

海岛主权争端与国际关系问题探讨

李靖宇¹ 王 偲¹ 林 靖¹

(1. 辽宁师范大学, 大连 116029)

摘要: 我国海域辽阔, 岛屿众多, 但在东海和南海的海域中, 部分岛屿由于各种复杂原因, 至今还为外国势力所染指和占领, 严重侵犯了我国的领土完整和主权安全, 不仅影响了我国的海域经济发展, 而且也扰乱了周边的国际关系。有鉴于此, 本文对海岛主权争端与国际关系问题进行深入探讨, 并提出解决海岛主权争端的对策创意。

关键词: 海岛争端; 海洋权益; 海域开发; 国际关系

中图分类号: F115

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2011)09-0081-11

我国幅员辽阔, 领土面积居于世界大国地位。除了有 960 万平方公里的陆域领土外, 还有近 300 万平方公里的管辖海域。我国是世界上岛屿最多的国家之一, 仅面积大于 500 平方米的岛屿就有 7 000 余个。这些岛屿, 环绕着我国东南沿岸形成一道天然屏障。自古以来, 这些岛屿就是我国神圣领土的重要组成部分, 我国是唯一合法拥有这些岛屿主权的国家。然而 20 世纪 60 年代以来, 由于在我国一些岛屿海域附近相继发现了丰富的石油、天然气资源, 而且随着《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)的生效, 岛屿的地位愈加突出, 所以导致周边某些国家大肆抢占我国岛屿, 集中表现在东海和南海某些岛屿的主权争端上, 进一步扰乱了我国周边的国际关系。有鉴于此, 有必要对海岛主权争端与国际关系问题加以探讨, 以便为国家战略投放提供理论支撑和决策依据。

一、我国与邻国的海岛主权争端态势扫描

目前, 我国在东海的岛屿主权争端问题主要是指与日本关于钓鱼岛及其附属岛屿的主权归属问题, 与韩国关于苏岩礁的主权归属问题, 与日、韩两国之间的海域划界问题, 其中钓鱼岛及其附属岛屿主权归属是东海问题的关键, 斗争也最为激烈。在南海, 中国与越南、马来西亚、菲律宾、印度尼西亚以及文莱有海岛主权争端。

1.1 我国东海区域被染指的海岛主权争端态势扫描

东海作为我国的第二大海域, 是我国大陆架自然延伸的部分, 可以向东海延伸至我国近海, 离我国浙江省域只有 200 海里。日本借侵

收稿日期: 2011-05-27; 修订日期: 2011-08-15。

基金项目: 教育部哲学社会科学基金项目“中国海洋区域经济开发区战略导向研究”(07JHQ0054) 成果。

作者简介: 李靖宇(1949—), 男, 吉林省德惠市人, 广东海洋大学海洋经济开发与管理研究中心研究员, 辽宁师范大学海洋经济与可持续发展研究中心教授, 主要研究方向: 中国海洋经济开发与海域安全; 王偲(1981—), 男, 安徽巢湖人, 教育部重点研究基地——辽宁师范大学海洋经济与可持续发展研究中心助研, 主要研究方向: 中国海洋经济开发与海域安全; 林靖(1983—), 女, 辽宁开原人, 广东海洋大学海洋经济开发与管理研究中心助研, 主要研究方向: 中国海洋经济开发与海域安全。

占控制我国钓鱼岛,并且提出“中间线”划分法,以达到分割我国东海区域的目的;韩国在我国东海的苏岩礁建立了“科考基地”,借以楔入我国东海范围,把东海的大片海域划归己有,以达到侵占我国领海、掠夺东海资源的目的。我国一再主张以“主权归我,搁置争议,共同开发”进行谈判,却根本没有得到日、韩两国的认同和响应。

我国在东海问题上的解决进程,关键在钓鱼岛及其附属岛屿,只要钓鱼岛及其附属岛屿主权归属问题能够得到解决,那么东海大陆架划界等问题也将得到解决,同时也会畅通太平洋出海大通道,突破美、日两国造成的岛链封锁。但是,日本方面在钓鱼岛主权问题存在争议的情况下,采取海盗的方式加快了实际占有步伐,抢先在岛上竖起所谓的“主权碑”,并建立起无人气象站和直升机降落场等。对此,中国政府从大局出发,同意将这一问题暂时搁置,留待日后解决;而日本则将该岛视为己有,对其实施军事控制,不断采取一些不友好的敌对行动,造成多次争端。^①

值得注意的是,东海问题舆论往往只关注中、日之争,实际上还存在一个争议程度较小但涉及海域面积不在钓鱼岛争端之下的苏岩礁之争。苏岩礁不是岛屿,只能称作礁石,按照《公约》规定,暗礁不具备作为领土的法律地位,不能够成为海域划界的依据。^②尽管如此,韩国却将苏岩命名为“离於岛”,并且编列国会通过,投资212亿韩元(约2亿元人民币)在苏岩最高处的南侧65米处,打桩兴建了一座高76米(水下40米,水上36米)、重3600吨,相当于15层楼高的巨大钢筋建筑物,取名为“韩国离於岛综合海洋科学基地”。该基地面积约1320平方米,建有直升飞机停机坪,卫星雷达、灯塔和码头。上面有8名常住的“研究人员”,15天轮换一次。另外,韩国海洋研究院的职员,每隔2—3个月登岛一次,在上面进行一周左右的装备、设备的维修保养与检查。

