冷战后越南南海策略的演进逻辑:法律化

李春霞

【摘　　要】冷战后,为服务于政治谈判,强化其所谓的南海权益合法性,越南南海策略不断呈现“法律化”趋势。越南南海策略的“法律化”主要有三个机制:国内法层面的海洋政策法律转化、国际法层面的海洋规范本土化、国际机制层面的南海议题多边化。对海洋认识的提升、对《联合国海洋法公约》的认知转变,以及对多边外交的重视,推动了越南南海策略的“法律化”实践进程。“法律化”既是越南南海策略的外在特点,也是其策略演进的内在逻辑,同时也是其应对南海争端的手段。

【关 键 词】越南;南海问题;法律化;中越关系

【作者简介】李春霞(1973–),女,河南洛阳人,国际关系学院国际政治系副教授,法学博士,主要研究方向:越南政治外交、东南亚区域安全(北京 100091)。

【原文出处】《太平洋学报》(京),2023.6.69~79

【基金项目】本文系国家社科基金一般项目“越南民族主义形态嬗变及应对研究”(19BGJ036);国际关系学院国家安全高精尖学科建设科研专项“印太视域下的南海安全研究”(2019GA27)的阶段性研究成果。

随着世界权力转移加快,南海问题日益成为一个多层次的复杂议题。各国从国家利益出发不断强化自身战略诉求,调整各自南海策略。作为南海争端的主要声索国,越南的南海策略演变更具有代表性。1975年越南统一后,先后通过宣言[①]、白皮书和外交文件等形式,彻底改变了其过去承认中国对西沙群岛和南沙群岛拥有主权的外交立场。冷战后,越南颁布一系列与海洋相关的国内法,不断提升南海在其国家战略中的定位。2012年,越南出台其海洋法律体系的最高法《越南海洋法》,细化其海洋法理依据和制度,不断接纳有关国际法规范。2019年,越南不仅与马来西亚一起向联合国大陆架界限委员会(CLCS)提交了划界提案,而且首次表示对有争议水域保留提请“仲裁和诉讼措施”[②]的权利。2020年,利用东盟轮值主席和联合国非常任理事国身份,越南积极倡议“法律至上”(thuong ton phap luat)原则,强调1982年《联合国海洋法公约》(下文简称《公约》)的“海洋宪法”地位。时任越南驻联合国代表邓廷贵(Dang Dinh Quy)表示,越南不仅支持安理会通过《联合国宪章》允许的机制,与国际法院加强合作,就复杂法律问题进行对话,而且支持包括国际法院在内的国际法律程序,支持通过加强国际合作增强国家的审判和仲裁能力。[③]越南充分运用法律、规范和机制,不断申诉和维护南海权益的趋势日趋明显。

为什么越南南海策略不断呈现出借助法律、规范和机制的“法律化”趋势?越南南海策略“法律化”的主要机制是什么?对这些问题的探讨不仅有助于把握南海问题未来发展趋势,而且有助于区域安全秩序的构建。本文拟从“法律化”概念入手,揭示越南南海策略演变的内在逻辑。

一、“法律化”概念界定

学界对于越南南海策略的演变研究已有不少成果。学者普遍认为越南的南海政策已由扩充军备转向保持克制,[④]更注重通过南海问题“东盟化”和“国际化”,[⑤]以维护其实质性既得利益。[⑥]亚历山大·伍文(Alexander L.Vuving)认为,越南努力“国际化”和“多边化”南海问题,但并不以牺牲与中国双边对话为代价,强调2009年以来冲突升级改变了越南的战略忍耐。[⑦]关于法律和国际规范在越南南海策略中的作用,越南学者近年来研究较多,但多从服务于南海主权争端出发进行阐述。比如,列举关于“黄沙(即我西沙)”“长沙(即我南沙)”群岛的法理依据、从历史与法理角度阐释“范文同公函”不具法律效力、强调国际司法或仲裁是和平解决南海争端的最佳选择、分析《公约》附录七的适用条件及菲律宾仲裁案的法理基础、对越南海洋权利主张中与国际海洋法(特别是《公约》)相违背的内容进行辨析等。还有学者聚焦于外交与国际社会在越南南海战略中的作用,如斯坦·托纳森(Stein Tonnesson)认为越南将南海放到整个区域和国际社会中看待会更加有利于其国家利益;[⑧]阮黄甲(Nguyen Hoang Giap)、阮玉长(Nguyen Ngoc Truong)也提出越南应积极融入国际,借助国际社会的力量维护越南的“主权”;[⑨]张明亮甚至认为越南外交正在“南海问题化”。[⑩]已有研究关注到越南在南海问题上更加注重法律、外交与国际规范等手段的运用,但多从某一具体法律事件或外交活动分析,并未从其南海策略演变的视角进行专门论述。

越南外交强调“民族力量与时代力量相结合”原则,即国家自身实力需要借助外部局势才能更好地维护国家利益。这既是越南从历史中总结出来的生存之道,又是其重视策略在维护国家利益中作用的体现。策略和外交能力虽然不能根本性地改变权力结构或权力资源,但在自身实力处于相对弱势的情况下,有效的策略和外交行为可以改变原有的可能结果。哈比(William Mark Habeeb)甚至把这种能力视为一种权力(策略权力),[⑪]足可见其在维护国家利益中的重要性。随着外部国际环境的转变,越南的南海策略也在不断演变,这种演变本身就是越南充分利用国际环境提供的各种权力资源的结果。冷战后,国际社会趋于稳定,各国安全得到基本保障,和平与发展成为共识。因此,尽管围绕南海的争论持续不断,但越南态度逐渐趋于温和,更注重在国际法基础上进行谈判而不是民族冲突。纵观冷战后越南南海策略的演变,“法律化”始终贯穿其中。

