

# 南海評論 1

SOUTH CHINA SEA REVIEW

吴士存 主编

2017，南海形势难望平静

南海局势及南沙群岛争议：历史回顾与现实思考

南海问题的国际舆论：态势、主体与传播平台

美国航行自由计划在南海的新进展：“去管制”还是“再平衡”？

中国为何不执行南海仲裁裁决？

论南海仲裁案后岛屿制度之实践

——明确标准或制造争端

“南海仲裁案”的可裁决性问题再考

——以宣告式判决的理论与实践为视角

与黄岩岛相关的几个外国历史地名考论

气候变化下渔业规制的未来思考

海外借



南京大学出版社

中国南海研究院 主办

# 南海評論 1

SOUTH CHINA SEA REVIEW

吴士存 主编



南京大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

南海评论. 1 / 吴士存主编. — 南京 : 南京大学出版社, 2017. 3

ISBN 978 - 7 - 305 - 18354 - 6

I. ①南… II. ①吴… III. ①南海—国际问题—文集  
IV. ①D815. 3 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 050460 号

出版发行 南京大学出版社  
社 址 南京市汉口路 22 号  
出 版 人 金鑫荣

邮 编 210093

书 名 南海评论(1)

主 编 吴士存

责任编辑 田 甜 李鸿敏

编辑热线 025 - 83593947

照 排 南京南琳图文制作有限公司

印 刷 常州市武进第三印刷有限公司

开 本 718×1000 1/16 印张 13.75 字数 160 千

版 次 2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 305 - 18354 - 6

定 价 78.00 元

网址: <http://www.njupco.com>

官方微博: <http://weibo.com/njupco>

微信服务号: njyuxue

销售咨询热线: (025) 83594756

---

\* 版权所有, 侵权必究

\* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购  
图书销售部门联系调换

## 《南海评论》编委会

### 1. 顾问

傅 莹

### 2. 主编

吴士存

### 3. 编委(以汉语拼音为序)

范从来 冯 梁 高圣惕 高之国 洪 农 贾兵兵

贾 宇 李国强 李明江 刘复国 鞠海龙 沈丁立

沈固朝 薛桂芳 查道炯 张仁平 张 炜 张新军

郑永年 邹克渊 朱 锋

### 4. 编辑(以汉语拼音为序)

陈平平 陈相秒 万秋波

## 2017,南海形势难望平静

### (代序)

2016年7月12日,南海仲裁案裁决出炉之后,中国政府采取了外交、法理和舆论等一系列有效应对措施,同时致力于推动中菲关系改善,加快与东盟国家间的“南海行为准则”磋商,从而遏制住了南海形势高位运行的态势,使国际社会广为关注的南海局势呈现出“降温、趋缓”的特点。2017年南海形势能否继续维持“向好”发展态势,不仅取决于域内国家能否有效增进互信、管控分歧、扩大合作,同时也会受制于美日等域外国家的南海政策和作为。

### 南海形势向好发展的挑战与机遇并存

伴随南海争议实质的演变、仲裁裁决引发的南海“游戏”规则的变化,以及有关争端方和利益攸关方南海政策的可能调整,地缘政治竞争已经成为驱动南海形势走向的主要因素,南海仲裁裁决亦可能“死灰复燃”。因此,未来南海形势发展的不可预测性增加。2017年南海形势持续趋缓可能面临的挑战可概括为“一对主要矛盾、两个新的变数、三大驱动因素”。

“一对主要矛盾”:受中美结构性矛盾的影响,两国在南海的博弈将随着中国的日益崛起和美国亚太战略的深度调整而“有增无减”,甚至在一定阶段还可能趋于更加紧张和激烈。在特朗普执政初期,美国军方为赢得制定南海政策的主动权并维持防务预算的增加,不排除近期在南海蓄意制造摩擦、挑起事端的可能性。中美在南海地区的军力博弈或某种形

式的军事对抗,将成为未来南海地缘政治竞争和海权争夺的显著特征。

“两个新的变数”:日本、中国台湾南海作为和政策调整将成为影响南海形势发展的新变数。在美国的支持、推动及自身政治和军事大国野心驱使下,一方面,日本可能加入美国主导的所谓南海“航行自由行动”和“联合巡航计划”;另一方面,日本通过加大对越南、菲律宾等国的资金援助和武器输出,推动与菲、越情报保护协定磋商,以扩大其在南海的军事存在,从而全方位介入南海问题。鉴于中日政治互信透支、军事战略对立、危机管控机制缺失,日本在南海地区军事存在的不断扩大必将大大增加中日在南海发生军事冲突的风险。