就东海的争议面积来说,中、韩之间的争议面积约为18万平方千米,比中、日间的争议面

积16万平方千米还要大一些。另外,在黄海区域,中、韩之间还存在着大约6万平方千米的争议海域。根据《公约》关于大陆架的规定,我国历来主张按“大陆架自然延伸原则”进行划分。按照这一原则,日本与钓鱼岛之间没有任何关系。日本一直主张“等距中间线原则”,试图与中国平分东海专属经济区,这毫无法理依据。而与中、日两国都存在领海争端的韩国,却实施了双重标准,在与日本有争端的海域采用“大陆架自然延伸原则”,在与中国有争端的海域采用“等距中间线原则”,以此来谋取最大利益。

1.2 我国南海区域被染指的海岛主权争端态势扫描

目前,在南沙群岛中,我国有效控制的岛礁一共只有11个,其中永暑礁建有码头,美济礁近来也兴建起坚固工事,并已驻扎人员。依据历史和法理,我国一直坚持拥有范围为整个南沙群岛区域全部岛屿的主权,是唯一合法拥有南沙群岛主权的国家。我国台湾地区控制着南沙群岛中最大的太平岛,也是唯一拥有淡水资源的南沙岛屿。

在南沙群岛中,目前为止越南侵占的数量最多,高达29个岛礁。马来西亚不仅在实际上侵占着4个岛礁,而且还宣称领有范围为南沙群岛北纬8度以南范围海域与岛礁,一直延伸至太平岛以南。由于这些无理要求,马来西亚与我方驻军虽然少有冲突,但双方争执却一直不断。在南沙群岛的占领者中,菲律宾的态度最为嚣张,不仅实际控制着9个岛礁,而且还声称拥有南沙全部岛屿,甚至公然叫嚣“不惜为此一战”。从1969年10月开始,印度尼西亚便声称拥有5万平方公里的南沙海域,并且实际控制着2个岛礁。文莱也在谋求火中取栗,主张拥有南沙群岛“南通礁”之主权,但是目前尚未安排驻军。

^① 杨文鹤著《中国海岛》,海洋出版社2000年版,第63—64页。

^② 新华网《联合国海洋法公约》,http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-04/04/content_2784208.htm.

以上这些东南亚国家,利用其相对优越的地理位置,采取悄无声息占领的方式,对邻近其领土的南海海域和岛屿进行了不同规模的染指和占领,并迅速进行掠夺性开发,以开采油气资源来获得经济利益。目前,中国南沙群岛共有40多个岛礁被其他国家所侵占,其中31个已被控制在他国之手。

二、海岛争端引发的国际关系问题分析

1982年4月30日,《联合国海洋法公约》在联合国第三次海洋法会议上通过,并于1994年11月16日正式生效。《公约》的正式生效,标志着世界海洋新秩序的确立和国际海洋事务新时代的到来。尽管如此,《公约》不仅不能有效地解决海岛争端,而且现有的海岛争端问题也越来越复杂化和国际化,引起了国家之间主权争端和海洋权益纷争,并有愈演愈烈之势,这也有悖于世界和平与发展的主旋律。

2.1 海岛争端引发国家主权纷争

应当指出,海岛的重要性,不仅在于本身的经济价值和军事价值,而且关系到国家的海洋权益,具有重要的战略地位。根据《公约》规定,海岛是划分内水、领海和200海里专属经济区等管辖海域的重要标志。据此,一个岛屿或者岩礁可以确定1550平方千米的领海海域,一个能维持人类居住或者其本身经济生活的岛屿可以拥有43万平方千米的专属经济区。^①

作为国家主权的重要组成部分,海洋权包含领土主权、领海主权、海域管理主权和海洋权益等,直接关系着一个主权国家的安全利益和发展利益。《公约》确定每个国家领海的宽度为从基线量起不超过12海里;每个国家有权在领海以外拥有从基线量起不超过200海里的专属经济区;沿海国家的大陆架,包括其领海以外,依其陆地领土的全部自然延伸,直至大陆的外缘,最远可延伸至350海里,如不到200海里者,则可扩至200海里。这些国际法则,必须得到认同和执行。

可以认定,《公约》确定的沿海国海洋权,已经为维护我国的海域管辖权利和海洋资源的主权不受侵犯提供了法律依据。任何沿海主权国家都有权利和义务维护自己的海洋权,我国亦当如此。根据《公约》建立的专属经济区和大陆架制度,我国管辖海域由38万平方千米拓展到近300万平方千米;水域纵深由基线外12海里延伸到200—300海里。作为屹立于世界民族之林的中华民族,历史形成的和国际法确认的国家领土主权、管辖权和海洋权益,关系着国家安全利益和发展利益,不容他国侵犯。^②

立足现实,我国不得不面对着与日本、韩国以及东南亚等国家之间的主权纷争。钓鱼岛及其附属岛屿、苏岩礁和南沙群岛主权属于中国是不容置疑的,主权归属问题没有商量的余地,只有在“主权归我”的前提下才可以谈判共同开发问题。虽然我国与美国没有直接地缘冲突,但在美、日、韩之间所谓“安保条约”的共同作用下,黄海、东海、南海成为我国与美国的霸权主义的斗争前沿。近年来,美、韩合作进行各种军事演习,甚至准备把航空母舰和核潜艇驶入黄海进行军事演习,已经对我国领海主权和东北亚稳定局势造成了严重威胁。奥巴马上台执政以来,积极实行重返东南亚战略,加剧了南海主权纷争的复杂性。