公共管理专业对于政策法律化的定义较为统一,即“有立法权的国家机关将有些成熟、稳定的政策上升为法律的过程”。[⑫]本文所使用“法律化”概念包含以上内涵,但并不局限于此。越南南海策略要解决的并不仅仅只是一个国内社会管理问题,更多是一个国际关系应对问题。尽管越南将所占南海岛礁纳入其海洋政策管辖范围,并不断通过立法试图强化其所谓“主权”,但仅依靠国内层面的立法和行政手段是无法应对国际层面南海存在的“六国七方”局面的。根据国际局势演变,越南提出“全面安全”观念,[⑬]改变了过去单纯依靠军事实力、大国结盟的方式,而是更加强调政治、经济、外交等综合手段,主张通过增强与其他国家和组织合作的方式寻求安全。在南海问题上,这一思维最好的体现就是越南对南海策略的“法律化”。随着各国对经济社会可持续发展的关注,越南经济对海洋的依赖日益增强,其海洋认识从经济到主权,再到战略安全不断提升,对相关海洋政策进行法律转化,既有效确保了海洋政策的长期性、全局性及权威性,又回应了其国内在安全、经济、发展等方面对南海的诉求。融入国际后对国际规范,特别是《公约》认识的转变,强化了越南对国际规范的理解,推动了相关国际海洋规范在越

南的本土化进程。大国博弈背景下越南日益重视多边舞台在外交中的地位，将参与和塑造国际机制视作维护利益的重要手段，通过不断在区域和国际等多边平台强化南海议题，越南持续推进南海问题的多边化。越南上述“法律化”实践紧紧围绕力图将其南海权益“合法化”展开，一定程度影响了国际社会有关南海问题的认知，为越南营造了有利的舆论环境。

所以，本文所指“法律化”，即通过制定和修改国内法，适应和接纳国际法，参与和运用国际机制等方式，持续推进关注议题的合法化，塑造有利国际舆论，从而维护和增强国家权益的过程。如图1所示，越南南海策略的“法律化”主要有以下三个作用机制：国内法层面的海洋政策法律转化、国际法层面的海洋规范本土化、国际机制层面的南海议题多边化，最终目标是“合法化”其南海权益。

越南南海策略“法律化”的每一机制都是外部环境、内部认知以及实践过程共同作用的结果，充分体现出越南外交策略的灵活性。三个机制之间相互支撑、相互作用，共同构成越南南海策略演进的内在逻辑。海洋政策的法律转化意图固化越南的南海权益，通过上升为国家意志，使其南海主张具有强制性、长期性和稳定性，为其在国际社会的外交行为提供支撑。国际海洋规范的本土化意图将越南南海“主权”申索纳入国际海洋法框架，通过调适和完善相关国内法，使其南海主张具有某种国际法和国际规范赋予的合法性，同时树立良好的国际形象，为其进一步动员和争取国际社会奠定基础。南海议题的多边化则将越南的南海权益与外部大国围绕南海的博弈以及国际社会对南海问题的广泛关注联系在一起，从而获得更多制度性和关系性权力资源，使其南海主张“东盟化”“国际化”，以约束其他声索方的行动。

二、国内法层面：越南相关海洋政策的法律转化

在革新开放，特别是冷战后，越南更加重视经济发展，并日益倚重海洋经济，制定和完善了一系列海洋政策。经济的可持续发展和安全观念的转变强化了越南对海洋的认识，从国家层面不断明确海洋的战略地位。美国重返亚太，南海日益成为区域安全热点问题。这为越南最终将其海洋政策和海洋战略以法律形式加以稳定和固化提供了时机，也为其海洋政策的法律转化提供了某种正当性。

2.1 越南海洋认识的提升

冷战后，越南日益重视海洋在经济发展中的地位和作用。1993年，“成为强大的海洋经济体”被越南作为国家战略目标提出，1997年，越南进一步明确“海洋、岛屿和沿海区域是工业化和现代化事业的战略地区，对国家发展具有决定性作用”。[19]以海上石油产业和渔业为先导，越南出台一系列开发、管理和利用海洋资源的政策，不断推

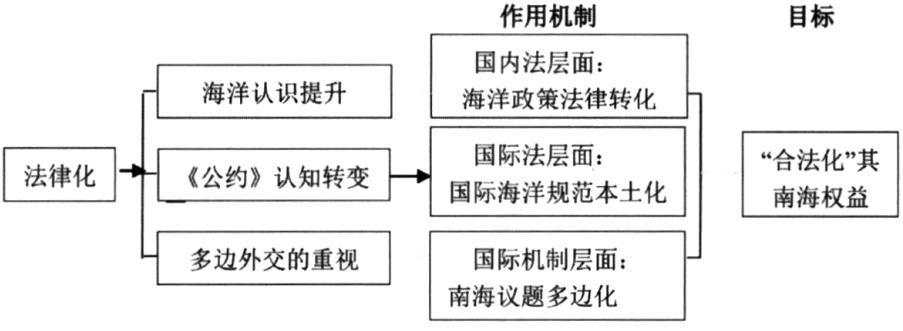

图1 越南南海策略“法律化”逻辑导图

资料来源：作者自制。

动海洋经济发展。

越南对海洋经济的倚重愈深，固化其所谓南海主权，有效管理和保护海上领土的需求就愈发迫切。海洋主权是有效管理和使用海洋资源的基础和前提，因此，越南不断将海洋经济与海洋主权相结合，逐步形成其海洋战略。继2006年越共十大提出成为“海洋强国”之后，2007年，越共十届四中全会通过了《至2020年海洋战略规划》，明确提出“将发展海洋经济与保卫海洋主权和权益密切结合”，并强调“全面确立国家主权，坚决管控和保护海洋、大陆架、‘黄沙’‘长沙’两个群岛及其他属于我国主权的岛屿的所有权、主权和管辖权，这是根本性、长期性、交叉性的任务”。[15]紧接着，越共政治局签发关于颁布《至2020年海洋战略》的第09-NQ/TW号决议，不仅重申“坚定维护国家主权、海上主权”，而且明确了成为“海上强国”“以海致富”的战略目标和具体优先发展领域。[16]

