

## 南沙群岛主权争端及中国对策分析

葛勇平

【摘要】南沙群岛自古就是中国的领土。20世纪70年代以来,菲律宾、越南、马来西亚和文莱诸国对整个南沙海域或其部分岛礁提出主权要求,并出兵占领大部分岛礁,掠夺自然资源。美国的介入和日本的“关注”使该地区的国际局势更为复杂,出现对中国不利的趋势。中国的对策在于,在强调“主权在华”的同时,必须加强国防建设,双边谈判及与相关国家的经济联系与合作,坚持“搁置争议、共同开发”原则。

【关键词】南沙群岛 主权争端 中国的对策

无论从历史上看,还是根据国际法理论来分析,南沙群岛都是中国无可争议的领土。但是,自20世纪70年代以来,南海地区纷争迭起,损害中国权益的事件时有发生。<sup>[1]</sup>一些中国周边国家先后单方面宣布专属经济区和大陆架,肆意分割中国管辖的海域,开采南海的油气资源,偷捕和掠捕南海的渔业资源,甚至对部分南沙海域实行军事控制,撞沉中国渔船,多次发生抓捕、打死和打伤中国渔民的事件。<sup>[2]</sup>目前,在南沙群岛中,属于中国控制的只有9个,其中大陆占8个,台湾占1个。而被越南、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚和文莱所占的却多达45个。另外一些较小的岛礁也有许多处于他国的控制之下,从而形成了越南、菲律宾、马来西亚、印尼、文莱、中国台湾及大陆等六国七方的争夺态势。<sup>[3]</sup>1995年由菲律宾政府挑起的美济礁事件<sup>[4]</sup>就是

作者简介:葛勇平,哈尔滨工业大学法学院教授,法学博士,研究方向:国际法和国际关系。

基金项目:国家社科基金青年项目《国际关系理论与当代国际法的实践》(编号07CFX044)。

- [1] 最近的事例是,2009年3月10日,不顾中国的强烈反对,菲律宾总统阿罗约正式签署“领海基线法”,将中国的南沙部分岛礁和黄岩岛划入菲律宾领土。中国驻菲大使馆3月11日对此提出严正抗议。此后,这一法案将被提交联合国审议,但是,中菲学者都认为,联合国绝不会采纳这一法案。参见庄铭灯、王传军、伊文、陆常:《菲总统签署侵占我岛屿法案中国大使馆强烈抗议》,《环球时报》,2009年3月12日第3版。
- [2] 参见王翔宇、黎文龙:《析南海问题中的美国因素》,《贵州师范大学学报(社科版)》2001年第3期。
- [3] 参见方辉:《中国管辖海域一半被侵占 海洋资源遭大肆掠夺》,载《中国海峡网》,http://news.haixiachina.com/article/2009/0303/BglUAFYPOjE4NmRjMWU5.html,2009年3月12日浏览。
- [4] 美济礁位于我国南沙群岛的东部,距离菲律宾西部大约135海里。1995年2月,菲律宾军方突然宣布,在美济礁“发现”中国的“军事建筑”。针对菲律宾的指控,中国作出了合理的解释,但菲方无视这些解释,随即做出军事反应,把所有战斗机调到南沙群岛,在卡拉延增加驻军,并出动海军炸毁中国在一些岛礁上设立的测量标志,甚至突袭了中国渔船,拘留了渔民。5月,菲律宾军方又蓄意将争端升级,组织了38名本国和外国记者,分别用船只和直升飞机载运到美济礁进行所谓的“采访”,企图使美济礁事件引起国际上的关注。1997年5月初,菲律宾军方又在黄岩岛再度挑起事端。参见李金明著:《南海争端与国际海洋

周边国家粗暴侵犯中国海洋主权的典型事件。该事件也使中国政府更清醒地认识到南海主权争端已经到了白热化的程度,周边国家针对南海采取的激烈行为不仅严重侵犯了中国的海洋主权,而且还对中国与各该国之间的双边关系造成负面影响,使南海局势愈加紧张和严峻。

