南海問題作了類似的宣示和討論，東盟外長會議期間，越南外長范平明與汶萊外長等也就南海問題進行了討論。

在雙邊互訪方面，緬甸副總統訪問越南，越共中央總書記阮富仲訪問泰國和印尼，都涉及討論南海問題，尤其是與泰國、印尼分別發表聯合聲明，以專門條款強調在南海問題上的“共識”，稱要維護地區和平穩定、航行自由，和平解決爭端，儘快制訂“南海行為準則”。

特別需要指出的是，越南、菲律賓的雙邊互動明確提及要在南海加強合作。越菲雙邊合作委員會會議期間，越南外長范平明與阿基諾三世會晤，雙方稱要堅定南海合作。越南國防部長訪問菲律賓，就越菲南海合作提出了具體措施，加強包括海岸警衛隊在內的防務領域合作，互派代表團訪問，建立副部長級的國防政策對話機制；加強培訓、資訊互換，推進海軍合作，分享維護領土主權和專屬經濟區的經驗等。

2. 在東盟系列會議平臺上推動東盟在南海問題上形成“共識”，強調東盟應發揮主導作用。

越南利用東盟系列會議機會極力強調東盟在南海問題上形成“共識”，包括東盟峰會、東盟外長會議、東盟國防高級官員會議、東盟國防部長會

議等場合。越南總理阮晉勇在第 22、23 屆東盟峰會上都稱越南支持在東盟南海問題六原則基礎上加強團結，支持東盟和中國落實《南海各方行為宣言》和《紀念〈南海各方行為宣言〉簽署 10 周年聯合聲明》，儘早簽署“南海行為準則”，強調東盟在維護南海和平、穩定與航行安全問題上保持一致，在南海問題上發揮東盟主導作用等等。除阮晉勇外，在東盟其他系列會議上，越南相關官員也都做了類似的表達。

與此同時，越南還利用這些場合提出加強東盟合作的建議。越南國防部長馮光青在東盟防長會議上建議東盟各國加強海軍合作、設立海軍熱線、進行聯合巡邏、東盟各國尤其是在南沙島礁駐有軍事力量的各國加強軍事交流，不首先使用武力、東盟各國協助泰國促進推進“南海行為準則”，東盟越南籍新任秘書長黎良明更是挑動東盟在南海問題上發揮更為積極的作用。

還需要指出的是，越南國家主席張晉創訪問東盟秘書處時，稱東盟應主動落實東盟南海問題六原則，推動儘早簽署“南海行為準則”。

(三)拉攏區域外大國，繼續推動南海問題國際化

拉攏區域外大國介入南海問題，推動南海問題國際化是越南的一貫策略。越南利用與區域外大國的交流與互訪之機，不遺餘力地宣示越南有關南海問題的主張、立場，尋求“共識”，並與之加強國防、海上安全、資源等方面的合作，其中，印度、日本、美國是越南推動南海問題國際化的重點。

1. 印度：

2013 年越印互訪有：1 月，越南副總理武文寧訪問印度，阮晉勇會見印度副總統，7 月，越印舉行混合委員會第 15 次會議，8 月越印國防戰略對話會議，11 月越共中央總書記阮富仲訪問印度，雙方均就南海問題達成所謂“一致”，其中，阮富仲訪印，越印發表聯合公報具代表性，基本重複了越南宣示的南海主張和立場。

海上合作一直是越印合作的重點，越印聯合聲明認為國防合作是兩國戰略夥伴關係的重要支柱，討論印度給予越南 1 億美元的國防信貸，雙方加強國防工業合作，印度為越南海、空軍培訓軍官，簽署保護秘密資訊協

定等。特別是針對編號為 128 的南海油氣區塊，越南外長稱該區塊位於越南專屬經濟區，印度有權投資勘探。

2. 日本：

日媒報導，越南方面稱，日本將越南視為擁有共同利益的戰略夥伴，越南也如此看待日本，越南希望雙方共用有關中國海洋動向的情報，希望日本提供巡邏船。2013 年是越日建交 40 周年，雙方關係也在向這一方向發展，高層接觸頻繁。在雙方的交流中，都對所謂中國的海洋活動、釣魚島爭端、南海問題進行了討論。在具體合作方面，越日也邁出了實際步伐，包括日本為越南培訓潛艇操作人員，在人才培養、情報共用等方面加深合作，日本海上保安廳訓練艦、海上自衛隊軍艦訪問越南等。阮晉勇借參加東盟日本特別首腦會議之機與安倍晉三會面，確認共同維護海洋安全和航空自由，日本同意就向越南提供海上巡邏船問題展開磋商，向越南提供 960 億日元的 ODA 資金援助。

3. 美國：

按照越駐美大使在越南外交會議期間的表述，2013 年越美關係取得了積極進展。首先是越美確立全面夥伴關係，高層互訪頻繁。越南國家主席張晉創訪美，發表聯合聲明，建立越美全面夥伴關係，在南海問題上，雙方稱在包括聯合國海洋法公約在內的國際法基礎上和平解決爭端，儘快制訂“南海行為準則”等。年底美國國務卿克里訪越，雙方又重複了聯合聲明中有關南海問題的內容。