2.2 海岛争端引发海洋资源开发矛盾

勘探表明,钓鱼岛附近海域蕴藏着丰富的油气资源,被人称为第二个“中东”;同时由于钓鱼岛独特的地理位置,使其具有重要的战略价值。因此,钓鱼岛若被日本占有,其可以直接跨过冲绳海沟,登上东海大陆架,再加上海岛所宣示的200海里专属经济区管辖海域,这样可以侵占我国东海大片海域。目前,钓鱼岛已经被日本实际控制,另外加上东海大陆架划界问题,以及与韩国的苏岩礁争端问题,导致我国在东

^① 李靖宇、王偲“关于中国实施‘海上屯田’战略的务实推进构想”,《中国软科学》2010年第5期,第7页。

^② 张耀光著《中国边疆地理》,科学出版社,2001年版,第92页。

海区域资源的继续开发遇到阻力,难以实现海洋经济持续发展,海洋运输安全也面临考验。虽然我国早已提出“搁置争议,共同开发”的主张,但日、韩两国根本不予考虑。

必须明了,南海石油储量约为350亿吨,号称“第二个波斯湾”;南沙海域是黄金通道,控制太平洋至印度洋海上交通要道,是东亚通往南亚、中东、非洲、欧洲必经的国际重要航道。在我国通往国外的39条航线中,有21条要通过南沙群岛海域,60%的外贸运输从南沙区域经过。因此说,谁控制了这些海上战略通道,谁就能随时威胁中国的经济安全。在当今世界,海上运输承担了95%的国际贸易量,海洋已经成为不少以外贸型经济为主导的国家发展的核心因素。^①经济全球化发展也突出了海洋的核心地位,海上运输通道安全与很多国家的国家安全紧密相连。我国南海区域作为海上重要交通要道,关系到这些国家的切身利益。

一般说来,岛屿主权归属的争端,都是以争夺各种资源为核心内容的。目前,南海周边国家和地区在南沙海域投入开采的油井已经超过1000口之多,这些油井绝大部分位于南海断续线中国一侧海域,每年开采的石油超过6000万吨。越南曾是贫油国,通过开发南沙油气资源而一跃成为石油出口国,年创汇近20亿美元;文莱更是靠南沙的资源,才跻身于世界富国的行列。此外,我国从1999年开始在南海区域实行夏季休渔制度,但越南、菲律宾等国不但说中国“无权宣布休渔”,而且乘我国渔民休渔之机大肆捕捞,严重破坏了南海区域的生态环境。^②

在经济全球化进程中,发展已经成为各国的第一要务。面对全球资源短缺的现实,海洋资源已经成为人类新的开发重点。对于中国来说,海域经济开发将成为继珠江三角洲、长江三角洲、环渤海经济圈、东北综合经济区之后的中国经济第五增长极,具有举足轻重的战略地位。中国经济的快速发展,需要大量的资源供给保障,东海和南海的油气资源丰富;中国需要解决就业问题,扩大内需,发展海洋经济将是必然选

择;中国需要扩大自身的安全防御纵深,东海和南海将是坚固的防御前沿阵地。由此可见,海域对于中国来说无比重要,但周边国家不会放弃既得利益,由此引发的资源开发矛盾必然会长期存在。

必须看到,资源开发矛盾的长期存在,必然会阻碍争端双方共同开发海洋资源,同时也不利于海洋生态环境保护,不利于人类的可持续发展。每个国家都奉行国家利益至上原则,海岛争端引起的海洋资源开发矛盾将导致中国周边国际关系更加复杂,中国应做好充足的应对准备。

2.3 海岛争端引发亚太国家之间利益冲突

钓鱼岛附近海域丰富的油气资源和渔业资源,再加上钓鱼岛独特的战略地位,使中、日两国都不愿放弃其利益诉求,牵扯太多的利益纷争,是横在中日关系友好发展面前的重大障碍。如同日本对待历史问题和台湾问题一样,钓鱼岛问题事关中日两国人民的未来。从综合国力来说,在东亚地区,日本的各方面都大幅度地领先于其他国家,根据日本对外公开的资料,2009—2010年度的军费开支排在世界第四位,同时又在积极行动谋取成为世界政治大国,试图成为联合国常任理事国。面对迅速发展的中国,日本认为中国崛起是对其领先地位的挑战和利益的损失。此外,中、日两国就冲之鸟是岛屿还是岩礁发生过激烈争论,我国根据《公约》121条“不能维持人类居住或其本身的经济活动的岩礁,不应有专属经济区或大陆架”,认为冲之鸟是岩礁而不是岛屿。冲之鸟礁扼守东海进出太平洋的主要航道,靠近关岛、塞班岛、菲律宾和台湾,处于亚太地区第一岛链和第二岛链之间,战略地位十分重要。如果日本把冲之鸟礁变成“岛”,可以据此设定200海里专属经济区,这一面积将达到43万平方千米,将对国际