## 一、南沙群岛主权争端的地缘政治利益分析

由于南海海域的地理位置具有极为重要的战略价值,该地区及岛屿注定要成为各国争夺的焦点,亦涉及大国之间战略利益的消长。

南海诸岛分布在中国的海南岛以南和以东的南中国海上,按其分布形势,分为四大群岛,即东沙群岛、中沙群岛、西沙群岛和南沙群岛。当前所谓的“南海主权争端”,主要是指南沙群岛的争端。南沙群岛位于北纬3度37分至11度55分,东经109度43分至117度47分,南北长约550海里,东西宽约650海里的海域,总面积约65万平方公里;西起万安滩,东至海马滩,北至雄南滩,南至曾母暗沙;共有230多个岛屿、沙洲和礁滩,其中有11个岛屿,5个沙洲,20个礁是露出水面的。在战略上,南沙群岛地处太平洋与印度洋之间的咽喉,扼守两洋海运的要冲,是多条国际海运线和航空运输线的必经之地,也是扼守马六甲海峡、巴士海峡、巴林塘海峡、巴拉巴海峡的关键所在,是中国南方海防前哨,具有重要的战略地位。可见,南海及其附近的群岛构成了对大陆的包围圈的一部分,既是陆缘国家争夺海权的必由之路,又是海缘国家争夺陆权的战略基点。可以说,谁控制了南海,谁就可以控制东南亚,从而可以控制整个西北太平洋、东亚和东部澳洲。<sup>[5]</sup>而台湾和南沙群岛是中国进入太平洋和印度洋的最直接或最前沿的出口,若失去了台湾和南沙,中国也就失去了对进入太平洋和印度洋的航海线最低限度的控制力。此外,南海是发展中国海洋战略的关键,中国若能有效地控制南沙群岛,行使主权,那么中国的海上防御可向南推进500至600海里。1995年,中国政府指出,以包括《联合国海洋法公约》在内的有关国际法和现代海洋法的原则为基础进行谈判,和平解决争端。中国的这一立场受到有关国家的欢迎。<sup>[6]</sup>

对于美国而言,南海是太平洋通往印度洋的通道,美国在拥有了关岛和塞班岛之后,几乎掌控了整个太平洋,而中国南海就成了太平洋边上仅存的美国尚未占领的战略要地。这就是说,谁掌握了南海,谁才能掌握这一地区的主动权。

## 二、南沙群岛主权争端的地缘经济利益分析

南沙群岛是中国南海四大群岛中分布最广、位置最南的群岛,它地处热带,渔业资源特别丰富,富含海藻、海带等热带资源,以及可观的海洋能源和盐业资源。此外,南沙的鸟粪、海产丰富,海底蕴藏大量的富钴结核、铁锰结核等矿产资源,20世纪60年代发现南沙群岛东部、南部和西部的边缘地区(曾母暗沙海盆、万安海盆附近)海底还有丰富的石油和天然气资源,石油储量约40至50亿吨,天然气100余亿立方米,被喻为第二个“北海油田”。近年来,在这些海域中,还探明有深海多金属结。此外,在有些海岛还可以建设港口和包括油、气储备在内的大型仓储,有的则具备很高的旅游开发价值,但各国尤其看重的,还是存在于岛屿所辖海域中的石油、天然气、矿产等重要的战略资源储备。

法》,海洋出版社2003年版,第105-124页。

[5] 参见李南杰:《“南海问题”初探》,《池州师专学报》2002年第1期。

[6] 参见宗贺:《南海问题的由来》,《时事报告》2004年第6期。

对于周边小国而言,争夺南沙群岛尤其是由于觊觎那里丰富的自然资源。20世纪70年代以前,只有个别国家对中国在南海诸岛的主权提出过异议。自70年代以来,越南、菲律宾、马来西亚、印尼和文莱等国纷纷对南海诸岛(主要是南沙群岛)提出主权要求,有的还派兵强占了某些岛屿,掠夺开发那里的石油、天然气及其它资源,从而引发了争端。

### 三、中国对南沙群岛享有主权的国际法分析

中国对南海诸岛包括南沙群岛拥有无可争辩的历史性所有权,这有大量历史记载可以为证。南海诸岛包括南沙群岛是由中国人民最早发现、命名、经营和开发的,由中国政府最早行使行政管辖权的,是中国领土不可分割的组成部分。<sup>[7]</sup>对此,本文不予赘述。本部分的重点是,从国际法角度分析中国对南沙群岛所享有的主权地位。