随着美国重返亚太，周边安全局势日益复杂化，越南在南海问题上的威胁感知加大。历史上，越南就有“控制海洋就能安国”的思想，[17]认为控制海洋对维护国家安全与发展具有关键性作用。因此，越南对海洋的认识进一步上升到战略安全的高度。2011年，越共十一大指出，“国防安全与海洋经济发展相结合，保护海洋主权”。[18]2016年，确保海洋领土“主权安全”成为越共十二大强调的重点。[19]越共党内甚至从政治安全高度看待海洋问题，认为管理、行使和保护越南的海洋和岛屿主权，不仅是保护领土空间、经济文化环境，也是保护政治体制。[20]因此，利用法律的权威性、稳定性和长期性固化越南的海洋权益成为必然。

2.2 越南相关海洋政策法律转化的实践

革新开放后，越南出台一系列与海洋开发与管理相关的政策法令，涵盖油气开采和加工、渔业和水产养殖、海港建设与管理等领域。政策具有灵活性、及时性和针对性的优点，但是，政策稳定性差，刚性不足。随着海洋在经济发展、主权维护和战略安全中地位与作用的不断上升，海洋政策越来越具有全局性，对相关政策稳定性要求也日益提高。越南不仅需要规范、稳定相关海洋政策，而且需要以国家意志保障政策的实施。稳定是法律的重要特征。因此，越南不断将海洋政策进行法律转化，将政策上升为法律，以国家意志确保社会共同遵守，使其具有强制力。

首先，越南以最高法的形式将海岛、领海写入宪法，以固化其海洋主权。越南1980年宪法首次将海岛、领海写入宪法，其第一章第一条即“越南社会主义共和国是一个独立、拥有主权、统一和包括陆地、领空、领海和各海岛在内的领土完整的国家”。[21]冷战后，越南颁布1992年宪法，通过领土排序调整进一步突出了对海岛和领海的重视，即“越南社会主义共和国是一个独立、拥有主权、统一和包括陆地、各海岛、领海和领空在内的领土完整的国家”。[22]2013年越南国会通过的《1992年宪法修正案》继续延续了这一表述。

其次，越南加快了将涉海政策法令转化为法律的步伐。特别是随着1993年《海洋经济规划》的颁布，越南出台一系列相关法律，如《越南石油法》(1993)、《越南环境保护法》(1993)、《越南水资源法》(1998)、《越南国家边界法》(2003)、《越南渔业法》(2003)、《越南海事法》(2005)等等。其中，2003年的《越南国家边界法》首次明确表述越南对“黄沙”“长沙”群岛拥有主权。[23]2010年批准《越南至2020年海洋和岛屿经济发展规划》后，越南进一步推进相关法律的制定与完善，除了保障海洋经济发展外，尤其注重海洋安全和有效管辖。2012年，越南颁布所谓的“涉海最高法”《越南海洋法》，不仅明确将“黄沙”“长沙”群岛以立法的形式纳入其所谓“主权”范围内，还明确了海洋服务经济发展

与国防安全的目标。通过国内法赋予争议岛屿法律地位，越南力图为其实施国家海洋战略以及有效处理海上争端提供国内法理依据，[24]即使这并不能产生类似“有效控制”的效力。[25]

越南还通过国内立法推动和加强国际海洋合作。2015年，越南通过《越南航海法》，成为越南对国际船舶以及关于航海国际事务进行管理的重要法律依据，完善了航海管理和监督制度。[26]2018年，越南颁布《越南海岸警卫队法》，将海警定位为“人民武装力量、国家专职力量以及海上执法和维护国家安全、海上秩序和安全的核心力量”，[27]赋予其更多职责和更广任务范围。为了建设“革命化、正规化、精锐化和现代化”的越南海警，越南不仅规定“把资源优先用于发展越南海警”，而且“以国际合作增强海警能力”也得到法律保障。该法不仅将“越南海警的国际合作”单列进行专门规定，而且还将“开展国际合作”作为越南海警的任务之一列入法律，并明确规定应在“驱逐活动中开展国际合作”，将“培训、锤炼业务，交流经验，移交装备、科技，以增强越南海警能力”作为国际合作内容之一。[28]该法为越南以提升海岸警卫队海上行动能力为目标，开展更广泛的国际合作提供了法理依据和法律空间。

政策的法律转化不仅需要政策本身的实质内容成熟，还需要转化时机的成熟。[29]美国重返亚太，中美博弈加剧，南海形势复杂演变，一方面使越南维护海岛“主权”遭遇挑战，但另一方面也为其海洋政策的法律转化提供了时机。大国在南海地区博弈加剧，越南国内民族主义情绪高涨，越南政府对于“海上安全”“侵害主权”等言论日益敏感。这一定程度上为越南政权内部形成统一认识，推进涉海相关法律出台提供了有利环境。可以说，政策的法律转化既是越南对上述区域环境变化的应对，也是越南利用外部形势强化自身利益的结果。

三、国际法层面：越南对国际海洋规范的本土化

随着南海应对方式逐渐从武装冲突向政治谈判转变，越南日益关注海洋法和国际规范，法律意识逐渐增强。特别是1994年越南国会批准《公约》后，越南对《公约》的认识也在不断转变。2009年，面对严峻南海形势，越南认识到，解决南海冲突应加强在国际舞台上的斗争，特别是法理形式的斗争。[30]因此，以符合(而非颠覆、约束)自身利益的方式吸纳和接受国际规范，并将国内法律和利益诉求包装在国际法和国际机制框架之内，成为越南南海策略中的重要一环。

3.1 越南关于《联合国海洋法公约》的认知转变

《公约》是联合国关于海洋问题的基本规范，具有国际海洋法属性。越南对于《公约》的认识转变也体现了其对国际海洋法的认识过程，大体经历了从肆意扩张“主权”到接纳内化规范，再到将其提升至“海洋宪法”的过程。

联合国关于海洋法的讨论经历了漫长的时间，南越政权代表曾参与了谈判过程。南北统一后，在《公约》尚未通过的情况下，1977年5月12日，越南就将《公约》讨论中有利于自己的部分通过政府公告的形式加以宣示，一方面意欲借所谓的国际舆论为其在南海抢占岛屿披上合法外衣，另一方面是企图通过其政府行为表达对这一部分内容的支持，从而影响和推动《公约》的批准。1977年9月加入联合国后，越南积极参与《公约》谈判，推动将专属经济区概念发展为习惯法来源，并被《公约》采纳，成为一个重要制度。由此可见，越南对于《公约》的最初认识就是扩张和固化其南海“主权”的工具，着重于通过参与《公约》起草为其非法侵占南海资源寻求“合法化”来源。基于《公约》没有明确领海基线的划分方法，1982年11月12日，越南发布了《用于测算领海宽度的基线

