

# 区分主次矛盾破解“国际化” “先开发、后合作”推动“共同开发”

□ 鞠海龙

2009年,美国南海政策的重新调整和各国向联合国提交外大陆架划界案所引起的争议改变了南海地区形势。南海争端开始逐渐超越潜在冲突的表现方式,转而成为公开的、影响地区安全的国际热点问题。2010年,越南担任东盟轮值主席国。越南南海问题的政策与美国加大介入南海地区事务力度的政策相互呼应,形成主导南海地区形势和南海问题发展方向的主要推动力。南海问题被纳入东盟地区论坛、东盟外长会议、东盟防长会议等重要会议议程讨论,增强了东盟机制对南海问题的影响。长期以来南海争端基本限于当事国双边或多边之间的局面被打破。

美国大力介入南海问题是为了应对中国的崛起及其对亚太地区战略结构所造成的冲击。美国的政策主要表现在微观和宏观两个方面。从微观角度看,美国政策的重点在于把南海争端的解决机制引向多边化和国际化。从宏观角度考察,美国主要是借助东南亚相关国家在南海问题方面与中国的争端,通过支持东南亚有关国家的主张,促成东南亚有关国家与中国的“均势状态”,以达到“分而治之”的目的。然而,为了不因过分刺激中国而造成中美关系恶化,美国南海政策的重点在于微观层面,即以多边化和国际化的政策形成对中国南海政策的压力。这也就是为什么希拉里在阐述美国南海政策时,在美国南海地区的国家利益之外,又特别引入了美国在南海地区的国际利益这一概念的根本原因。按照希拉里所谓全部东盟地区论坛参与国均在南海地区有利益存在的解释,南海争端和南海地区形势恶化所影响的范围将涵盖东亚众多国家。

美国介入南海地区事务的政策与越南借美国强化南海既得利益的政策,是影响当代南海问题国际环境的重要因素。2011年印尼接任东盟轮值主席国。按照印尼与中国相对稳定的双边关系,以及印尼一直以“中立”身份推动南海问题和平解决的一贯政策,南海争端和南海地区形势理应相对于上一年有所缓和。然而,新加坡香格里拉对话中,美国防部长盖茨将南海地区形势恶化主要归咎于中国的发言,越南随后在南海争端地区采取的系列强硬措施,以及美国与菲律宾在南海地区有针对性的军事演习,不仅彻底消除了印尼作为轮值主席国在缓和南海争端方面的任何政策空间,也彻底消除了印尼支持双边协商以落实《南海各方行为宣言》后续工作的余地。

随着南海地区形势的整体恶化,以美国的支持为后盾的东南亚南海争端相关国家,先后采取了各种激进的措施以扩张各自的既得利益。在美国的支持下,东南亚各国明显改变了在南海争端方面相对克制的政策。此外,随着东盟系列会议对南海问题的讨论,东盟机制对南海问题的影响力,尤其是对南海问题国际舆论话语权的冲击力正在迅速彰显。东南亚各南海

问题相关国家日益将东盟视为处理与中国南海争端的最有力的平台,并且借助这一平台成功塑造了“中国的强势是南海争端矛盾激化和南海地区形势恶化的根本原因”这一基本论调,中国期望通过双边谈判和共同开发解决南海问题的可能性正在逐渐消失。

截至目前,越南、菲律宾、马来西亚已成功占领了中国南沙数十个岛礁。这些国家不但长期控制着这些岛礁,而且还对部分有条件的岛礁进行了经济开发。按照有关国际法原则和《国际海洋法公约》的有关条款,这些岛礁是附近海域领海、专属经济区以及大陆架权益的重要法律依据。不仅如此,马来西亚、越南、菲律宾等国还在我国断续线内开采了共计120多口油气井,年产量1500万—2000万吨,约占南沙海域总产量的1/3。东南亚南海争端相关国家对我国岛礁的长期占据,对我国断续线内海洋资源的开发,严重侵蚀着我国对南海的主权和主权权利。

长期以来,中国一直坚持“主权在我、搁置争议、共同开发”解决南海争端的基本方针。中国为了推进这一方针一直进行着不懈的努力。为了维护南海地区和平,2002年中国与东盟签订了《南海各方行为宣言》。然而,《南海各方行为宣言》签订后,越南、菲律宾、马来西亚等国先后数十次违反宣言精神。不但各国继续扩大既得利益的行为没有被制止,而且还出现了动用武力对付中国渔民和执法船只的情况。2005年,中国为了推进“共同开发”而与越南、菲律宾签订了《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》。这一被中方视为可以根本扭转南海紧张局势的和平举措同样没有描绘出原本所期待的愿景。

自南海争端问题发生至今,中国本着睦邻友好的方针,坚持以和平、共赢的方式解决争端相关问题。然而,不幸的是,中国的善意所换来的却是“主权被侵蚀、争议被搁置、资源被掠夺”的结果。2009年至今,美国和东南亚各国在南海问题上针对中国的强硬态度,以及通过东盟系列会议与国际媒体主导国际话语权向中国施压的政策,进一步冲击了中国处理南海问题传统方针的有效性。如果不能尽快跳出原有的政策框架思考问题,中国南海权益的损失将很可能不可避免。