#### (一)国际法上的“时际法”原则

根据国际法上的“时际法”原则,法律事实应根据与其同时代的法律来评断,而不应根据与该事实有关的争议产生或提交解决时有效法律来进行评断。这一原则在1928年“帕尔马斯岛仲裁案”的裁决中,由仲裁员胡伯进行了详细的阐述。他区分了三个时间的法律:法律事实产生时的法律、该事实产生争议时的法律、解决该争议时的法律。他指出,如果一个特定案件牵涉不同时期存在的不同法律制度,在确定应当适用哪一法律制度时,必须在权利的创设和权利的存在之间加以区别:创设权利的行为必须服从权利产生时有效的法律。<sup>[8]</sup>时际法原则体现出法律不溯及既往的法律精神。由此可见,论证中国取得岛礁主权不应依据现行的国际海洋法,而应当依据当时的也就是传统的国际法原则。

#### (二)通过先占取得领土主权

传统国际法规定,取得国家领土主权可以通过以下几种方式:先占、割让、征服、时效及添附。先占是一个国家有意识地取得当时不在任何其他国家主权之下的土地的主权的一种占有行为。作为国家领土主权的取得方式之一,国际法要求先占必须具备以下四项基本条件:第一,先占的主体必须是国家;第二,先占的客体必须是无主地,未经他国占领的无人荒岛和地区或虽经占领但已被放弃的土地;第三,主观上要有占有的意思表示;第四,客观上要实行有效占有,即适当的行使和表现主权。<sup>[9]</sup>虽然现在世界上已经不存在所谓的“无主地”,但先占在解决历史遗留的领土争端时仍有一定的举证作用。与先占相关联的是“发现”的概念,它是提出权利的一种依据。只要发现者的国家在合理期间内对被发现的土地加以有效占领,这种不完全的所有权有暂时阻止另一国加以先占的作用。<sup>[10]</sup>考查中国与南海诸岛的关系史,我们可以确定,中国取得南海诸岛包括南沙群岛的行为满足了上述四个基本条件,属于国家领土主权的有效取得。

[7] 相关史料和文献极多,此处仅举几例。孙光圻:《中国古代航海史》,海洋出版社1989年版;李金明:《中国南海疆域研究》,福建人民出版社1999年版;韩振华:《我国南海诸岛史料汇编》,东方出版社1988年版;吴士存:《南沙争端的由来和发展》,海洋出版社1999年版;黄盛璋:《南海诸岛历来是中国领土的历史证据》,《东南文化》1996年第4期等。

[8] 详见赵建文:《联合国海洋法公约与中国在南海的既得权利》,《法学研究》2003年第2期。

[9] 参见赵海峰、杨惠主编:《国际法学》第七章第五节“国家领土的变更”,科学出版社2009年版,第78页。另见邵津主编:《国际法》,北京大学出版社、高等教育出版社2001年版,第102页。

[10] 参见王铁崖主编:《国际法》,法律出版社2001年版,第236页。

首先,简单谈谈中国对南海诸岛的发现权。众多史料证明,中国人早在汉代就发现并命名了南海诸岛,这比越南等国家所声称的活动时间早至少1500多年,即使将中国人发现南海诸岛的时间推后至外国人公认的中国海军和商船队最强盛的11至14世纪,那也要比越南早400年。当时,今天南沙群岛争端的当事国,诸如越南、菲律宾、马来西亚、文莱等国家尚处于蛮荒时代,未取得国家独立,而中国早已立国。

其次,中国对南海诸岛进行了有效的占有和管理。从历史记载来看,中国政府在各个方面确认并且实施了对南海诸岛的主权权利,无论是中央或各地方州、县志的记载,还是政府官员对南海水域的巡视、对航道的管理、进行天文测量、严肃海防、惩治南海海盗、救助南海外国遇难船只及阻止外国调查西沙、南沙等等举动,充分宣示了自汉代以来,南海诸岛已经当然成为中国管辖范围。中国对南沙群岛获得的初步权利即“发现权”,为中国建立了一种不完全的所有权,从而有效地阻止了越南、菲律宾、马来西亚甚至其他非南沙群岛周边国家取得对南沙群岛的领土主权,这时的南沙群岛对于中国以外的国家来说不是“无主地”。而且,中国在随后的“合理时期内”对南沙群岛行使了有效的行政管辖权,从而满足了“先占”的另外三项条件。