其次是軍事交流越來越頻繁。越南人民軍總參謀長訪美，建議越美在東盟等多邊論壇加強配合，美國則支持越南的南海立場與主張。在越美第 4 次防務政策對話中，雙方討論航行自由、海上安全以及區域和平穩定等問題，承諾加強國防合作，推動兩國軍艦互訪，兩國海警部門簽署合作協定，美國願為越南海岸警衛隊提供幫助，計畫向越南提供 1800 萬美元資金援助和 5 艘快艇。

此外，越媒報導，越南與韓國、英國、俄羅斯、新加坡等國領導人互訪，發表聯合聲明，均提及南海問題，強調南海航行自由與安全，儘早制訂“南海行為準則”，基於國際法、聯合國海洋法公約和平解決南海爭端等內

容，越南宣示南海主張、立場，推動南海問題國際化的意圖濃厚。

形形色色的南海問題研討會也是越南推動南海問題國際化的重要場所。一是越南自己熱衷於主辦此類研討會，其中有的所謂研討會已經形成年度主辦機制，如越南外交學院主辦的南海問題國際研討會，2013 年已經是第五次舉行。還有越南地方政府、高校也主辦類似研討會。二是越南派出有關政府高官和學者參加其他國家主辦的南海問題研討會。越南熱衷於南海問題研討會，其目的自然是借國際場合宣示越南的立場、主張，提升南海問題的國際關注度。

三、中越關係的發展與南海爭端磋商

(一) 高層接觸、互訪頻繁

2013 年越南高層訪華的有國家主席張晉創、政府總理阮晉勇、副總理武文寧、阮善仁、越共中央政治局委員丁世兄等，中國訪越的高層有國務院總理李克強、全國政協副主席何厚鏞、外長王毅、中央對外聯絡部部長王家瑞等。其中，最重要的互訪是 6 月越南國家主席張晉創訪華和 10 月中國國務院總理李克強訪問越南，分別發表中越聯合聲明和新時期深化中越全面戰略合作的聯合聲明，為中越關係的全面發展指明了方向。

(二) 重視經貿合作

經貿合作是中越關係的重要內容，兩國交流合作很大程度上都是圍繞經濟合作進行的。一是中越經貿合作充分利用許多重要的機制和平臺，諸如經貿合作委員會、雙邊合作指導委員會、口岸合作委員會、中國東盟博覽會、中國東盟商務與投資商會、大湄公河次區域合作機制、中國南亞博覽會、昆交會等等。二是積極開展項目合作，推動互聯互通，簽署《中越 2012 - 2016 年經貿合作五年發展規劃》重點合作項目清單諒解備忘錄，推進能源、工業園區、陸地互聯互通等重大經貿合作項目建設，包括建設諒山 - 河內高速公路、東興 - 下龍高速公路項目，適時啟動老街 - 河內 - 海防鐵路項

目可行性研究，儘快新建跨界橋樑等，還開通了中國防城港至越南下龍灣海上航線。三是積極落實雙邊貿易目標並確立新的目標，在 2012 年中越貿易額超過 400 億美元的形勢下，力爭 2015 年達到 600 億美元，《新時期深化中越全面戰略合作的聯合聲明》提出爭取提前實現 2015 年雙邊貿易額 600 億美元目標，國務院總理李克強在中越工商界午餐會進一步提出了更高的目標，即力爭 2017 年雙邊貿易額達到 1000 億美元。

(三)地方合作持續深入發展

5 月，越南駐華大使阮文詩訪問我國廣東，促進越南各省市與廣東省的經貿合作，尋求廣東省企業對越投資。首屆中國南亞博覽會暨昆交會期間，越南政府副總理武文寧與雲南省省長會面，希望兩國地方政府進一步促進經濟貿易合作。6 月，越南工商會和廣西商務廳在河內聯合舉行全面深化經貿合作論壇，廣西壯族自治區黨委書記訪越，分別會見阮富仲、阮晉勇。12 月，廣東省代表團訪問越南，商討越南與廣東省的經濟合作與未來發展。中越還簽署四個備忘錄，計畫在建立四個邊界經濟區，還在中越邊界發展友好村和友好邊防站。尤其是中越聯合聲明特別強調要加強中越邊境省區的合作，發揮地方有關合作機制作用，推進經貿、交通基礎設施、科教文衛等領域合作。

(四)人文交流日益頻繁，重視兩黨合作

2013 年中越兩國人文交流進一步加強，中越聯合聲明確定加強文化交流與合作，落實《2011 - 2015 年教育交流協議》、《中越文化協定 2013 - 2015 年執行計畫》，在對方國家早日建成文化中心，加強文化產業等領域合作。10 月，中越召開第五次人民論壇會議，11 月，舉辦第二屆中越青年大聯歡活動，中國國家主席習近平和越南國家主席張晉創對活動分別致以賀信，都提出要按照十六字方針和“四好精神”發展兩國關係，體現了中越兩黨和兩國領導人對人文交流的重視。在黨際合作方面，4 月，越共中央政治局委員吳文喻率領越共代表團訪華，就雙方合作交換看法，7 月，中越兩黨舉行第九次理論研討會。