就台湾而言,“台独”理念和思维仍将主导蔡英文当局未来内外政策走势。可以预见的是,南海议题将成为蔡英文推行其“台独”路线难以回避的重要问题。在“台独”理念和“新南向政策”引导下,台湾未来南海政策或有进一步“倒退”之虞。随着台湾与大陆的南海主张逐步切割,出现两岸在南海的立场和主张“分化与不合作”最坏局面的可能性亦不能排除。

“三大驱动因素”:一是美、日等域外力量不会对中国坐大南海视而不见、无所作为,势必将利用中国南沙岛礁建设及其军事设施部署继续炒作南海“军事化”问题,为其进一步介入南海事务制造口实。二是美国将继续打着“航行自由行动”旗号,推进南海联合巡航或强化南海巡航常态化、机制化,与往年比较,2017年美军“航行自由行动”的海域和方式都可能出现新的变化;在岛礁自卫军事设施部署到位的前提下,中国的应对能力和反制手段也会有很大提升、改善。三是随着“准则”磋商谈判的逐步深入,中国与东盟国家围绕“准则”条款所涉及的某些关键问题的分歧可能会更加突出,达成共识的难度不容低估,甚至不能排除陷入僵局的可能性。上述任一情况的发生,都必然会引发和驱动南海形势再度升温。

2017年，引导南海形势向好发展也有诸多有利因素：

一是中国与东盟国家预计将于今年上半年完成“准则”文本框架磋商，因此，“准则”谈判的加速将为增进政治互信，强化海上危机管控，约束有关声索国在南海的单边活动，促进地区形势维持相对稳定提供制度性的保证。

二是中菲友好关系的全面恢复，特别是两国围绕南海问题的分歧和冲突已开始走向协商与合作，这将为双方在2017年推动海上资源开发、海洋渔业、海上执法等领域的合作创造了条件，也从根本上消除了域内国家继续制造新麻烦的可能性。

三是随着南沙岛礁建设进入设施建设的新阶段，中国对南海形势的引导和塑造能力正在稳步提升，特别是利用所建设施向国际社会提供公共产品、管控海上潜在危机、推进南海海上务实合作、维持地区形势持续“向好”发展的能力将是其他国家所望尘莫及的。

### 2017年南海形势“双线”并行

在积极因素和消极因素的交织影响下，2017年南海形势走向可能呈现“搅局”、“合作”两条主线并行的独特景象，即由于美日等国家对南海事务的深度介入，中国与美、日等部分域外力量在南海的地缘政治竞争进一步趋于紧张，甚至恶化；而随着中国与东盟国家政治互信的提升、安全合作的扩大和海上合作项目的推进，南海海上形势发展的“向好面”基本盘将难以撼动。

一方面，美国在南海军事存在的不断扩大和持续推进，尤其是南海海上航行自由行动的“常态化”，美国所挑起的中美在南海的地缘政治竞争将成为南海问题升温的主要动因。同时，随着日本“新安保法”的生效、南海政策的调整和追随美国在南海的军事行动，2017年中日以军事对抗为主要形式的南海地缘政治较量可能显现化。此外，台湾蔡英文当

局南海政策可能朝着“迎合美日、呼应东盟”的方向继续调整。且南海问题与台海、东海问题相互作用而引发“三海”联动的局面或将初露端倪。

另一方面，尽管不能排除个别声索国未来仍可能利用仲裁裁决挑战中国南海权益主张，但随着“准则”磋商的进程加快、早期收获项目的落地，以及中菲双边关系的全面改善、南海合作领域的扩大与推进，中国和其他声索国就南海争议回归双边谈判协商解决形成新的共同认知。因此，我们有理由相信，中国与有关声索国围绕南海问题的分歧和矛盾趋于缓和的大方向不会改变。

总之，与往年相比，影响 2017 年南海形势发展的不确定因素明显增多，在 2017 年要维持相对稳定和平静并非易事，时而风平浪静、时而波涛汹涌将会成为今后一段时间南海形势的“新常态”。南海是南海周边国家的共同家园，南海的和平稳定既涉及南海地区各国的切身利益，也是国际社会的共同关切。区域内外有关各方应相向而行，共同朝着让南海回归平静、让南海争议回归本位、让争议解决之道回归正轨的方向而努力。

吴士存

2017 年 1 月

# 目 录

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 2017,南海形势难望平静(代序) | / 001 |
|-------------------|-------|

## 南|海|问|题|与|国|际|法

南海局势及南沙群岛争议:历史回顾与现实思考

傅 莹 吴士存 / 001

南海问题的国际舆论:态势、主体与传播平台

鞠海龙 / 025

美国航行自由计划在南海的新进展:“去管制”还是“再平衡”?