再次,中国对南海诸岛的主权权利获得国际公认。<sup>[11]</sup>从国外记载来看,国际社会一直将南海作为中国领土。1901年英国海军海图局编制的《中国江海险要图志》,以及1908年英国出版的《中华帝国图集》,均将南海诸岛绘属于中国。直至近代,不少国家政府和国际会议的决议也承认南海诸岛是中国的领土。<sup>[12]</sup>尤其值得一提的是,在历史上,东南亚有关国家对南沙群岛的主权归属中国也是予以承认的。比如,经印尼共和国审订、于1957年出版的地理教科书中,对中国的疆界地图、包括对中国划定的“南海断续疆界线”在内都是加以认定的。越南民主共和国成立后一直到1974年以前,无论是官方正式文件和地图,还是报刊、教科书,也都认定中国对南沙、西沙群岛的主权。<sup>[13]</sup>

### (三)周边国家主权要求缺乏国际法依据

越南政府曾说,1987年前中国未在南海存在过;菲律宾称,南沙群岛是“自由地”、“主权未定”等,想对南海诸岛实行兼并取得或时效取得。对中国来说,在南海划界一事上出现主权争端是始料未及的。事实是,中国首先在国际上宣布在南海“具有历史性权利”的“历史性水域”和国际社会承认“中国南海的主权”在前,而有的国家提出对南海的主权要求在后。直到20世纪70年代后期,周围一些国家才提出争议。<sup>[14]</sup>下列论述将证明,周边国家的主权要求没有国际法上的依据。

20世纪三四十年代,南海诸岛曾一度被法国、日本等国侵占,这种暂时被侵占的事实本身不能作为该地区主权未定的依据。第二次世界大战后南沙群岛已被中国正式收回,在岛上举行了接收仪式并树碑纪念。1943年中美英三国《开罗宣言》宣布,此次战争的宗旨之一是“使日本所窃取于中国之领土,例如满洲、台湾、澎湖群岛等归还中国”。当时的南沙群岛被日本划归台湾管辖,《开罗宣言》要求日本归还的中国领土当然包括南沙群岛。1945年《波茨坦公告》再次

[11] 参见林琳:《国际社会对南海诸岛中国主权的确认》,《广西民族学院报》1995年第3期。

[12] 例如,提及南沙群岛主权问题的四项国际条约:《开罗宣言》、《波茨坦公告》、《旧金山和约》和《日华条约》。尤其是在《日华条约》中,日本明确承认了南沙群岛属于中国。至于其他国家和国际组织,也普遍承认了中国在南海的地位。关于日本、法国、越南、菲律宾、印尼、马来西亚、美国等其他国家和国际组织的态度,详见吴士存:《南沙争端的由来和发展》,海洋出版社1999年版,第35-46页。

[13] 参见顾德欣:《南海争端中的海洋法适用》,《战略与管理》1995年第6期。

[14] 参见罗钰如:《“中国在南海制造威胁”的论调可以休矣!》,《国防》1995年第7期。

确认了中国收复失地的立场。<sup>[15]</sup>根据《开罗宣言》和《波茨坦公告》的精神,中国于1946年收复南沙群岛,同时以一系列法律程序向全世界宣告中国恢复行使对南沙群岛的主权,包括举行接收仪式和派兵驻守,重新命名南沙群岛及其群体和个体的名称,编写和出版最早南沙群岛地理志,绘制南沙群岛地图,并标绘“9条断续线”。海洋战略专家潘石英先生曾认为:“中国在南海海域所标示的‘9条断续国界线’,作为‘历史性所有权’的范围标志,是确定无疑的。”<sup>[16]</sup>因此,周边国家主张兼并取得亦没有依据。

至于20世纪六七十年代开始的周边国家争相侵占南沙群岛,同样不能使这些国家取得主权,因为侵略不能产生主权是现代国际法的基本原则之一。现代国际法认为,一国对另一国通过侵略的方式所产生的兼并或者违反《联合国宪章》条款用武力实行兼并,均不被国际法所承认。现代国际法也不承认由上述方式所产生的时效的占领。即使采纳时效占领制度,周边国家也不能据此获得对所侵占岛礁的主权,因为中国一再抗议和反对这种非法的侵占和开发行为。<sup>[17]</sup>

此外,《联合国海洋法公约》并不改变中国对南海诸岛的主权权利。1982年联合国第三次海洋法会议通过了《联合国海洋法公约》,该条约扩大了沿海国家的海洋管辖权范围,也因此成为许多国家对南海提出主权要求的借口。以菲律宾为例,菲律宾单方面宣布200海里经济专属区,并主张因为南沙群岛若干岛屿及中沙群岛中的黄岩岛位于该专属经济区内,所以菲律宾对这些岛屿拥有主权。然而,根据公约的原则及具体规定仔细分析就可以看出,这种理由是站不住脚的。<sup>[18]</sup>