^① 吕晓伟“南海争端的现状、原因及对策”,《当代社科视野》2009年第7—8期,第76页。

^② 陈万平“我国海洋权益的现状与维护海洋权益的思考”,《当代经济》2008年第8期,第83页。

海洋和平带来不稳定的影响,也会严重阻碍中国太平洋出海大通道的建设。

关于苏岩礁,韩国不仅采取实际行动将其占领,并将其筑成一个人工岛,更试图根据国际海洋法,在我国东海、黄海区域圈出一块相当于法国面积的大片海域来,以此来鲸吞中国领海,掠夺海洋资源。从地缘政治角度来看,日本、韩国已同美国形成一个东亚“铁三角”。因此,中国同日本、韩国的利益冲突,有可能演变为中国同美日韩同盟的利益冲突,这是中国要极力避免出现的复杂情形。日、韩两国几次提议要与中国进行“三方谈判”,这充分显示其别有用心;两国试图利用同盟关系压制中国,中国一定要坚持双边谈判,不能参与多边谈判。在东海的海洋权益争端问题上,韩国将成为继日本之后的第二个“主角”,中国对此应当有充分准备。

一直以来,南海周边国家在南海问题上的策略及目标,是利用《公约》的模糊概念来强化所占岛屿主权,同时抓紧开发,抢占油气资源,并使南海问题国际化。具体来说,就是表面上接受中国“搁置争议、共同开发”的主张,同意以和平手段解决南海争端,但背地里却搁置中国主张,抓紧非法侵占和巩固既得利益。值得注意的是,以前这些国家都是各自为营,抢占我国海洋权益,而近年来随着中国实力的快速提升,尤其是海军力量的日渐强大,以及两岸关系的缓和,特别是两岸石化行业在南海区域实际开展的合作开发规划等情况,使得新一轮的“中国威胁论”又在东南亚泛滥,东南亚国家对抗中国的形式也有所改变,对抗态度日益强硬。

特别是在美国的蛊惑下,某些东南亚国家开始以“一个强硬、富有侵略性的中国”为假想敌目标,改变他们在南海问题上的对华策略,主张联合起来共同对付中国。所谓的“南沙集团”就是这一策略思想的产物。据2009年7月2日马来西亚《吉隆坡安全评论》的一篇署名文章称,如果中国在南沙问题上持强硬立场,就会催生东南亚“南沙利益集团”的成型。文章认为,中国最怕这个“南沙集团”与其争夺南海,所以东南亚国家只有“联合起来才能增加谈判筹

码”,“若独自与中国磋商,就如蚂蚁与大象谈判”。^①针对当前形势,可以预见中国与亚太这些国家间的利益冲突,将在相当长时间内存在,并且有可能呈现更加复杂的局势。

2.4 海岛争端引发我国与西方大国之间关系紧张

海岛争端引发的我国与西方大国之间关系紧张,主要指与以美国为首的发达国家之间的关系紧张。美国妄图称霸世界,其“司马昭之心路人皆知”。美国国家情报委员会发表的《2015年的全球趋势》研究报告预测“2015年东亚地区最大的不稳定因素是中国经济和军事力量的崛起。”^②基于这种主观臆测和自身战略利益的考虑,美国陆续加强了在亚洲、中东等地区的力量投入,特别是在布什执政时期,美国将中国定位为战略竞争者和“潜在敌人”。现任美国总统奥巴马,其防范和遏制中国的目标也没有实质性的变化。值得注意的是,奥巴马上台以后,美国开始关注布什任总统期间忽视的东南亚地区,积极加强与这些国家的关系来往。

从霸权主义出发,美国认为自己的敌人有两类:一是恐怖主义,二是未来可能取代它霸权地位的国家,如俄罗斯、中国等。而作为美国的盟友日本,是美国在亚太地区的重要势力,是与中国斗争的“前沿阵地”,要起到遏制中国、俄罗斯崛起的作用;与此同时,美国也要利用中国制约日本,避免日本做出危及其自身安全利益的事情。对于美国来说,中、日两国关系过于亲密不能接受,过于紧张也不符合美国利益,最好是中、日两国相互制衡,斗而不破,相互消耗,这样最符合美国利益诉求。美国对是否把钓鱼岛纳入《美日安保条约》的反复态度,就足以说明这一切。同样,对于美国来说,中、韩两国关系也是如此。

美国前国务卿基辛格说过“美国必须保持

^① 刘斯路“‘南沙集团’不可能成型”,香港《文汇报》2009年7月14日,A22版。

^② 美国国家情报委员会报告:2015年全球趋势,(2001-02-23)[2010-11-16],<http://www.cetin.net.cn/cetin2/servlet/cetin/actionHtmlDocumentAction?baseid=1&docno=153811>。

它在亚洲的存在,它的地缘政治目标是必须继续阻止亚洲结成一个友好的集团。”^①美国关于南海和东海政策的实质,就是遏制中国、影响东盟和安抚日韩,其核心是遏制中国。还要看到,美国的策略是积极介入但不陷入。2010年7月23日,美国国务卿希拉里在出席东盟外长论坛时,就南海问题发表讲话称,南海主权争议关系到“美国国家利益”,美国不支持任何一方对该地区拥有主权,反对使用“胁迫”手段解决争端。希拉里还表示,南海争端妨碍了海上航行自由,也违背了《公约》,这一问题应通过“国际机制”解决。南海问题将成为中、美两国又一个新的冲突点。