张新军 / 046

## 南|海|仲|裁|案|研|究

中国为何不执行南海仲裁裁决?

高圣惕 / 067

论南海仲裁案后岛屿制度之实践

——明确标准或制造争端

戴宗翰 / 101

“南海仲裁案”的可裁决性问题再考

——以宣告式判决的理论与实践为视角

叶 强 / 120

## 南|海|历|史|及|其|他|研|究

与黄岩岛相关的几个外国历史地名考论

王 胜 / 142

气候变化下渔业规制的未来思考

邹克渊 / 170

## 会|议|综|述

“2016 年海峡两岸南海问题学术研讨会”综述

陈平平 / 197

## 附|录

中国南海研究院简介

/ 208

## 南海局势及南沙群岛争议:历史回顾与现实思考<sup>①</sup>

傅莹 吴士存<sup>②</sup>

**|摘要|** 南海形势从2009年,特别是2012年开始变得紧张而复杂。在和平与发展的时代大背景下,在东亚区域合作经历蓬勃发展之后,南海问题何以发展到今天的地步?这个过程中都发生了什么?是什么事、什么行为导致了今天的反应和结果?这些都非常值得回顾和审视。本文旨在梳理南海局势演进过程中发生的许许多多或大或小的事件,展示出它们之间的可能关联及互动,希望能够借此梳理出南海问题发展的脉络,为关心和关注南海问题的人们更好地了解和认识其实质提供有价值的参考。

**|关键词|** 南海问题 《南海各方行为宣言》 亚太再平衡战略 南沙岛礁建设

### 一、导言

近年南海问题逐渐成为关于中美关系的最重要话题,双方在外交和與

---

<sup>①</sup> 本文首发于2016年5月11日《中国新闻周刊》总第755期,个别地方略有删改。

<sup>②</sup> 傅莹,全国人大外事委员会主任委员、中国社科院国家全球战略智库首席专家、中国国际经济交流中心特邀副理事长;吴士存,中国南海研究院院长、研究员,中国南海研究协同创新中心副主任,外交部外交政策咨询委员会委员。

论场合不断相互喊话，军事上也出现紧张气氛甚至摩擦。中美之间的竞争与对抗似乎正在通过南海问题展现出来，彼此都开始从战略层面评估对方意图。

最新的话题是“南海军事化”、“航行自由宣示行动”，双方国内都出现“武力相向”的声音。而围绕南海问题的龃龉，进一步凸显了双方战略互信的缺失，对抗情绪也在两国社会扩散。美国学者戴维·兰普顿用“中美关系日益接近一个‘临界点’”来表达担忧。<sup>①</sup>由此可见，南海问题即便不是造成中美关系困境的主要原因，也是一个重要“催化剂”。

对于导致当前局势的原因，中美看法全然不同。在中国，人们普遍认为，正是美国推进“亚太再平衡”战略，在南海问题上拉偏架，甚至直接走向前台插手干预，使问题复杂化，让南海议题愈演愈热。而美国方面的声音则认为，中国“不遵守国际法”，在南海搞武力胁迫，意图排挤美国力量，用“切香肠”的渐进模式控制整个南海，让南海变成中国的内湖。

回顾历史不难发现，南海问题是中国与越南、菲律宾等部分东南亚国家间历史遗留的局部争议问题，其本源焦点是围绕南沙群岛及其附近海域的主权和权益之争。世界近代史乃至二战后发生的冷战，在许多亚非拉国家中埋下争端的隐患，像南沙岛礁这种争议在世界上并不鲜见。

20世纪60年代末南沙附近海域所蕴藏的大量石油被发现，加之联合国的《大陆架公约》、《联合国海洋法公约》等涉及大陆架和专属经济区制度的国际公约陆续出台，岛礁争议被赋予了新的内涵，对于南海的关注