基于维护南海权益和周边稳定的双重战略考虑,中国的南海政策应当首先破解东盟作为一个整体与中国谈判南海问题的困局。首先与权益争议较小的印尼完成海疆划界,通过合作或者适度的让步与文莱等小国达成谅解,集中力量解决主要矛盾无疑是中国南海战略的主要方向。在区分主次矛盾的基础上,重新开启万安北-21区块,或者在其他争议地区重新设定开发项目。以“先开发、后合作”的方式推动“共同开发”可能是目前中国打破维护南海权益困境、推动南海问题和平解决的无奈而必要之举。

(作者单位:暨南大学东南亚研究所)



■6月12日,美“华盛顿”号航母驶离横须贺港赴西太平洋警戒。



■菲律宾海军“拉贾·胡马邦”号护卫舰已赴南海。



■越南海军水面舰艇目前仍以俄制导弹艇为主。图为越南海军购买的俄罗斯“毒蜘蛛”导弹艇。

## 对策

### 分层次对待南海问题

□ 张洁

当中国的陆路领土争端基本得到解决时,海上的领土领海争端却在近年出现紧张态势。其中,南海争端发生重大变化,美国等国积极介入南海事务,南海争端国际化已经成为现实。

从长期性影响因素来看,随着中国经济的快速发展,服务于“走出去”的国家大战略,中国的国防现代化转型,尤其是中国海洋战略必须从内向防御型向外向型转变。尤其是在2010年,中国在外处理南海争端和钓鱼岛撞船事件上的严正态度,使“中国威胁论”迅速升温。国际舆论普遍认为,中国的战略动向和意图不明,必须对中国的膨胀高度关注,应在美国的主导下进行多边合作以约束中国。这意味着,中国的海洋战略走向将成为国际社会判断中国崛起路径选择的重要指标,中国的海军现代化进程将面临着巨大的国际压力。从国内因素来看,随着国力增强,民众对于涉及国家主权的问题更加关注,对我国目前领土纠纷现状的不满情绪上升。因此,对于南海争端的处理,使中央政府面临着国内外的双重压力。中国的南海政策应该进行积极调整。

首先,必须在中国整体国家战略下制定南海政策。目前来看,中国的南海政策仍应服务于中国的经济发展提供稳定的外部环境。有关南海争端应避免发生军事冲突和对峙。

其次,中国不应夸大硬实力的作用,应文武并重。加快国防现代化建设,提高海空军能力,使中国在处理南海争端上获得更多主动权。但同时我们也必须清醒客观地认识中国的军事实力,在未来很长的一段时期内,中国很难单纯依靠军事手段解决有关南海领土领海主权的争端。

最后,中国应转化思路,分层次地对待南海问题。对于涉及领土主权归属的问题应该坚持双边谈判原则,反对外来势力干预和国际化的趋势。对于涉及南海地区公共安全的议题,如海洋环境保护、反恐、打击海盗等问题,应积极考虑地区合作的可行性,利用现有的地区合作机制发出自己的倡议。此外,中国还可以考虑提议由中国和东盟共同建立有关讨论南海非传统安全或公共安全问题的论坛。这将有利于中国塑造负责任大国的形象,也有利于在处理南海争端中掌握一定主动权,从而最大化地为我国的发展争取和创造一个较为良好的周边环境。

(作者单位:中国社会科学院亚太太平洋研究所)

# 中国如何应对南海紧张局势

## 走出粗线条议论传统 仔细研究南海声索国立场

□ 查道炯

2010年7月在越南河内举行的第17届东盟地区论坛外长论坛期间,围绕南海问题,美国国务卿与中国外长展开了颇有戏剧性的舌战。中外媒体都报道了出席会议的东盟各国外长“选边站”式的发言。从此,“南海问题”则从不是中国的“核心利益”之一的抽象讨论大有变成一个亚太地区外交课题之势。2011年还将举行的东盟外长会议乃至扩大后的东亚峰会(美国、俄罗斯成为正式成员)要不要把南海问题纳入议程,仍然是外交角力的重要内容。

在中国的国际问题研究界,存在一种普遍性的认知:是美国的亚洲和对华外交出现了转向,才使中国与南海主权声索国之间的长期矛盾又一次沉渣泛起;毕竟,作为睦邻友好外交政策的一部分,中国的南海问题政策取向没有改变(“搁置争议、共同开发”),中国外交中又一次出现了树欲静而风不止的局面。

其实,在河内会议前一年,南海问题国际化的“预热”已经基本就绪。根据《国际海洋法公约》第七十六条及其附件的规定,沿海国如果主张200海里以

外的大陆架,则需在一定的期限内向联合国大陆架界限委员会提出申请。自2002年俄罗斯向该委员会提交第一例申请以来,提交申请案的国家不断增加。截至2009年6月底,已先后有48个国家提出了51个正式的外大陆架划界申请案,其中包括南海声索国中的印度尼西亚、菲律宾、越南和马来西亚。中国则提交了初步信息,意味着正式申请案尚待完成。越南和马来西亚提交的联合声索主张,与中国的“九段线”主张严重冲突。而且,印度尼西亚递交了一个明确反对中国主张的照会。在主张范畴出现冲突的情形下,包括中国在内的国家向委员会提出了不将其他声索国的主张纳入讨论议程的照会。