方法的政府公告》，不仅使用直线基线法划定所谓“历史水域”，而且还认为西沙和南沙群岛是具有领土特征的岛屿群，可以获得200海里的专属经济区和大陆架等。[31]

随着南海争端不断，越南逐渐认识到肆意定义本国海岸线从根本上损害了海洋法的效力，也加剧了沿海各国之间的纠纷。冷战后，越南政府开始更加认真地对待《公约》的规定，放弃了南沙群岛的小岛拥有超过12海里领海的要求，[32]并有意识地推进对海洋法和《公约》的宣传。1997年，越南开始出版介绍海洋法的书，[33]1999年翻译出版越文版的《公约》。[34]1999年9月25日，时任越南副总理兼外交部长的阮孟琴(Nguyen Manh Cam)在联合国大会发言时称：“越南认为应通过和平手段，在充分遵守国际法，尤其是1982年《联合国海洋法公约》和1992年《东盟关于南海的宣言》基础上，通过有关当事方之间的双边和多边谈判解决东海(即我南海)争端。”[35]越南发现，遵守《公约》的成本要小于彻底歪曲或扩大《公约》所带来的风险，[36]也更有利于其利益的实现。

在这一新认识基础上，越南分别与马来西亚和泰国划定了海洋边界，并与中国就北部湾划界问题进行谈判。通过强调尊重《公约》，并在《公约》框架内对文本内容和习惯法进行选择性适用和重新解释的方式，越南力图提高国际声誉，扩大国际活动空间，将其作为维护南海既得利益的新工具。

随着借用外部力量、塑造国际舆论维护南海“主权”的需求上升，越南进一步加强和提升了《公约》的地位与作用。2012年，纪念《公约》签署30周年之际，越南表示，《公约》是一部“海洋宪法”，是关于海洋问题的重要法律依据，是解决和处理争端的重要法律文书。越南不断强化《公约》在处理海洋问题中的核心作用，甚至声称《公约》是调整海上所有活动的唯一法律框架。[37]越南力图利用《公约》中对其有利的论述，支撑其南海既得利益的“合法性”，从而动员国际社会，影响国际舆论。因此，越南强调，《公约》是“管控东海安全、捍卫越南海上主权和管辖权有效而实用的法律工具”。[38]

3.2 越南有关国际法本土化的实践

本土化是指“本土行为体对外来观念的积极建构过程，在这个过程中外来观念得以与本地信念与实践相一致”。[39]随着越南对《公约》认识的不断深化，带来的是国内法的标准化浪潮，即将相关国际海洋法内化到国内法，使国内法符合国际规范，以更好地服务于其海洋权益维护。正如越南国际法协会(VSIL)秘书长范兰蓉(Pham Lan Nhong)所说，越南积极主动地根据《公约》规定健全相关法律法规，确保越南法律文件符合《公约》规定，这为实施《公约》和维护越南合法权益创造了便利条件。[40]现行的国际法不仅调整各国在多领域的合作关系，而且对于各国的路线、政策和法律产生不同程度的影响。越南对国际法本土化的实践也正在改变着其南海策略及相关海洋法律体系。

2012年《越南海洋法》的颁布是越南内化国际法的标志性事件。越南原有法律文本只是泛泛提及越南海洋和大陆架的范围和法理制度，法律效力不够，而“1977年声明和1982年声明”也只是政府级别的文本，内容还与《公约》不符。因此，制定《越南海洋法》的原则之一就是“要越南化《公约》以及越南与各方签署的国际条约，使其符合越南海域的具体情况和特点”[41]。《越南海洋法》的通过，既是越南将国际法本土化的产物，也是将《公约》规范在越南进行具体化、制度化的重要一步。通过与国际法相统一的立法，越南为利用国际法和国际规范重申其“主权”，塑造其注重国际规范的形象奠定了基础。

越南在对国际海洋法进行本土化过程中，注重评估其适应程度和直接适用的可行性。随着不

断融入国际，越南海上交通运输、石油、水产、通讯、科考等海上合作均需要准确划分相关海域，而其1988年关于领海基线的内容与《公约》有关规定不相符。[42]因此，“越南立法及执法部门必须依据《公约》关于专属经济区和大陆架相关规定，调整并完善相关法律制度，避免和减少海上权益受损。”[43]《越南海洋法》第二十条第2款规定：“不适合人类生存或者不能维持自身经济生活的岩礁不能享有专属经济区和大陆架。”[44]越南改变将南沙群岛视为整体的立场，将本国主张管辖的海域范围从扇形线内的全部水域收缩到《公约》规定的专属经济区和大陆架范围内。[45]但这并不意味着越南南海权益的收缩。《越南海洋法》第十五至十八条，首次确认专属经济区以及大陆架的自由航行权利；第二十二、二十三条规定外国船只享有从越南领海无须通过的权利；第二十七至二十九条，要求外国军舰在无害通过之前需要向有关部门通报，无须批准。[46]越南借用《公约》条款模糊化处理自由航行，协调与美、日、印、澳和俄罗斯等域外大国及东盟各国之间的关系，以获得上述各国的支持，为维护本国既得利益争取更有利的外部环境。继《越南海洋法》之后，越南还根据国际法重新修订了《越南环境保护法》(2014年)、《越南海洋与海岛环境、资源法》(2015年)，并以政府决定的方式对保护航海工程、海洋边界区域人员活动等做出规定。[47]

接纳和内化国际海洋法相关规定，推进国际法本土化，是越南有效动员国际舆论和利用域外力量的基础。在所谓的国际仲裁庭“驳回”中国的“九段线”声索、做出有利于越南的裁决后，越南法律专家认为，对仲裁庭结论的尊重有助于越南符合国际法地阐明自己的海洋诉求，有助于提升遵守国际法的国家形象和威望。[48]越南这一做法的潜在意图是将自己的政治目的寓于国际法之中，通过强调国际法的作用以达到争取和扩大国家利益的目的。但是，越南选择性地援引《公约》，曲解和滥用对其有利的专属经济区和大陆架制度，完全回避对其不利的“历史性所有权”等条款，也使其难逃滥用《公约》的指责。[49]