#### 四、南沙群岛主权争端的国际关系分析

自20世纪90年代以来,美国调整其亚太地区安全战略和南中国海政策,主要矛头对准中国,这一调整有着深刻的战略利益和经济利益的考虑。

首先,东亚地缘政治的复杂性及安全结构的脆弱性促成了美国南中国海政策的调整与转变。在东亚,美中日俄和东盟五大战略力量既有合作又有分歧乃至冲突,并因此相互借重,大国关系的不确定性在这一地区表现最为明显。各方在建立什么样的安全机制问题上的分歧甚大,加之相互的疑惧和猜忌,使这一地区至今未能建构一个正式的和成熟的多边安全机制。鉴于此,美国担心,东亚任何一处的安全失控都将可能引起“多米诺骨牌”式的连锁反应,并引发大规模的地区冲突。因此,美国必须确保任何一个潜在冲突点不出现美国所不愿看到的结果。

其次,美国介入南中国海也在于维护其海外战略及海外利益。(1)分享南中国海重要的地缘战略价值是美国南中国海政策的出发点。(2)经济利益的考虑也是一个重要的因素。一方面,南中国海地区是美国外贸和投资的重要场所,确保这一地区的安全与稳定是美国维护其经济安全的一个重要考虑。另一方面,南中国海主权主体多元化结构和主权分割之现状刺激了各周边国家对这一海域的资源进行掠夺性开采,这使美国各大油气公司获得了赚取巨额利润的机会。因此,从这个角度说,确保南中国海主权多元化结构的长期化和永久化是最符合美国利益

[15] 参见葛勇平:《〈开罗宣言〉及其拘束力》,《河北法学》2004年第6期。

[16] 见潘石英:《南沙群岛·石油政治·国际法》,香港经济导报社1996年版,第61页。

[17] 参见傅岷成:《中国周边大陆架的划界方法与问题》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》2004年第3期。

[18] 参见黄德林:《评菲律宾对南沙群岛部分岛屿的主权主张》,《法学评论》2002年第6期。该文主要从专属经济区的性质、“陆地支配海洋”的原则、菲律宾单方面划定专属经济区的效力及菲律宾所谓“邻接性原则”和“实效性原则”等四方面分析并确认了中国对南海诸岛的主权权利,驳斥了其他相反的主张。

的战略选择。

在美中日俄和东盟五大战略力量中,美国对南海地区的积极介入对南沙主权争端的解决有弊亦有利。一方面,美国在南中国海的军事存在极大地恶化了中国的安全环境。其一,美国的军事存在增加了南中国海问题的复杂性及解决争端的难度。<sup>[19]</sup>其二,美国对菲、越等南海周边国家的偏袒大大加强了地区均势格局的不平衡性,使我方在地区角逐中处于明显的守势。以南中国海地区中小国家组成的东盟长期以来实行集体安全和“大国平衡”战略,在中美日战略三角中,东盟因势利导,努力承担起平衡砝码的作用,以确保东亚地区的战略平衡。但在目前大国平衡战略走向中存在着明显不利于中国的两大因素:一是美日与东盟间的经济联系明显多于中国与东盟间的经济联系;二是东盟国家中有好几个国家与中国存在着领土和海洋权益之争,东盟国家为了对付潜在的“中国威胁”,维持其侵占南中国海的既得利益,开始向美国寻求庇护。可以断言,一旦美日东盟形成事实上的针对中国的联合阵线,中国在未来的亚太安全角逐中必将处于被动和劣势。其三,美国的介入也恶化了中国周边环境,阻遏了中国走向海洋的步伐。随着形势的发展及中国的崛起,美国现将中国看作其称霸世界的主要障碍,在确保对朝鲜的军事威慑之同时,逐步将亚太战略之重心南移,加大对台湾海峡和南中国海的两个热点的干预力度。但不管美国愿意与否,中国的进一步强大必然要求中国重视自己长期遭到忽视的海洋权益,也必然要求中国进一步走向海洋。<sup>[20]</sup>