按照常规,崛起中的大陆国家,拓展海上发展空间是一种天然权利。随着中国海军建设步伐的不断加快,无疑会使美国及其盟国日益感受到中国对其海上霸权的挑战。可以预见,中国与美国的海上接触将越来越多,两国之间遏制与反遏制也会不断进行战略较量。目前,美国是欲借南海问题牵制、消耗中国的战略资源,阻挡中国海军的建设步伐,达到遏制中国的目的。与此同时,美国加强和巩固了对中国的包围。以前中国面对美国的岛链战略,现在却面临更加全面的包围,分为海陆两段:海上一段,是从朝鲜半岛、日本列岛到南海区域;陆上一段,是从中亚、南亚到东亚,妄图进一步压缩中国的战略空间和影响力。

可以看到,每当中国和东盟关系亲密、双边经贸往来活跃时,美国就会出来制造矛盾,阻碍中国和东盟间关系的进一步发展;而当中国与美国关系陷入僵局时,美国又会适时采取某些“改善行为”。这就是美国关于积极介入却不陷入的东南亚策略。美国知道,陷入其中对自身没有任何好处,只有间接干预,分化东盟与中国的关系,达到遏制双方壮大的目的,才能坐收渔翁之利。因为陷入南海问题,反而会让美国与中国正面交锋,这是美国不愿意看到的。

在美国的积极影响下,日本、澳大利亚以及某些欧盟国家,也以“南海航行权”关系到其国家利益为由,表示不能对南海争端视而不见。

这些西方大国要插手南海问题,从中得利的意图十分明显。而相关的东南亚国家,更是希望把南海问题国际化,牵扯更多的国家来制衡崛起中的中国,进而引发我国与西方大国之间的关系紧张。特别是在美国国务卿希拉里关于南海问题的讲话之后,某些东南亚国家欲使中国处于更加不利的地位。在这种情况下,若中国对南海问题处理不好,就可能把心怀戒备的东南亚国家完全推入美国阵营。现在看来,亚洲国家越依赖中国市场,他们就越对中国的强大感到不安。对于这种现象,需要我们进行反思——如何实现和平崛起,如何处理好与东南亚国家之间的关系,以实现共同发展和利益共享。

2.5 海岛争端引发中国全方位对外开放的市场格局失调

中国作为世界上最大的发展中国家,美国作为世界上唯一的超级大国,两国关系是否健康发展不仅对两国甚至对全世界来说都是重要的;中、日两国作为东亚地区最有影响力的国家,两国关系的稳定与否直接关系到东亚地区的和平与发展;自1992年中国与韩国建交以来,两国经贸合作关系发展迅速,中国目前是韩国的第一大贸易伙伴。为了承担起时代使命,中、美两国应该为世界稳定与发展做出更大的努力,中、日、韩三国应加强合作,进一步朝着区域经济一体化方向迈进,促进亚洲形成类似欧盟的共同体。

东盟国家都是中国的近邻,构成了中国周边环境的重要组成部分,并且又都是发展中国家,理应寻求和实现共同进步。由于中国与东盟既是友好近邻,又是重要的战略伙伴,所以加强与东盟的互利合作关系,促进与东盟关系长期稳定发展,积极运作目前世界上最大的自由贸易区——中国—东盟自由贸易区,不仅符合中国和东盟的利益,而且也顺应时代潮流,能够为发展中国家的团结与合作树立起典范。

^① [美]亨利·基辛格著,胡利平、凌建平译《美国的全球战略》,海南出版社,2009年版。

但是,自从《公约》生效特别是东海和南海区域发现大量油气资源以来,周边一些国家开始非法侵占我国领海主权,掠夺开发我国海洋资源,破坏东亚地区来之不易的经贸合作关系,导致中国全方位对外开放的市场格局开始失调。这种失调现象,严重阻碍了中国全方位对外开放的市场格局的完善与发展,严重干扰了东亚区域上升为世界重量级大市场的现实进程,严重影响了朝鲜半岛稳定和中国—东盟自由贸易区建设。

2.6 海岛争端引发东亚作为世界重量级大市场进程放缓

东亚地区作为目前世界上第三大重量级市场,正在与欧盟市场、北美市场一起构成三足鼎立格局。东亚地区中的日本、韩国、东南亚国家及我国的台湾地区,在第二次世界大战后创造了一个又一个的“东亚奇迹”,人们将东亚现代化进程总结为“东亚模式”。特别是中国改革开放取得的巨大成功,更加使“东亚模式”大放异彩。从本质上说,“东亚模式”是一种体制创新,是一种后发优势,其核心在于权威政府战略导向。经验表明,短期内完成各种体制创新,实现经济快速发展,必须依赖于一个强有力的政府,能够大规模地调动生产资源支持经济发展目标。^①

然而,事物的发展总是一分为二的。东亚国家的权威主义政府,既是东亚地区过去辉煌的主要原因,也是东亚地区目前发展的制约因素。反观欧盟和北美这两大世界重量级市场,区域经济一体化发展都在弱化政府的主导作用,而强化地区间经济要素的自由流动。应当看到,东亚各国经济运作模式不一,政治矛盾影响市场发育,历史积怨影响经贸合作,区外大国干扰整体进步,各自为政维护私利。这些制约因素,集中体现在海岛主权争端上,严重阻碍了东亚区域成为世界重量级大市场的现实进程。