四、国际机制层面：越南持续推进南海议题的多边化

随着域外力量在南海地区的博弈加剧，以及越南对区域和国际多边机制的参与日益深化，以地区安全(特别是南海问题)为议程，越南不断建立或强化与相关国家与组织的多边联系。建立和加入多边机制均是利益驱动，多边化是以务实合作为主要内容的实践过程。越南对多边外交的重视，是其不断强化多边舞台活动、持续推进南海多边化进程的基础。正是利用多边外交手段，越南将国际机制所赋予的资源转化为对国际舆论的影响力，以服务于其南海权益。

4.1 越南不断加强对多边外交的重视

随着战后主权观念的扩展和联合国的建立，某些共同利益和共同价值观念得到认可，各国在相互关系中受到一系列共同规则的约束。国际制度在国际关系中发挥越来越重要的作用，而以参与国际组织为标志的多边外交也成为绝大多数国家的选择。在国际组织“为世界定规则”[50]的同时，国际社会成员身份也成为国家的权力来源，给予国家影响和利用国际规则和价值观念的机会。越南对国际机制认识的深化与其逐渐重视多边外交是同步的。

越共十一大不仅首次明确“民族国家利益是外交最高原则”，而且还提出了“积极主动融入国际”，强调通过双边和多边方式“全面有效部署外交”的重要性。[51]2014年8月，越南举办大型国际会议，首次专门讨论“多边外交及其在越南战略中的作用”。时任总理阮晋勇(Nguyen Tan Dung)在发言中指出，“多边外交是我们实施外交政策的有效手段。在捍卫国家主权，特别是在当前南海局势

中，我们需要重视多边组织和论坛，特别是联合国、东盟和不结盟运动的作用”。时任副总理兼外交部长范平明(Pham Binh Minh)更是疾呼“是时候以新思维、新方式、新姿态部署外交了”。[52]这表明，在越南决策层关于运用多边外交应对南海问题已形成共识。2018年，越共政治局发布“关于推进和提升至2030年多边外交发展水平”的第25-CT/TW号文件，将多边外交作为整个政治体系的战略方向和目标。[53]不同于过去只是“加入或参与”国际组织，越共中央要求根据自身能力和条件，在涉及国家重要利益的多边论坛和组织中应逐步发挥“关键、引领和调解”作用。[54]2021年，越共十三大进一步明确，“在《联合国宪章》和国际法平等、合作、互利的基本原则基础上确保民族国家最高利益”，[55]突出了国际法和多边合作的重要性。

随着对国际机制和多边外交认识的转变，越南关于南海议题的理解也不断扩展。南海不仅存在主权之争，还存在着影响各相关国家和地区利益的海上自由航行、海洋开发和环境保护等议题之争。相关利益攸关方对这些议题的普遍关注，为越南提供了以南海为中心构建关系网络的时机。因此，越南日益重视南海地区的非传统安全议题。2016年，越共十二大关于海洋经济发展的表述中，除了强调传统产业发展外，特别强调要“吸引更多的资源用于海洋环境保护，应对气候变化以及海洋和岛屿的可持续发展”。[56]2018年10月，越共十二届八中全会制订通过《至2030年越南海洋经济可持续发展战略和至2045年愿景》，提出至2030年越南将初步成为海洋强国，2045年成为可持续发展、繁荣、安全的海洋强国等目标。[57]在2021年初的越共十三大上，越共总书记、国家主席阮富仲强调要实施好海洋经济可持续发展战略，“使其与海洋、海岛主权和海洋资源、海洋环境的保护紧密结合”。[58]以南海非传统安全议题为基础，越南不断扩展与国际社会的多边化联系，推动南海议题的多边化。

“国家不会背离其利益而行事；而只有在多边主义能够实现它们的目的时(无论那些目的是什么)，它才会转而寻求多边主义。”[59]越南对多边外交的重视正是包括维护其所谓南海权益在内的国家利益推动的结果。因此，在多边舞台上，以南海安全为议题，越南不断扩展与他国和国际组织的多边关系。

4.2 越南关于南海议题多边化的实践

南海既是区域的核心，是沿岸国家相互交流的桥梁，同时也是连接印度洋与太平洋交通的重要国际运输枢纽。因此，在周边国家对岛屿、海域和资源的争夺之外，南海还存在着沿海国家与依靠该国际航运通道的非沿海国家之间的矛盾。特别是在大国权力转移背景下，域外力量的干涉与介入，使越南日益意识到通过高举国际法和国际规范旗帜，利用第二类矛盾的重要性。以维护和促进“区域和平”以及加强“人类安全”为目标，构建广泛共识和多边联系，日益成为越南应对南海问题的重点。

越南充分发挥其外交灵活性，加强在多边舞台，特别是东盟与联合国的活动。自1995年加入东盟以来，越南一直致力于南海问题的“东盟化”，以加大其在南海争端谈判中的筹码。[60]越南认为，东盟作为一个区域组织，有利于增强越南在南海问题上的谈判实力与国际影响力。[61]这与越南加入东盟时的安全考虑相一致，“加入东盟后，南海问题将从双边问题变成中国与东盟的多边问题”，这样，就把越南的国家安全与整个东南亚地区安全融合在了一起。[62]在中国与东盟之间《南海各方行为宣言》(DOC)的签订、遵守与落实，以及《南海各方行为准则》(COC)的谈判等方面，越南都发挥了积极作用。在南海问题上借东盟之力，或以东盟之名巩固和增强自身实力，是越南始终坚持的战略路线。作为2020年东盟轮值主席国，越南进