---

<sup>①</sup> 《专访兰普顿：中美关系离临界点更近了》，载BBC中文网，2015年9月17日，[http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2015/09/150917\\_us\\_china\\_david\\_lampton](http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2015/09/150917_us_china_david_lampton)，2016年7月6日。

焦点从岛礁之争进一步扩展到海域划界之争。但南海问题在很长时间内是局部的和可控的。一个很好的例证就是,从20世纪90年代开始,中国与东南亚国家的关系度过了“黄金二十年”,合作得到长足发展,经贸关系尤其令人瞩目。自1991年至2010年年底,中国与东盟国家贸易总额从不到80亿美元增长了约37倍,增至近3000亿美元。<sup>①</sup>这期间中国的经济总量快速增长,而东南亚国家除了内部存在困难的个别国家,大部分国家的经济总量也都增长了5倍以上。

南海形势是从2009年,特别是从2012年开始加剧紧张起来的。在和平与发展的时代大背景下,在东亚区域合作经历蓬勃发展之后,南海问题如何发展到了今天这一步?这个过程中都发生了什么?显然不是一件事或者一个原因导致事态的扩散和变化。那么,是什么事、什么行为导致了什么样的反应和结果?这些是非常值得回顾和审视的。

## 二、日本等国对南沙群岛的侵略和南海诸岛的战后安排

南海是西太平洋地区最大的陆缘海,北靠中国大陆和台湾岛,东接菲律宾群岛,南邻加里曼丹岛和苏门答腊岛,西接中南半岛和马来半岛,总面积约350万平方公里。南海是连接两洋三洲的要冲,东北部经巴士海峡、巴林塘海峡等众多海峡及水道与太平洋相沟通,东南经民都洛海峡、巴拉巴克海峡与苏禄海相接,南面经卡里马塔海峡及加斯帕海峡与爪哇海相邻,西南经马六甲海峡与印度洋相通。南海还蕴藏着丰富的渔业、油

---

<sup>①</sup> 李顺德等:《东南亚联盟国家知识产权环境研究》,国家知识产权局规划发展司,2014年12月, <http://ppac.org.cn/uploadfile/2013/0225/%E4%B8%9C%E5%8D%97%E4%BA%9A%E8%81%94%E7%9B%9F%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E7%9F%A5%E8%AF%86%E4%BA%A7%E6%9D%83%E7%8E%AF%E5%A2%83%E7%A0%94%E7%A9%B6.pdf>, 2016年7月6日。

气等资源,对各沿海国经济的可持续发展有着举足轻重的作用。

中国在南海拥有西沙、南沙、中沙和东沙四大群岛,其中,南沙群岛在诸岛中居南,岛礁沙洲最多,散布最广,位于北纬 $3^{\circ}40'$ 至 $11^{\circ}55'$ ,东经 $109^{\circ}33'$ 至 $117^{\circ}50'$ 。东南向西北延伸达1000公里,分布着大小230多个岛屿、沙洲与礁、滩。当前引发关注的南沙群岛是中国最早发现和命名的,中国最早并持续对南沙群岛行使主权管辖。<sup>①</sup>20世纪30年代以前,国际上对中国南沙群岛的主权状况没有争议,世界上有不少地图和百科全书标明南沙群岛属于中国。

20世纪初,随着西方殖民者和帝国主义者加大对中国及东南亚地区的侵略,英国、德国、法国、日本等开始觊觎南沙群岛,但他们的企图无一例外都遭到中国晚清政府、国民政府以及民众的强烈反对,大部分侵略举动都以失败告终。二战爆发后,1939年日本为实施控制东南亚和澳大利亚的“南下战略”,侵占了中国南沙群岛部分岛礁。<sup>②</sup>

1943年11月,中国、美国、英国三国首脑在《开罗宣言》中写明:  
“……三国之宗旨在剥夺日本自1914年第一次世界大战开始以后在太平洋所得或占领之一切岛屿,在使日本所窃取于中国之领土,例如满洲、台湾、澎湖列岛等,归还中华民国。”1945年7月26日发表的《波茨坦公告》第八条规定:“《开罗宣言》之条件必将实施,而且日本之主权必将限于本州、北海道、九州、四国及吾人所决定其他小岛之内。”

---

① 中国对南沙群岛的认识最早可追溯至汉代,唐宋时期中国对南沙的认识以及在南沙的经营开发都有了长足的发展,至明清两代,中国已明确了对南沙群岛的主权管辖,出版的权威地图都将南沙群岛列入中国版图。