(五)中越軍事交流與南海爭端磋商

中越軍事交流有：中國海軍軍艦訪問越南胡志明市，越南海軍軍艦訪問中國南海艦隊總部，中越海軍在北部灣舉行第 15 次海上聯合巡邏，中越在北部灣舉行第 8 次聯合漁業巡邏，維護海上漁民作業安全秩序，中國國防部外事辦公室代表團訪問越南，中國海軍南海艦隊代表團訪問越南等。

在南海爭端磋商方面，2013 年中越之間進行了多次磋商與談判，包括兩輪海上低敏感領域合作專家工作組磋商、兩輪北部灣灣口外海域工作組磋商、雙邊合作指導委員會會議、國防部防務安全磋商、政府邊界談判代表團全體會議等，取得了一定的成果，包括：商定海上聯合搜救、北部灣海洋與島嶼環境管理合作研究、長江三角洲與紅河三角洲海域全新世沉積演化對比研究三個優先合作項目，並對後兩個項目進行深入探討，同意爭取早日啟動兩國海上低敏感領域合作，簽署《關於開展北部灣海洋及島嶼環境綜合管理合作研究的協議》；同意加大北部灣灣口外海域工作組談判力度，推進灣口外海域劃界談判，商談該海域的共同開發；同意在北部灣灣口外海域劃出共同開發的區域，就成立北部灣灣口外海域共同考察技術專家組達成一致；兩國海軍建立熱線聯繫；成立海上共同開發磋商工作組。

特別是越共總書記阮富仲訪華、中國國務院總理李克強訪越，分別發表《中越聯合聲明》和《新時期深化中越全面戰略合作的聯合聲明》，就海上合作達成系列共識，總體來說主要有以下幾個方面，一是強調推動上述成果進一步發展；二是強調用好各種對話機制和熱線，維護雙邊關係與南海和平穩定大局，增進互信，推動合作；三是強調全面有效落實《南海各方行為宣言》，在協商一致的基礎上朝著制定“南海行為準則”努力。

結語：中越南海爭端新常態

越南不斷宣示其南海主張、立場，其總體目的正如其自身所稱的，即為永久佔據我國南海島礁主權和相關海洋權益服務，並在這一過程中粉飾侵犯我國島礁主權和海洋權益行為的所謂“和平”性質，通過強調東盟關於南海問

題六點原則聲明、聯合國海洋法公約，拉攏區域外大國，背靠東盟，夥同東盟其他爭端國家強推“南海行為準則”，為維護南海既得利益服務。同時，渲染南海緊張氣氛，製造輿論污蔑我國南海維權行動危及航行自由和安全，進行損害我國形象的虛假宣傳。儘管近一兩年來中越圍繞南海爭端達成諸多共識，建立了諸多磋商機制和平臺，就海上合作、共同開發協商取得了諸多成果，但聯繫到越南有關共同開發的一貫立場及其在南海不斷侵權、“主權”宣示上的所作所為和強推“南海行為準則”以鞏固其南海既得利益的情勢下，中越在海上合作和共同開發上能走多遠尚存疑問。而且，越南一方面與中國進行磋商並取得成果，另一方面與東盟部分成員國、區域外大國在南海問題上達成所謂“共識”，二者之間存在顯著差異，越南態度的這種兩面性使得中越進行南海海上合作和共同開發在可預見的時期內更不樂觀。

中越高層接觸的頻繁，經貿關係的密切，人文交流的深入，黨際關係的發展及越南部分黨政要員對華態度的友好宣示等等方面，表明中越整體關係的發展趨好。然而，雖然中越雙方都有認為南海爭端只是中越整體關係的一個方面，但一旦觸及到南海爭端，中越這種整體上的友好關係所能起到的緩和效應便顯得蒼白，特別是在越南對內強化“主權”宣傳造勢及社會反華情緒暗流湧動的情勢下更是如此。此一方面說明越南希望借對華關係謀求經濟利益及其他方面的戰略好處，另一方面說明中越整體關係友好大局難掩中越南海分歧，難以順利達到推動海上合作、共同開發的目標，更說明如何打造中越整體友好關係推動共同開發是中國政府今後相當長的時期內面臨的課題。以上這些都將成為或已經成為中越南海爭端的新常態。

參考文獻

1. 本文主要資料來源參見2013年越通社、越南政府網、人民報網、人民軍隊報網、越南之聲廣播網及其他相關資料、報導。
2. The Law of the Sea of Viet Nam , August, 07 2012, <http://vietnamnews.vn/politics-laws/228456/the-law-of-the-sea-of-viet-nam.html>.
3. 《參考消息》2013年4月30日。