美国奥巴马政府的基本立场是:中国的“九段线”不可接受,国际航行自由必须得到保障,在多边框架下讨论南海问题。从国际政治研究的角度,我们需要通过扎实的研究,即把国际法专业研究和与中国及其他声索国围绕南海问题外交的研究置于中外对话的中心位置,澄清一些重大问题。

第一,“九段线”(国际间又称U形

线)是中国历史性主权主张的沿革,在联合国海洋法开始谈判之前便向国际社会公布了,其谈判地位不容因为声索国或非声索国的偏好而否定。自1948年国民政府首次在《中华民国行政区域图》中标绘出十一段断续线后,直至新中国成立后出版的各种地图上,都继续标出这条断续线。其间,在1953年,中国去掉了台湾内两条而改为九段线。1992年由全国人民代表大会通过的《中华人民共和国领海及毗连区法》,再次将此疆域范围予以正式化。国内法的规定优先于国际法的条文,是国际法实践的惯例。在此基础上,确立具体海域划界谈判的游戏规则,也是国际惯例。

第二,划界主张的地理基础,特别是水下地形地貌的认定,是中国与声索国之间厘清各自主张的核心要件。只有在中国与其他声索国之间在这个要件上的认知一致的情形下,谈判才有坚实的基础。我们需要动员国内的测绘力量(包括通过国际合作),把包括所有声索国主权所属的海岸、岛屿和岛礁的经纬度摸清楚。这是因为,不论声索国采用正常基线、直线基线还是混合基线作为领海划界方法,领海基点的认定才是讨

论各方划界主张的事实依据。当然,我们也需要仔细地研究各声索国的主张所依仗的领海以及大陆架划界的国内法基础和先例。这样做,才能为落实“求同存异”的谈判基本政策取向提供更具可操作性的素材。

第三,对国际政治与经济互动中的“南海问题”,需要细化。至少需要从以下议题分而论之,以免在国际讨论场合被混淆视听。

1. 民用船舶、民用航空器的商业航行自由问题。在中国领海的外国商船的自由问题,早在1958年9月4日中国政府发布的关于领海的声明中得到明确的保障。新中国成立以来数十年的实践证明,南海的商业航行自由,没有受到过限制。更何况,中国自己的对外经济交往需要这个自由得到维护。南海的商业和民用航行自由有国际规则和惯例可循。

2. 军用航空器的空中通行以及军用船舶的海上、水下航行“自由”问题。“无害通过”是国际惯例。操作过程中,空域或海域使用方向沿海国通报并获准的义务。以搜集情报为目的的军事航行,不论有还是没有通报,沿海国有

没有管辖权,是中美两国在海洋利用上的争端之所在。美方坚称的国际水域范围与中方所接受的、国际海洋法条款中认可的专属经济区水域重叠,中美外交中因此出现了多次严重对立。南海的军事使用缺乏各方认可的规则,既是中美之间争议的根本之所在,也是所有沿海国(不论是不是声索国)与使用国之间的原则性课题。

3. 海洋渔业资源、海底油气资源、矿产资源的开发利用问题。中国所主张的“搁置争议、共同开发”,至少从2005年的中菲越三国国家石油公司联合勘探南海石油的项目到2007年合同期满无果而终来看,实施起来的政治阻力依然很大。作为国际间领土、领海争议过程的一部分,声索国中一方对另一方在争议海域和海底所从事的勘探、开采行为提出抗议,属正常行为。问题不是提出抗议的一方有没有遭到抗议,而是抗议行为历史沿革的一致程度。

4. 海洋渔业资源的保护性开发问题。南海数千年来一直是沿岸国渔民的传统作业渔场。过度捕捞给渔业资源利用的可持续性造成了问题。为此,

中国在1999年开始实施年度的南海伏季休渔措施。该措施受到了越南等周边国家基于领海主权主张的挑战。同时,既然是传统渔场,渔民作业所及海域与传统政府的划界主张之间出现冲突难以避免。如何在划界没有达成协议的过程中保护好南海的渔业资源和海洋环境,也应是南海问题讨论的一个必要组成部分。

简言之,我们有关南海的国际问题研究,必须走出传统的“大国关系”、“地区国际政治情势/格局变化”的粗线条议论传统。我们特别有必要仔细地研究各声索国的立场,研究包括美国在内的地区外南海使用国的外交立场,同时还有必要研究其他类似海域争端解决的国际海洋法以及外交实践。唯此,才能使我们的研究在国际间的讨论中具有说服力,也才能对思考一个延续了数十年、尚无达成争端解决时间表的“南海问题”作出一些实实在在的贡献。而今,国际间对南海中的岛屿和岛礁的名称认定尚未统一,国际对话和谈判的道路依然漫长。

(作者单位:北京大学国际关系学院)