② 日本于1939年圈出北纬 $7^{\circ}\sim12^{\circ}$ 、东经 $111^{\circ}36'\sim117^{\circ}30'$ 七边形区域内的南沙部分海域,将其中的南沙部分岛礁,包括太平岛、南子岛、北子岛等,统称为“新南群岛”,划归“台湾总督府”高雄州高雄市管辖。

日本战败后，国民政府于1946年12月派舰巡视和收复了太平、中业等南沙群岛主要岛礁，接收了南沙全部岛礁并进驻南沙主岛太平岛。1947年，国民政府重新命名包括南沙群岛在内的南海诸岛全部岛礁、沙滩共159个，并公布施行。同时，国民政府对外公布中国南海疆域图，用11段线标注了中国在南海的领土主权和历史性水域范围。此后相当长时期内，美国官方对此未持异议，考虑到二战后美国在亚洲的重要影响、国民政府及后来的“台湾当局”与美国长期保持盟友关系，美国对这一切显然是知晓和认可的。

海峡两岸的分裂、冷战的爆发、全球两大阵营的对立，使得美国政府在南海岛礁归属问题上有了更多权宜的考虑。这首先体现在战后的对日和约安排上，旨在解决战后日本作为战败国的领土及国际地位问题的《旧金山对日和约》（以下简称“旧金山和约”）于1951年9月8日签署、1952年4月28日正式生效。该和约声明“日本承认朝鲜半岛之独立，放弃台湾、澎湖、千岛群岛、库页岛、南沙群岛、西沙群岛等岛屿的主权”，其中第二章“领土”部分第2条第6款规定“日本放弃对南沙群岛与西沙群岛之所有权利、名誉与请求权”，但未言明南沙群岛等领土的归属。

中国是日本军国主义战争罪行的最大受害国和第二次世界大战的四大战胜国之一，中华人民共和国却未被邀请出席旧金山会议。对此，中国政府于1951年8月15日发表《中华人民共和国中央人民政府外交部部长周恩来关于美英对日和约草案及旧金山会议的声明》，宣布包括南沙群岛在内的南海诸岛“向为中国领土”，反对《旧金山和约》虽然规定日本放弃对南海有关岛屿的一切权利却不提归还主权问题，重申有关岛屿在日本投降后“已为当时中国政府全部接收”，中华人民共和国在有关岛屿的主

权“不受任何影响”。<sup>①</sup>

美国为了推动日本与“台湾当局”缓和关系以更好地服务其亚太战略,1952年主导日本和台湾签署了《日台条约》,其第二条延用《旧金山和约》模式规定,“兹承认依照公历一千九百五十一年在美利坚合众国金山市签订之对日和平条约……第二条,日本业已放弃对于台湾、澎湖群岛以及南沙群岛、西沙群岛之一切权利、权利名誉与要求”。其含义无疑是,当时仍然被美、日两国承认的“台湾当局”代表中国接收了日本放弃的南海诸岛。

### 三、冷战背景下的各方博弈

20世纪50年代中期,菲律宾和当时的南越开始在南沙搞一些动作。1956年菲律宾航海家克洛马宣布在南沙群岛海域航行过程中“发现”“许多岛屿”,并将它们定性为“自由地”,菲律宾政府遂据此认为这些岛屿属菲,企图抢占部分南沙岛礁。而菲政府对“台湾当局”的南沙主权立场是知晓的,曾欲派官员赴台湾协商南沙岛礁归属问题。<sup>②</sup>1962年起,南越陆续占领了南子岛、敦谦沙洲、鸿庥岛、景宏岛、南威岛、安波沙洲,遭到了海峡两岸的强烈反对和抗议。

更大规模的侵占浪潮发生在20世纪七八十年代。这与南沙附近海域油气资源的发现,以及《联合国海洋法公约》的谈判与签署有很大关系。20世纪60年代末,美国及联合国多个调查机构宣称,在南海大陆架上发现丰富油气资源;而200海里专属经济区则是《联合国海洋法公约》的最

---

① 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室:《周恩来外交文选》,北京:中央文献出版社,1990年,第38-46页。