一步推动了南海议题在东盟的多边化，强化了东盟在南海问题上的共同立场。越南强调，“东盟在包括南海在内的国际和地区问题上始终有自己的立场，这正是东盟在地区维护其核心作用的方式”。[63]利用轮值主席国之机，越南欲将东盟能否形成南海问题的统一立场与东盟中心地位相挂钩，意图将南海议题固化在东盟事务中。在2020-2021年担任联合国安理会非常任理事国期间，利用轮值主席一职，越南不仅通过强调《联合国宪章》的地位与作用，呼吁和倡议尊重“法律至上”精神，而且还通过巧妙设置议题、利用关系网络等方式，实现了将南海放到联合国安理会层面进行讨论的目标，[64]借助联合国平台扩展了其南海议题的多边化。

此外，越南还在多边舞台加强与外部力量就南海议题的法理合作。越南认为，外交照会是正式提交联合国的文件，具有正式性和合法性，是一种和平斗争方式。[65]2020年3月30日，越南向联合国递交了一份照会，抨击中国有关南海的观点不符合《公约》，并于4月10日将此照会内容在联合国内进行了散布。其后，马来西亚、菲律宾、印尼、美国、澳大利亚、英国、法国、德国等20多个国家也先后以外交照会或声明的形式向联合国表达了相似立场。多国参与的“照会战”成为2020年南海形势的突出特点。[66]

五、结语

冷战后，为服务于政治谈判，强化其南海权益的所谓合法性，从国内法的制定与完善，到国际法的接纳与调适，再到国际机制的参加与塑造，越南南海策略不断呈现“法律化”趋势。“法律化”不仅只是越南南海策略所呈现出的外在特点，更是越南南海策略演进的内在逻辑。从国家角度看，越南南海策略的“法律化”是其“与时代力量相结合”的外交产物，也是其维护南海既得利益的手段。从区域和国际视角看，越南南海策略的“法律化”也是南海相关各方互动以及国际社会化的结果。维护南海区域的和平与稳定，既需要相关各方持续不断地协调与沟通，形成共有利益、规则和制度，同时更需要各国抑制基于自我利益的工具性行为，让合法性真正发挥抑制各种国际体系力量的作用。

作者感谢《太平洋学报》编辑部匿名审稿专家提出的建设性修改意见，文中错漏由笔者负责。

注释：

①即《关于领海、毗连区、专属经济区和大陆架的宣言》(1977年)。

②James Pearson and Khanh Vu,"Vietnam Mulls Legal Action over South China Sea Dispute", Reuters, November 6, 2019, https://www.reuters.com/article/us-vietnam-southchinasea/vietnam-mulls-legal-action-over-south-china-sea-dispute-idUSKBN1XG1D6.

③“越南与联合国安理会：越南支持安理会加强与国际法院的合作”，越通社，2020年12月19日，https://zh.vietnamplus.vn/越南与联合国安理会越南支持安理会加强与国际法院的合作/132748.vnp。

④李金明：“当前南海局势与越南的南海政策”，《人民论坛·学术前沿》，2016年第23期，第67-76页。

⑤李春霞：“大国博弈下的越南南海策略调整：东盟化与国际化”，《太平洋学报》，2017年第2期，第88-97页；曾勇：“南海‘981’钻井平台冲突折射的越南南海政策”，《当代亚太》，2016年第1期，第124-153页；John D. Ciociari and Jessica Chen Weiss,"The Sino-Vietnamese Standoff in the South China Sea", Georgetown Journal of International Affairs, Vol. 13, No. 1, 2012, pp. 61-69.

⑥赵卫华：“越南的南海政策及中越关系的走向——基于国际法与区域外大国因素的分析”，《太平洋学报》，2015年第4期，第

46-55页。

⑦Alexander L. Vuving,"Vietnam, the United States, and Japan in the South China Sea", Daniel K. Inouye Asia Pacific Center for Security Studies, October1, 2014, https://www.jstor.org/stable/resrep14029.

⑧Stein Tonnesson,"Vietnam's Objective in the South China Sea: National or Regional Security?" Contemporary Southeast Asia, Vol. 22, Issue 1, 2000, pp. 199-220.

⑨Nguyen Ngoc Truong, Ve van de Bien Dong, Nxb. Chinh Tri Quoc Gia, 2015, tr. 363.

⑩张明亮:"'南海问题化'的越南外交",《东南亚研究》,2017年第1期,第19-34页。

⑪William Mark Habeeb, Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988, p. 23.

⑫宁骚著:《公共政策学》(第三版),高等教育出版社,2018年版,第282页。

⑬Bo Ngoai Giao Viet Nam, Nhin Lai Chinh Sach Doi Ngoai cua Viet Nam sau Cai Cach Mo Cua tu Nam 1986 Den Nam 2000, Cong Trinh Bo Ngoai Giao, 2000, tr. 32.

⑭"Chi Thi cua Bo Chinh Tri So 20-CT/TW, Ngay 22 Thang 9 Nam 1997, Day Manh Phat Trien Kinh Te Bien theo Huong Cong Nghiep Hoa, Hien Dai Hoa", trong Dang Cong San Viet Nam, Van Kien Dang Toan Tap, Tap 56, 1997, Nxb. Chinh Tri Quoc Gia-Su That, 2015, tr. 433-434.

⑮Van Phong Trung Uong Dang, Van Kien Hoi Nghi Lan Thu 4 Ban Chap Hanh Trung Uong Khoa X ve Chien Luoc Bien Viet Nam Den Nam 2020, Nxb. Chinh Tri Quoc Gia, 2007, tr. 79.

⑯"25 Nam Thuc Thi UNCLOS 1982 cua Viet Nam-Bai 1: Xay Dung va Hoan Thien He Thong Phap Luat Quoc Gia ve Bien", Bao Tin Tuc, Ngay 2 Thang 12 Nam 2019, https://baotintuc.vn/thoi-su/25-nam-thuc-thi-unclos-1982-cua-viet-nam-bai-1-xay-dung-va-hoan-thien-he-thong-phap-luat-quoc-gia-ve-bien-20191130122413087.htm.