自北向南,海岛主权争端覆盖整个东亚,北有俄罗斯与日本关于“北方四岛”之争,韩国与日本关于“独岛”之争;中有我国与韩国关于“苏

岩礁”之争,我国与日本关于“钓鱼岛”之争;南有我国与东南亚国家关于南沙岛礁之争。应当指出,有些岛屿争端的双方,都是在东亚地区甚至世界上有重大影响力的大国,在区域经济一体化进程中具有举足轻重的作用。现在看来,海岛主权争端已经严重破坏了国际关系的稳定,严重阻碍东亚地区经济发展,严重影响了国家之间的政治信任和经贸合作。因此,争端双方必须正视海岛争端带来的这些不利影响,要注重通过协商达成共识,采取实际行动解决问题,以求实现东亚地区的稳定与发展。

由于东亚国家某些权威主义政府的推波助澜,致使海岛争端的矛盾常常会激化,扩大争端带来的负面影响范围。例如,近期中、日钓鱼岛撞船事件,激化了中、日海岛争端,随之扩大到了经济和社会领域,甚至出现了演变为“全民斗争”的政治态势;俄罗斯联邦总统梅德韦杰夫于2010年10月中旬登上“北方四岛”,很快激化了日、俄两国矛盾,已经上升为“外交较量”;中国与某些东南亚国家关于南沙岛礁主权的争端,也严重影响了中国与东盟的经贸往来。这些海岛争端所激化的矛盾,已经阻碍了东亚地区国家之间经济、文化、科技、军事、政治等方面的交流与合作。中国作为负责任的地区大国决不能随波逐流,一方面要坚决捍卫海域主权,另一方面也要积极做出关于解决海岛主权争端问题的对策创意。

三、关于解决海岛主权争端问题的对策创意

以上分析可以看出解决海岛主权争端具有紧迫性、复杂性和严峻性。争端问题所涉及的国际关系错综复杂,这就需要我国妥善处理好国际关系,海岛主权肯定要收复,但因此破坏稳定的国际关系也是得不偿失。有鉴于此,本文提出以下对策创意。

^① 骆莉“关于东亚模式中国家与市场关系的思考”,《暨南学报(哲学社会科学版)》,1999年第3期。

3.1 积极参与建构地区秩序,加强对地区的有效控制

在全球经济重心由西方逐渐转移到东方的大背景下,奥巴马政府必然会采取各种措施来夯实亚太战略的薄弱环节(东南亚),以防中国、印度利用美国忙于中东反恐事务之机而在亚洲坐大。东南亚地区情况错综复杂,中小国家主导的地区多边主义、迅速崛起的地区大国以及前景不明的地区一体化建设,这三者罕见的“组合”便决定了任何“负责任”的大国在该地区必须具有一个长期的战略规划和坚定持久的实践信心。^① 无论从地缘政治角度还是从经济社会发展角度来说,中国都应该以更加负责任的态度积极参与建构地区秩序,加强对地区的有效控制。

过去十年里,东南亚的权利转移日益倾向中国这一边,但是我们不能低估美国的影响力。摆在中国与东南亚国家之间的海岛主权争端问题,以及美国改变策略积极重返东南亚,这些都是未知因素,如果处理不好不仅会丧失中国在东南亚来之不易的影响力,更甚者会把东南亚国家推进美国等国家阵营。权利转移理论认为,国际体系里主导国与崛起国的权利达到持平时,再加上挑战者对现状的不满,爆发大国战争的可能性非常大。在未来的一段时期内,中国、美国和东盟都应相互调整适合各自在该地区的外交战略,使地区权利结构、利益结构和观念结构在积极的互动中达到某种平衡,避免“失衡”状况的出现。^②

当前东亚地区有 APEC 组织、东盟组织、上合组织、东盟 10+3 等众多区域性组织,各组织利益错综复杂,其中存在美国主导、东盟主导、中俄主导的局面。东亚地区国家体制不一、宗教信仰不一、经济社会发展水平不一,又有朝鲜半岛问题、台湾问题、海岛主权争端等等问题。中国从自身利益出发,为解决海岛主权纷争,应该加强与周边国家的国际关系,积极参与建构地区秩序,参与规则的制定与实施,加强对周边国家的影响力,与周边国家形成利益共同体,利

用经济合作对其进行制衡,加强地区安全巩固地区稳定,共同维护东亚安全稳定的发展环境。

3.2 统一海上执法队伍,组建强大的海上准军事力量

对于中国来说,海上行动主要依靠海军,但还应有一支强大的海上非军事力量来共同维持海上秩序,维护国家海洋权益。目前,我国有海监、渔政、港监、海警、海关等执法队伍,分属国家海洋局、农业部、交通部、公安部、海关总署等不同部门。各执法队伍各自为政,各执其法,致使海上行动难以协调,管理秩序混乱,信息不畅,政令不通,有时甚至是面面相觑,不能有效地维护国家海洋权益。

对比一下日本海上保安厅的做法,就可以知道中国为什么必须统一海上执法队伍,组建强大的海上准军事力量。日本海上保安厅属于日本国土交通省的外局,主要任务虽是海上救助、交通安全、防灾救灾、环境保护、治安维持,但实际上是维护海洋权益(领海警备、海洋调查)。在日本,海上保安厅等同于其他国家的海岸警卫队,属于准军事组织,目前人员约为 1.2 万人,现有船艇 194 艘(排水量大于 20 万吨),海事巡逻飞机 73 架,综合实力居世界第一。与之对比,我国单凭渔政、海监等力量,维权结果不难想象。最近发生的钓鱼岛撞船事件,海军力量没有空间施展,所以需要准军事力量主导整个冲突过程。由于我国海上执法统一协调性相对较弱,在这种情况下,即使我国通过强大的军事、经济、政治影响力挽回了被动局面,但海洋维权的主动权仍然掌握在日本手中。我国派遣渔政船去钓鱼岛海域宣示主权,出现的场面多数是一两艘吨位小的渔政船,面对的是日本海上保安厅的几千吨位的舰船和飞机,可谓杯水车薪。