我们还应看到,南中国海地区存在诸多潜在的冲突性因素:(1)南海周边各国均有一定实力,且在冷战后各国均出现了所谓的“逆裁军”现象,即大力扩充军备、更新武器,因此,这些国家已经具备了一定的近海防御能力;(2)周边一些国家对美国介入南中国海问题保持沉默甚至支持;(3)东亚地缘政治的复杂性和安全结构的高度脆弱性在冷战结束至今没有根本改变,在可预见的将来也不可能根本改观,加之周边各国对中国强大产生本能的疑惧,使各国纷纷诉求于自助,并有可能联手对付中国;(4)美国在南中国海地区的军事存在一定程度上使部分周边国家对抗中国的信心和能力大大增加,使它们有可能在该地区一意推行自己的政策而较少顾及中国的感受与反应;(5)从历史经验和现实情况看,如果估计不到美国对未来南海问题的军事介入或对此估计不足,都可能要犯历史的错误。我们应该记住,美国即使在把欧洲视为其全球战略重心的冷战时期,在亚洲就曾发动过两场大规模侵略战争:朝鲜战争和越南战争。而美国是一个具有较强现实性和两面性的国家,一切以自身利益为重,既非中国绝对的朋友,也非中国绝对的敌人。美国对未来南海问题的政策是灵活和不确定的。

另一方面,美国在东南亚地区的军事存在客观上亦有利于该地区局势的稳定。这是因为,美国的军事存在有助于压制日本的军事防备自主性和军国主义的复活,并缓解南中国海周边国家对“中国威胁”的恐惧,增强其安全感,防止地区军备竞赛失控,并进而维持地区的和平与稳定。以日本而言,鉴于其强大的经济、科技实力及根深蒂固的军国主义传统,中日间长期的不信任和历史积怨,加之南中国海对维护其经济安全具有重大作用,一旦失去美国的保护伞,日本将自愿或被迫地走上扩军备战的道路。对周边各国而言,美国的存在是它们实施“大国平衡”外交的一个重要筹码,是它们确保地区安全具有起码的可预见性的重要保证,而一旦失去这一外力,周边各国完全有可能铤而走险。从这个角度上讲,维护南中国海的和平与稳定及航道之畅通,对中美两国都十分重要,因此可以说,中美两国在南中国海问题上存在着一定的共同利

[19] 参见李济、张学锋等:《美军在中国周边地区猛搞情报》,《环球时报》2009年3月12日第8版。

[20] 参见罗剑波:《美国的南中国海政策与中国国家安全环境》,《玉溪师范学院学报》2002年第1期。

益。

总之,中美两国在南中国海问题上的矛盾并非不可调和,两国的共同利益也应超过彼此间的矛盾和分歧。问题的关键在于,中美两国应从两国关系的全局出发,以对话和寻求合作的精神共同致力于该地区的和平与稳定。<sup>[21]</sup>

## 五、中国的对策分析及解决南海主权争端的几点建议

目前,南沙群岛的大部分被别国侵占、其中的资源被大肆掠夺性开发,中国的合法权益不断受到侵犯。中国政府已经认识到,这不仅仅是周边国家的海域划界之争,更是一种国际政治与军事力量的较量;它涉及的不仅仅是法律问题,更是具有经济意义和地区安全的问题;不仅是中国与南海周边国家的主权之争,更因美国的介入而显得愈加复杂。面对当前复杂的南海局势,为了避免问题进一步复杂化,中国政府应坚持通过双边谈判解决争议,防止多边化与国际化,反对外部势力的介入和干预。对于东盟国家,仍应开展友好、稳定的外交,使它们认识到中国在减少危机中所起的作用,愿意与中国搞好双边关系,在南沙问题上倾向于调停而不是对抗。与此同时,应继续宣传中国对南沙群岛拥有无可争辩主权的史实与法理依据,说明中国在解决南沙问题上的立场与主张。为防止其他争议国在联合国或国际法庭采取行动,应提前组织力量做好充分的法理准备。<sup>[22]</sup>

此外,为了维护地区和平与安全,按照《联合国宪章》第2条和第51条的规定行事,尽可能采取和平方式解决争端,但一旦受到武力攻击时,亦不放弃行使自卫的权利。为此,必须增强我国在南沙的军事存在,以制止一些国家对南沙岛礁的进一步侵占和掠夺性开发,增大相关国家使用武力的代价,从而令其却步。