⑰越南南北朝时期的名士阮秉谦(Nguyen Binh Khiem,1491年—1585年)曾作诗:Van Ly Dong Minh Quy Ba Ac/Uc Nien Nam Cuc Dien Long Binh(万里东溟皈把握,亿年南极奠隆平),被越南人解读为"东海万里伸手执,越地万年稳治平"(Bien Dong Van Dam Giang Tay Giu/Dat Viet Muon Nam Vung Tri Binh),认为其是最早阐发东海(即我南海)对于越南重要性的人。"Bien Dong Van Dam Giang Tay Giu...",https://vietnamnet.vn/bien-dong-van-dam-giang-tay-giu-124444.html。

⑱Dang Cong San Viet Nam, Van Kien Dai Hoi Dai Bieu Toan Quoc Lan Thu XI, Nxb. Chinh Tri Quoc Gia Su That, 2011, tr122.

⑲于向东:"新开放以来越南共产党海洋政策主张的发展",《边界与海洋研究》,2017年第5期,第87-99页。

⑳Nguyen Thi Anh,"Current Viewpoints of the Vietnamese Communist Party on the Issues of Protection the Sovereignty of the Sea and the Islands", Journal of Science Ho Chi Minh City University of Education, Vol. 18, No. 4, 2021, pp. 669-681.

㉑"Hien Phap Nuoc Cong Hoa Xa Hoi Chu Nghia Viet Nam Nam 1980", He Thong Van Ban Quy Pham Phap Luat, https://moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=1536,访问时间:2023年1月2日。

㉒"Hien Phap Nuoc Cong Hoa Xa Hoi Chu Nghia Viet Nam Nam 1992", He Thong Van Ban Quy Pham Phap Luat, https://moj.gov.vn/vbpq/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=11243,访问时间:2023年1月2日。

㉓[越]阮洪滔著,杨桥光译:"《越南海洋法》:新形势下落实海洋战略的重要工具",《南洋问题研究》,2012年第1期,第97-102页。

㉔"Luat Bien Viet Nam, dieu 2", Thu Vien Phap Luat, https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Giao-thong-Van-tai/Luat-bien-Viet-Nam-2012-143494.aspx,访问时间:2023年1月4日。

㉕卢卫彬:"《越南海洋法》:立法评析与对策思考",《大连海事大学学报(社会科学版)》,2014年第4期,第59-63页。

㉖Tran Quang Khanh, Viet Nam va Phuong Huong Phat Trien Nganh Hang Hai 2010-2020: Thuan Loi va Thu Thach, Nxb. Dai Hoc

Quoc Gia, 2003, tr. 192-237.

㉗[越]阮氏金银著,韦强译:“越南海警法”,《南洋资料译丛》,2019年第3期,第69-78页。

㉘"Nhung Noi Dung Chinh va Diem Moi cua Luat Canh Sat Bien Viet Nam", Trang Thong Tin Doi Ngoai, Ngay 11 Thang 7 Nam 2019, https://ttdn.vn/bien-gioi-bien-dao/nhung-noi-dung-chinh-va-diem-moi-cua-luat-canh-sat-bien-viet-nam-24590.

㉙陈庭忠:“论政策和法律的协调与链接”,《理论探讨》,2001年第1期,第64-66页。

㉚Nguyen Thi Hai Van,"Bao Dam An Ninh Bien, Dao de Phat Trien Ben Vung Kinh Te-Xa Hoi Dat Nuoc", Tap Chi Cong San, Ngay 29 Thang 7 Nam 2019, https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/an-ninh2/-/2018/495496/bao-dam-an-ninh-bien%2C-dao-de-phat-trien-ben-vung-kinh-te---xa-hoi-dat-nuoc.aspx.

㉛Epsey Cooke Farrell, The Socialist Republic of Vietnam and the Law of the Sea: An Analysis of Vietnamese Behavior Within the Emerging International Oceans Regime, The Hague: Martinus Nijhoff, 1998, p. 5.

㉜Mark J. Valencia, John M. Van Dyke and Noel A. Ludwig, Sharing the Resources of the South China Sea , The Hague: Martinus Nijhoff, 1997, pp. 41-45.

㉝Nguyen Hong Thao, Nhung Dieu can biet ve Luat Bien, Nxb. Cong An Nhan Dan, 1997.

㉞Bo Ngoai Giao Viet Nam, Cong Uoc cua Lien Hop Quoc ve Luat Bien, Nxb. Chinh Tri Quoc Gia, 1999.

㉟"General Assembly Fifty-fourth Session 15th Plenary Meeting (A/54/pv. 15)", United Nations, September 25, 1999, https://digitallibrary.un.org/record/286149?ln=zh_CN#record-files-collapse-header.

㊱Stein Tonnesson,"Vietnam´s Objective in the South China Sea: National or Regional Security?", Contemporary Southeast Asia, Vol. 22, Issue 1, 2000, pp. 199-220.

㊲[越]“越南欢迎各国在东海问题上符合国际法的立场”,越南《人民军队报》官网,2020年7月15日,https://cn.qdnd.vn/cid-7267/7268/nid-573310.html。

㊳“2012年12月6日越南常驻联合国代表给秘书长的信(A/67/622)”,联合国官网,2012年12月6日,https://digitallibrary.un.org/record/740013?ln=en。

㊴Amitav Acharya,"How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism", International Organization, Vol. 58, No. 2, 2004, pp. 239-275.

㊵[越]“致力成为一个海洋强国、靠海致富的越南:UNCLOS 1982——人类海上的‘蓝色宪章’”,越南《人民军队报》官网,2019年8月15日,https://cn.qdnd.vn/cid-7250/nid-562792.html。

㊶[越]阮洪滔著,杨桥光译:“《越南海洋法》:新形势下落实海洋战略的重要工具”,《南洋问题研究》,2012年第1期,第97-102页。

㊷Nguyen Hong Thao, Dinh Hinh Chien Luoc Phat Trien va Bao Ho Bien Thong Qua Quan Ly Hanh Chinh tung Khu Vuc, Ban Nganh, Nxb. Chinh Tri Quoc Gia, 2014, tr. 123-136.

㊸Nguyen Duc Vong, Van De va Giai Phap trong Luat Bien Viet Nam, Nxb. Tap Chi Hoc Vien Ngoai Giao, 2012, tr. 29-32.