有鉴于此,我国可以依照世界上通行做法,

^① 李益波“奥巴马政府对东南亚政策的调整及原因分析”,《太平洋学报》2010年第1期,第44页。

^② 朱锋,罗伯特·罗斯著《中国崛起:理论与政策的视角》,上海人民出版社,2008年版,第3-22页。

统一海上执法力量,以中国海监为基础,组建海岸警卫队。海岸警卫队作为一支强大的海上非军事力量,大有作为:一是可以避免力量分散、管理秩序混乱和政令信息不畅的以往现象,有针对性地发展自己的海上准军事力量,扩大舰船吨位,加载火炮武器,增加飞机数量,形成领海制空权;二是可以达到有效治理海洋的目的,由于军事力量解决问题的范围限制,非军事力量的存在能够应对各种复杂多变的形势和局面;三是可以降低国家之间海洋冲突级别,避免冲突升级到战争级别,在涉及一般海洋权益纠纷的时候,海岸警卫队出面解决问题比海军更加方便和有效。

3.3 大力实施“海上屯田”战略,实现海岛主权的实际控制

中华民族具有丰富的管理智慧,特别是历代志士仁人戍边屯田的成功经验,值得我们今天在“经略海洋”的过程中加以认真借鉴。具体地说,就是要采取军民结合、平战结合、海陆结合的有效方式,大力实施集海洋防务、资源开发、经济建设、休闲度假于一体的“海上屯田”战略;通过海洋建设兵团和海洋资源证券化的操作方式,把人力和资金“屯”到海域开发中来,建立起一种集海洋防务、海域开发与经济建设于一体的一种新型军事经济关系。可以说,这是具有中国特色的海洋战略思想的具体实践。^①

从历史的角度来看,中国早在14世纪就已发现并命名了钓鱼岛,比日本染指行径早500多年。而在慈禧太后执政时期,每年都要派官员巡视南沙群岛,保护当地渔民的渔猎生活。现今,钓鱼岛主权已被日本侵染,处于日本实际控制之下;南沙群岛大部分岛屿也已被菲律宾、马来西亚、越南等国占有,且有的国家在部分岛屿上还有驻军。在这些争议海域,我国为什么总是处于被动地位?究其原因,就是中国没有对这些海域保持实际控制,只是在口头上过多地依赖历史证据。目前,这些国家不仅侵占着我国的海域国土,而且还不断地掠夺式开发海域资源。值得注意的是,根据国际法原则,被占

50年以上的岛屿会被认为是丧失主权,而中国南沙海域有很多岛屿已经被占领二三十年了,那么再过二三十年,就有可能永远丢失这些海域国土。鉴于这一严酷的事态,中国必须加强对争议海域的实际控制。为此,要大力实施“海上屯田”战略,宣示领海主权,维护海洋权益,充分利用海洋建设兵团,采取军民结合的有效方式来强化中国主权在争议海域的实际存在。

应当认定,大力实施“海上屯田”战略,是在我国加快发展陆域经济的同时发展海洋经济的现实需要。在当今世界上,海洋资源的经济价值越来越大,市场前景广阔。作为一个发展中的海洋大国,中国更要积极发展海洋产业,加大对海洋资源的开发与管理。由此可见,对于中国来说,大力实施“海上屯田”战略是必然选择,同时也能够为壮大海洋军事力量提供强有力的物质保障。

3.4 加大资金投入和加快科技创新,努力建设和谐海洋

在国家大力实施“经略海洋”战略构想的现实进程中,只有加大科技和资金的投入,才能为维护领海主权提供保障,才能面向世界建设和谐海洋。目前,我国海洋调查、资源勘探工作,还远不能完全满足海域管辖、海洋开发和经略外大陆架的现实要求。为了改变这一落后状况,我国必须加大科技和资金的投入,由相关部门抓紧进行全面的海洋调查和勘察,掌握全面的海洋学资料,为进行海域划界的外交谈判、利用法律手段解决主权争端,提供重要的科学依据和事实证据。

经验表明,海洋资源开发需要巨额的资金投入和高科技的支持。在这一方面,《公约》虽然规定国际海底为“人类的共同继承财产”,要求实行“平等开发”的原则,但由于世界各国综合国力差别巨大,事实上难以平等。扫描世界各国开发海洋态势,那些没有巨额资金投入和

^① 李靖宇、王偲“关于中国实施‘海上屯田’战略的务实推进构想”,《中国软科学》2010年5期,第2页。

高科技支持的国家,便没有资格成为“先驱投资开发者”,也无力维护自身的海洋权益。中国至今仍然处于落后行列,既没有对原本属于我国的海岛和海域做到全面实际控制,也无法更多地参与公海管理和国际海底开发事业。这种状况必须尽快改变,为此,首先要做的事情就是在有争议海域加大科技和资金投入力度,通过树立科技优势和资金优势来对争议海域实现有效控制。

3.5 妥善利用有关国家的不和谐因素,把握国际舆论导向

不仅我国与东南亚五国在海岛主权上存在争议,单就东南亚五国而言,他们之间在染指中国海岛问题上也是矛盾重重。我们可以利用这种现状,在各国间进行积极斡旋,争取更多的合作,同时遏制他国的嚣张气焰。