从以上对南海主权争端的回顾及分析可以预测,南海的紧张局势将继续下去。南海各岛将进一步面临被周边国家瓜分和武力侵占的挑战,海洋资源也可能被大肆掠夺,美日等国则会加强对中国南海事务的渗透和插手,同时,南海主权争端由于涉及多重利益会更加复杂,中国岛屿海域的安全形势也不容乐观,这些不利局面在短期内难以改变。在南海主权争端的问题上,早在1978年,邓小平就提出“主权属我,搁置争议,共同开发”的解决原则。1997年,中国和东盟在领导人非正式会议上发表的联合声明中再次重申“搁置争议,共同开发”的主张。<sup>[23]</sup>因此,我们一方面要加强捍卫海洋国土的意识,坚定“主权属我”的信念,另一方面又要使用务实而灵活的手段,多与其他争端国进行协商沟通,以“搁置争议,共同开发”的原则为指导,有效保护自己的权益。

### (一)坚持“主权属我”

中国对南海诸岛及附近海域拥有无可争辩的主权,对于这点我们应当坚持,也是我们同周边国家进行沟通协调的基础所在。

具体而言,首先,中国政府应创造条件,大力支持海军在南沙诸岛驻军,在我国领土上构筑工事、长期驻扎,以震慑和回击一切来犯之敌,保护自己的海洋国土和海洋资源。同时,中国军队同样必须在合适的时机充分展示自己的海上军事实力,维护中国的海洋主权。其次,进一

[21] 参见尚未迟等:《美间谍船南海招惹中国》,《环球时报》2009年3月11日第1版。

[22] 参见李金明:《南海主权争端的现状》,《南洋问题研究》2002年第1期。

[23] 参见《中国东盟签署宣言共避南海冲突 南沙不再建碉堡》,载《新浪网》,http://news.sina.com.cn/c/2002-11-07/1621799589.html,2005年1月14日浏览。

步加强对我国南海主权归属的史料和法理研究,为我国主张南海主权和相关权利提供有力的证据。同时也应注意对国际海洋法进行深入的研究,为日后万一有国家将南海争端提交至国际争端解决机构做好法理等相关准备。第三,在有争议的海岛、海域加强经济开发,进行科研勘探、渔船作业及海上采油等活动。第四,加强中国对海岛的法制管理,通过法律依法行使我国对南海诸岛的主权,进行有效的管理。<sup>[24]</sup>最后,注重地图在解决划界争端中起的重要作用。国际法的规定和国际著名的划界案例都显示出地图在证据上的有力作用。根据《国际法院规约》第38条的规定:“司法判例和各国权威最高公法学家学说,作为确立法律原则之补助资料”,中国能够以承认对南沙群岛享有主权的大量地图作为划定南沙群岛海域边界的依据。从历史实践来看,中国政府制定的公开出版地图,尤其是“9条断续线”的划定,为争取南海主权上起到了积极的作用。

## (二)灵活与务实:“搁置争议,共同开发”

尽管中国政府应当坚持“主权属我”,但在当今严峻的南海局势面前,在复杂的国际关系下,更应当运用灵活而务实的方法来保卫自己的权利,因此,中国政府提出了“搁置争议,共同开发”的建设性方针。中国在对南海主权问题上之所以采取较温和的态度,是与当今国际形势分不开的。首先,从时代背景来看,和平与发展成为时代的主题。我们不可能把领土争端上升到第一要务,而应当在保证中国稳定与发展的前提下解决这一复杂争端;其次,随着世界各沿海国对海上资源争夺的加剧,南海周边各国围绕海洋权益的斗争必将日趋激烈。一些国家为维护 and 扩大其在南沙的实际利益,必将继续加强针对南沙的各项战备活动,这一状况大大动摇了南海地区的安全和稳定,中国与周边国家只有秉着互利互让的精神进行协商谈判,才能缓和这一危险局势;再次,南海主权争端日益复杂化,我们不仅要面临周边国家对中国的联合对抗,还要警惕大国借此插手干扰,同时,这一争端还涉及到中国的政治、外交、经济等多项重大利益,应当在坚定的主权信念基础上灵活运用方法,以达到妥善的解决。最后,南海主权争端影响到中国与周边国家的关系,也影响到中国与东亚的经济合作等问题,本着地区稳定和发展的美好愿望,中国应奉行克制灵活的外交政策。为此,下列三点值得注意:

1. 借助东盟的区域力量进行博弈。尽管东盟也常成为其他周边国家联合抗衡中国的舞台,但我们同时也不应忽略东盟是很好的区域合作伙伴。2002年11月4日,中国与东盟各国外长及外长代表在金边签署了《南海各方行为宣言》。宣言确认中国与东盟致力于加强睦邻互信伙伴关系,共同维护南海地区的和平与稳定。宣言强调通过友好协商和谈判,以和平方式解决南海有关争议。在争议解决之前,各方承诺保持克制,不采取使争议复杂化和扩大化的行动,并本着合作与谅解的精神,寻求建立相互信任的途径,包括开展海洋环保、搜寻与求助、打击跨国犯罪等合作。2003年,中国率先与东盟国家建立战略合作伙伴关系,第一个加入《东南亚友好合作条约》,并倡议建立东亚自由贸易区。<sup>[25]</sup>这一宣言打开了和平解决南海主权争议的大门。<sup>[26]</sup>可

[24] 例如,中国正在加强对南海诸岛的行政管理,参见常黎明:《我最大渔政船南海首航》,载《环球时报》2009年3月11日第3版。自2006年7月实施东海定期维权巡航以来,中国海监东海总队共出动海监船舶102艘次,海监飞机356架次,有效地应对了侵犯中国海洋权益的各类目标的作用。2008年,中国海监南海维权执法支队成立,对加强南海海域的管辖将起到积极作用。参见前注[3],《中国管辖海域一半被侵占 海洋资源遭大肆掠夺》。

[25] 参见米立公、张瑞玲:《和平解决南海争议》,载《北京晨报》2002年11月6日。

[26] 参见刘康、王泉等:《美日印加强军事渗透 南中国海形势不容乐观》,载《搜狐网》<http://news.sohu.com/2004/01/12/00/news218390085.shtml>,2005年1月15日浏览。

见,发展与东盟各国的良好关系,建立与东盟密切的经贸合作关系,有利于增进中国与东盟的互信,对维护中国主权权益、保持南海地区和平与稳定有重要的积极意义。

2. 主要通过双边协商谈判解决中国与周边国家的南海主权争端。应积极防止第三方尤其是美日等大国的介入,同时,不应让提交国际解决争端成为主要方式。南海主权争端毕竟是涉及争端国从政治、经济到军事等多方利益的争端,复杂且属于各国内政,不应有第三方进行干涉。美日的插手只会增加中国的压力,并在解决争端过程中受到牵制和抗衡。因此,我们主张通过双边途径以和平协商方式寻求问题的解决。在这一方面,2004年6月30日生效的中越《北部湾领海、专属经济区和大陆架划界协定》和《渔业合作协定》就是很好的例证。<sup>[27]</sup>中越双方本着互让互利的精神,确定了中越在北部湾的领海、专属经济区和大陆架的分界线,同时也通过缔结渔业合作协定实现了划界后北部湾渔业资源的合理分配和养护。中越双方通过友好协商解决了两国关系中长期存在的历史遗留问题,是中越双方适应新的海洋法秩序,公平解决海洋划界的成功实践,为中国今后与其它邻国划分海上边界线积累了经验,并为中国国内探讨建立一套更为行之有效的海洋管理体制提供了契机,这也证明了关于南海主权的争端完全有可能通过争端当事国平等友好协商而得以解决。

3. 倡议各国冻结对南海的片面开发活动,加强合作与共同开发。周边国家对南海的片面开发往往是引起南海冲突的起因,为了维持南海和平,创造合作条件,应当一致冻结各国的片面开发行动,代之以共同开发。共同开发在海域划界的实践中作为一种临时措施普遍被采用,其优点是促进争议的解决,保证在资源分享的公平分配和避免因争议逐步升级而造成冲突,在条件成熟时再寻求解决主权争端的途径。已有学者提出具体的建议,包括确定共同开发的合作区域,共同开发的开始可以是非官方的,包括私人商业公司,而各自政府继续讨论领土和管辖权问题;共同开发的内容应从最少引起争议的入手,如海上科学研究、海洋环境保护、联合海难救助、联合水文和海洋地质调查等。规定现有占领的岛礁不能用作军事目的,在岛礁上的活动要公开,以利于共同开发的实行等等。<sup>[28]</sup>

总之,我们应当坚持“主权属我,搁置争议,共同开发”的方针,既有捍卫中国海洋主权的决心和军事行动,又有灵活务实的方法,在维护中国稳定与发展的局势下妥善处理南海主权争端。

[27] 参见《北部湾划界不涉及岛屿主权 白龙尾岛划归越南》,载《国际先驱导报》2004年8月5日。

[28] 参见李金明:《南海争端与国际海洋法》,海洋出版社2003年版,第184页。