㊹Quoc Hoi Viet Nam, Luat bien Viet Nam Nam 2012 va Van Ban Huong Dan Thi hanh, Nxb. Chinh Tri Quoc Gia, 2013, tr. 18-19.

㊺赵卫华:“越南南海政策调整:演变与实质”,《东南亚研究》,2019年第1期,第16-32页。

㊻Quoc Hoi Viet Nam,"Luat Bien Viet Nam", Thu Vien Phap Luat, https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Giao-thong-Van-tai/Luat-bien-Viet-Nam-2012-143494.aspx,访问时间:2023年2月2日。

㊼"Viet Nam Tich Cuc Dong Gop trong Xay Dung, Thuc Thi Cong Uoc Luat Bien", Bao Dien Tu Chinh Phu, Ngay 27 Thang 7 Nam 2019, https://baochinhphu.vn/viet-nam-tich-cuc-dong-gop-trong-xay-dung-thuc-thi-cong-uoc-luat-bien-102259303.htm.

㊽[越]阮氏兰英:“正义的裁决与和平解决东海争端的前景”,越南《共产杂志》官网,2016年7月12日,https://www.tapchicong

san.org.vn/web/chinese/quoc-te/-/-/asset_publisher/12p8Aatmolpa/content/294-89643。

㊾成汉平:“越南海洋法对南海争端的影响与我对策思考”,《世界经济与政治论坛》,2013年第1期,第30-43页。

㊿Michael Barnett and Martha Finnemore, Rules for the World: International Organizations in Global Politics, Ithaca: Cornell University Press, 2004, pp. 1-15.

(51)Van Phong Trung Uong Dang, Van Kien Dai Hoi Dai Bieu Toan Quoc Lan Thu XI Dang Cong San Viet Nam, Nxb Chinh Tri Quoc Gia Su That, 2011, tr. 100.

(52)"Hoi Nghi Doi Ngoai Da Phuong The Ky 21 va Khuyen Nghi Chinh Sach doi voi Viet Nam", Bo Ngoai Giao Viet Nam, Ngay 12 Thang 8 Nam 2014, http://www.mofa.gov.vn/vi/nr091019080134/nr091019083649/ns140826143651/view.

(53)Nguyen Hong Diep,"Nang Tam Doi Ngoai Da Phuong trong Boi Canh Hoi Nhap Quoc Te Sau Rong", Bao Tin Tuc, Ngay 16 Thang 8 Nam 2018, https://baotintuc.vn/thoi- su/nang- tam- doi- ngoai- da- phuong- trong- boi- canh- hoi- nhap- quoc- te- sau- rong-20180816213340948.htm.

(54)"Nam 2020: Nang Tam Ngoai Giao Da phuong", The Gioi, Ngay 26 Thang 1 Nam 2020, https://baoquocte.vn/nam-2020-nang-tam-ngoai-giao-da-phuong-108123.html.

(55)"Toan Van Nghi Quyet Dai Hoi Dai Bieu Toan Quoc Lan Thu XIII cua Dang", Bao Dien Tu Chinh Phu, Ngay 26 Thang 2 Nam 2021, https://baochinhphu.vn/toan-van-nghi-quyet-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-cua-dang-102288263.htm.

(56)Van Phong Trung Uong Dang, Van Kien Dai Hoi Dai Bieu Toan Quoc Lan Thu XII cua Dang Cong San Viet Nam, Nxb. Chinh Tri Quoc Gia Su That, 2016, tr. 95.

(57)Van Phong Trung Uong Dang, Van kien Hoi nghi lan thu tam Ban Chap hanh Trung uong Dang khoa XII, Nxb. Chinh Tri Quoc Gia Su That, 2018, tr. 72-73.

(58)"Toan Van Phat Bieu cua Tong Bi Thu, Chu Tich Nuoc Nguyen Phu Trong tai Phien Khai Mac Dai Hoi", Trang Thong Tin Dien Tu Ban Tuyen Giao Tinh Uy Kon Tum, Ngay 26 Thang 1 Nam 2021, https://dangcongsan.vn/xay-dung-dang/toan-van-phat-bieu-cua-tong-bi-thu-chu-tich-nuoc-nguyen-phu-trong-tai-phien-khai-mac-dai-hoi-573543.html.

(59)John Gerard Ruggie,"Multilateralism: The Anatomy of an Institution", International Organization, Vol. 46, No. 3, 1992, pp. 561-98; Lisa L. Martin,"Interests, Power, and Multilateralism", International Organization, Vol. 46, No. 4, 1992, pp. 765-792.

(60)李春霞:“大国博弈下的越南南海策略调整:东盟化与国际化”,《太平洋学报》,2017年第2期,第88-97页。

(61)Pham Quang Minh,"ASEAN va Su Lua Chon cua Viet Nam trong Giai Quyet Xung Dot o Bien Dong", Tap Chi Nghien Cuu Dong Nam A, So 1, Nam 2014, tr. 3-9.

(62)Nguyen Phuong Binh,"Ve viec Viet Nam Gia Nhap ASEAN", Nghien Cuu Quoc Te, So 5, Nam 1994, tr. 26.

(63)"ASEAN Dong Vai Tro Quan Trong trong Giai Quyet cac Tranh Chap o Bien Dong", VOV5, Ngay 25 Thang 11 Nam 2020, https://vovworld.vn/vi-VN/binh-luan/asean-dong-vai-tro-quan-trong-trong-giai-quyet-cac-tranh-chap-o-bien-dong-925520.vov.

(64)李春霞、张泽宇:“制度性权力、关系性权力与中小国家多边外交的逻辑——越南担任联合国安理会非常任理事国的权力分析”,《东南亚研究》,2022年第3期,第71-91页。

(65)"Bien Dong 2020-Tu Ngoai Giao Cong Ham Den Tinh Than Thuong Ton Phap Luat", VOV5, Ngay 18 Thang 12 Nam 2020, https://vovworld.vn/vi-VN/binh-luan/bien-dong-2020-tu-ngoai-giao-cong-ham-den-tinh-than-thuong-ton-phap-luat-932923.vov.

(66)胡波:“南海:海洋权益之争日趋复杂,中美竞争加剧”,《世界知识》,2020年第24期,第22-23页。