此外,在中国—东盟自由贸易区的框架下,通过双边谈判的方式和先易后难的策略,与有关国家逐一解决海岛争端。因为关于领土和领海主权的敏感问题争议,多边外交通常显得力不从心,而双边谈判则具有实质解决问题的可能性。因此,中国应当极力避免与周边国家进行多边谈判,防止周边国家形成利益集团对抗我国。同时,由于我国在国际社会的话语权不断增强,所以要抓住每次机会,在重要的国际场合表明中国立场:中国政府和人民是正当维护自己的海洋权益,在和平崛起中建设和谐海洋;中国决不谋求地区霸权,愿与有关国家一起为全人类的共同繁荣作出不懈努力,从而引导国际舆论朝着有利于我国的方向发展。

还要看到,日本与俄罗斯的“北方四岛”归属问题、与韩国的“独岛”归属问题,还有朝鲜核问题,都是中国可以利用的有利条件。只要中国对问题处理得当,就能够有助于维护国家海洋权益。2010年10月中旬,俄罗斯联邦总统梅德韦杰夫登临“北方四岛”视察,引起了日本的强烈不满和反抗,使日本在海岛争端问题上腹背受敌,有利于我方在钓鱼岛问题上进一步采取行动。与此同时,还要注重利用中、美两国经

贸关系拖住美国,利用朝鲜核问题约束韩国火中取栗,利用战略协作伙伴关系联合俄罗斯捍卫国家核心利益,集中全力迫使日本让步,创造条件解决钓鱼岛问题。

3.6 稳步推进海峡两岸关系向前发展,共同维护“祖权”

在当前海峡两岸关系稳步向前发展的进程中,爱国主义的高尚情怀使得炎黄子孙空前大团结,两岸完全有可能在东海和南海问题上进行合作,携手维护中华民族的共同利益,从而增强两岸人民的凝聚力,进一步形成祖国统一的良好环境氛围。为此,要加强两岸政治沟通,注重促成两岸“命运共同体”,切断国际敌对势力对中国统一大业的破坏渠道。在这方面,海峡两岸合作是多方面的,既要达成共识,加强沟通交流,配合默契地以一个声音对外说话,同时也要共同捍卫领海主权,加强在海洋资源开发与保护上的合作力度,树立起中华民族的共同利益思想和价值观。

海峡两岸人民既要捍卫“主权”,又要维护“祖权”,并且使二者统一起来,避开争议,达成共识,认同两岸人民都有权利和义务维护“祖产”。在解决海岛争端和海域主权问题上,海峡两岸完全有可能进行合作。应当看到,台湾的加入,将会使美国在东海和南海主权争端中的消极作用降低。根据《台美安全防务条约》,美国应保护“台湾领土”,虽然不包括南海诸岛,但台湾认为南海诸岛是其“领土”的一部分,这在原则上就有冲突之处,可以约束美国行径。

应当指出,台湾作为非主权国家,无法享有经济专属区地位;台湾在战略上仅有自保权利,与日本以及东南亚国家也只能进行有限的抗议斗争,军事行为能力也很有限。而大陆海军实力日益强大,所以唯有两岸携手合作,取长补短,共同维护海洋权益,台湾才能有所作为。太平岛是南海诸岛中唯一有淡水资源的岛屿,距西沙永兴岛约410海里,距台湾高雄市860海里,距越南金兰湾330海里,距菲律宾苏比克湾海军基地约440海里,距海南岛榆林港500多海

里 堪称“南海心脏”,为海上航行之要冲,战略位置非常重要。太平岛上筑有机场,海峡两岸若能加强合作,充分利用太平岛优越的地理位置,尽可掌握周边国家的行动信息,才能有效维护“祖权”,尽早收回“祖产”。与此同时,也能够防止美国利用太平岛监控我国南海舰队活动,为推进“海上屯田”打开战略空间。

总之,由于海岛主权争端关乎国家核心利

益,所以我国必须旗帜鲜明地坚决捍卫;又由于海岛主权争端牵涉复杂的国际关系,所以在解决的过程中又要注重做到有理有利有节。只有这样,才能在海岛主权争端中赢得主动,维护领土完整和主权安全,为国家实施更宏伟的海洋发展战略创造前提条件。

责任编辑 战海霞

Islands Sovereignty Dispute and International Relations

LI Jingyu¹ WANG Cai¹ LIN Jing¹

(1. Liaoning Normal University, Dalian 116029, China)

Abstract: China has vast sea area and numerous islands, but in the East China Sea and South China Sea waters, part of the islands for a variety of complex reasons, have been occupied by foreign forces and seriously violated China's territorial integrity and sovereignty and security, not only meddled into our economic development of the sea, but also disrupted the surrounding international relations. In view of this consideration, this paper is intended for exploring into the island sovereignty dispute and discuss issues of international relations, and figure out creative Strategy for the island sovereignty dispute settlement. This paper deems that to settle the dispute it is not advisable to hide China's real intention but to strengthen the "sovereignty belongs to me" mentality, make better use of factors of disharmony between the countries concerned to make the international public opinion favourable to China; actively promote ties between peripheral states, and jointly preserve China's maritime rights and interests.

Key words: island dispute; maritime rights and interests; sea area development; international relations.