② 新华社电讯稿《中华人民共和国政府郑重声明 中国对南沙群岛的主权绝不容许侵犯》,载《人民日报》,1956年5月30日,第1版。

大制度创建之一。

在巨大资源前景的诱惑刺激下,越南、菲律宾、马来西亚纷纷伺机在南沙夺岛占礁。当时的越南北方政权原本明确承认了中国对南海诸岛的主权,但南北统一大势确立后,北越随即改变了立场与政策,<sup>①</sup>1975年先是以“解放”为名,占据了曾经被南越当局侵占的南沙群岛6个岛礁,后又陆续抢占了染青沙洲、万安滩等18个岛礁。1988年3月14日,越南还在赤瓜礁附近与中方爆发了海上冲突。菲律宾陆续占据了费信岛、中业岛等8个南沙岛礁,马来西亚则侵占了弹丸礁、南海礁和光星仔礁。这些国家都大幅调整了在南沙群岛等问题上的原有立场,以制定国内涉海法律、发表政治声明等方式,纷纷正式提出对南沙群岛的主权诉求,并且开始对南沙周边的海域提出权益要求。

此段时期,美国通过外交询问、申请测量、通报航行飞越计划等方式,显示了其承认中国对南沙群岛主权的立场,“台湾当局”还曾在南沙有关岛礁上接待过美国军事人员。对于菲律宾、越南等国在南沙夺岛占礁的疯狂举动,美国长期未有明确态度,但曾多次向“台湾当局”咨询对这些岛礁主权归属问题的意见。<sup>②</sup>1957年至1961年2月,美军驻菲律宾的空军人员在黄岩岛及南沙群岛区域实施海图测量及气象调查时,曾多次

---

<sup>①</sup> 1974年之前,无论是越南政府的照会、声明,还是其报刊、官方地图,均承认西沙群岛和南沙群岛是中国领土。例如,1958年9月4日,中华人民共和国政府发表《关于领海的声明》,明确地对世界宣布,“西沙群岛和南沙群岛是中国领土,适用领海宽度12海里主权范围”。9月14日,越南民主共和国总理范文同向中华人民共和国总理周恩来签发外交照会,表示“承认和赞成”中国的上述声明,并承诺在国家关系中“彻底尊重”中国的领海主权。

<sup>②</sup> A. V. H. Hartendorp, *History of Industry and Trade of Phillipines: the Magsaysay Administration*, Manila: Philippine Education Co., 1961, p. 217; 萧曦清:《中菲外交关系史》,台北正中书局,1995年,第831页。

向台湾当局提出申请，也表明美国实际上认为中国拥有这些岛礁的主权。而同期，美国出版的地图和书籍，例如 1961 年版的《哥伦比亚利平科特世界地名辞典》、1963 年版的《威尔德麦克各国百科全书》、1971 年版的《世界各国区划百科全书》等，也均确认中国对南海诸岛的主权。美国的政策困境是，一方面基于道义和国际法理应承认中国对这些岛礁的主权，但另一方面由于反共和推进亚太战略的考虑，美国又不情愿让中国大陆占有这些岛礁，更不愿因此损害与菲律宾等盟友的关系。

而长期以来，只有太平岛在台湾当局占领之下，中国大陆在 20 世纪 80 年代末开始控制并驻守较小的六个岛礁，1994 年在美济礁上建筑了渔船避风设施。

#### 四、通向《南海各方行为宣言》的曲折之路

20 世纪 90 年代初，在冷战终结、亚太国家关系缓和、经济发展成为主基调的大背景下，中国与东南亚国家及东盟的关系发展步入快车道。1990 年中国与新加坡建交、同印度尼西亚复交，1992 年中国成为东盟的磋商伙伴。在开创和维护周边稳定政策的驱动下，中国对东盟确立了增信释疑和全面开展合作的政策。这期间围绕南沙群岛存在的争议是中国与东南亚国家讨论最多的问题之一。中国一向坚持对南沙群岛拥有无可争辩的主权，但是，考虑到维护与东南亚国家稳定关系的现实需要，中方沿用了东海钓鱼岛争端采取的方针，一方面坚持主权立场，另一方面向东盟国家提出“搁置争议、共同开发”的主张<sup>①</sup>，避免争议干扰周边稳定

---

<sup>①</sup> 1992 年 7 月，中国外长钱其琛参加了在马尼拉举行的第 25 届东盟外长会后对话会，期间同东盟六国外长就南海问题交换了意见，确认中方“搁置争议、共同开发”的主张，指出中方愿在条件成熟时同有关国家谈判寻求解决的途径。