

关于南海问题的若干理论思考

李国强

南海争议既是一个实践问题,也是一个理论问题。两者相互关联、互寓其中,而理论上的不清晰,往往导致实践上的紊乱。因此,就南海问题所涉及的若干重大理论问题进行深入、细致、科学的研究,不仅可以廓清理论上的疑点和难点,而且有助于外交实践,有助于在政治解决南海问题中进一步明确方向。本文拟围绕南海问题的若干基础理论问题展开探讨,希望能够从多个方面给学术研究提供一点思考。

一、关于“中国自古以来拥有南海诸岛及其附近海域主权”的命题

现代国际法中有关领土取得的基本原则包括“无主地”、“发现”、“先占”、“添附”、“有效管辖”、“时际法”等等。综合国际法的基本原则,我们把确定领土主权的归属的条件概括为:最早发现、最早命名、最早开发与经营、最早并进行了连续不断的行政管辖。

根据史料记载,早在秦汉时期,我国人民就已经开始了在海上的航行活动。最晚在汉代,我国人民首先发现了南海诸岛,并对南海有了初步认识。最晚到东汉,我国古人对南海中的礁屿和浅滩就有了命名(即所谓的“涨海崎头”);古人所讲的“涨海”,就是我国人民对南海最早的称谓。

到宋代,我国人民对南海诸岛的认识逐渐具体和深化,把南海不同地区、不同群岛加以区别和命名。据统计,仅宋元明清四代,把南海诸岛定名为“石塘”、“长沙”的文献和地图有上百种之多,实际名称叫法有二十余种。总的来看,从宋到清代,基本上都采用“石塘”和“长沙”命名各群岛。

就我国早期历史来看,对南海诸岛的开发和经营,在方式上主要是航路的开辟和渔业生产活动的实践。早在汉代,伴随“海上丝绸之路”的开辟,形成了一条经过

* 李国强,中国社会科学院中国边疆史地研究中心研究员(北京 100005)。

西沙群岛和南沙群岛通往东南亚国家的航线,在相当长的时间中,几乎只有中国的船只往来于这条航线,中国成为当时海上贸易最主要的力量。

明清时代,我国沿海渔民前往南海诸岛进行捕捞和其他渔业生产的人数日益增多。渔民在从事渔业生产的同时,还在许多岛上种植树木、开垦荒地,目前南海诸岛部分岛礁上仍然有我国海南等地的先人遗存的房屋、庙宇、水井、椰子树等等。

唐宋两代将南海诸岛列入“琼管”范围,即“长沙”、“石塘”属于当时广南西路琼管管辖范围。宋代中央政府设立巡海水师,实施巡视海疆的任务,其范围包括近海至西沙群岛。“琼管”和巡海水师的建立,标志着中国政府在唐宋时期就已对南海诸岛实施了管辖,而南海诸岛已纳入中国版图。

明清两代,沿袭宋代行政建制,“长沙”、“石塘”仍然置于广东省琼州府万州辖下。明清两代继续把南海诸岛纳入海防范围,在南海行使军事守卫的职责,已经逐步形成制度。明代设立巡海备倭官和海南卫、清代在海南岛南部设立崖州协水师营,先后负责海上巡视,巡视的范围也从西沙群岛扩展到南沙群岛局部海域。历代水师在巡海的同时,还负责朝贡护送、海难救助等任务。

至国民政府时期继续加强对南海诸岛的管辖,并在军政、外交上采取了一系列行动和措施。

1933年,法国非法占领南沙群岛南威岛、太平岛等九个岛礁,立即引起中国政府及各界民众的一致交涉和抗议。最终,迫使法国方面不得不停止其侵占行为。

1934年12月,由内政部组建的水陆地图审查委员会在第25次会议上专题审定“中国南海各岛礁华英岛名”,1935年1月公布了中国南海诸岛各岛屿名称之中英文对照表。1935年4月,水陆地图审查委员会出版了《中国南海各岛屿图》,这是民国政府公开出版的第一份具有官方性质的南海专项地图,图中较为详细地绘出了南海诸岛,并将南海最南端标绘在北纬4°曾母滩。

抗日战争时期,南海诸岛被日本强占。抗战胜利后,中国政府根据《开罗宣言》、《波茨坦协定》的有关条款,为西沙、南沙群岛的接收和主权的恢复采取了一系列行动。1946年9月2日,中国政府发布关于收复西南沙群岛的训令,经内政、外交和国防三部会商后,派出以海军为主的接收人员,顺利接收西沙和南沙群岛,并分别竖立了“太平岛”、“南威岛”等石碑,重申中国对南海诸岛的主权。

1947年,国民政府内政部就西南沙群岛范围及主权确定一事致函广东省政府,指出:(一)南海领土范围最南至曾母滩;(二)西南沙群岛主权之公布由内政部命名后,公告全国;(三)由海军总司令部将各群岛所属各岛尽可能予以进驻。同年10月,内政部在给国民政府主计处呈送的有关疆界资料的函件中,再次明确我国最南边界为北纬4度曾母暗沙。1948年2月,内政部公布《中华民国行政区域图》,其附图即《南海诸岛位置图》,该图所标示的南海诸岛名称、11条断续线成为规范。

通过上述历史事实和历史发展过程的简要回顾,可以得出如下结论:

其一,中国拥有对南海诸岛及其附近海域主权的歷史事实是充分的、确凿的、无

可争辩的。

其二,与中国人民在南海活动范围逐步发展形成明显对照的是,受到生产力低下、航海技术落后等因素的制约,在古代历史时期,特别是在清朝中晚期之前,越南、马来西亚、菲律宾等南海周边国家对南海诸岛几乎一无所知,没有其先民发现、命名、经营南海诸岛的确凿历史证据。因此,中国南海疆域范围的逐步形成,不仅是历史发展的必然,而且具有唯一性和连续性。

其三,“断续线”奠定了中国拥有南海诸岛及其附近海域主权的重要基础。在断续线公布之后,不仅没有任何一个国家对此提出过异议,而且多数国家在各自地图的标绘上沿用了断续线的标示方法,反映出各国对中国在南海主权地位的承认或默认。

从古代历史上“有疆无界”到以“U”型线为标志的南海疆域的形成,确立了中国在南海诸岛及其附近海域的主权地位。在这一过程中,从来没有任何一个国家对我国在南海的主权、管辖权提出过挑战。可以确定的是,中国自古以来拥有南海诸岛及其附近海域主权拥有确凿的历史依据,是符合国际法基本原则的。

二、关于中国在南海的主权诉求

整个南海自然海区的面积为350万平方公里,其中南海断续线之内中国主张拥有主权、管辖权的海域面积为200多万平方公里。也就是说,中国对南海200多万平方公里范围内的岛礁滩沙和海域拥有神圣不可侵犯的主权和管辖权。

从1948年正式公布南海断续线以来,中国一直坚持对线内岛礁滩沙和海域拥有主权。这一立场不仅反映在中国对南海诸岛长期行使实际管辖的实践中,而且在1958年《中华人民共和国政府关于领海的声明》、1992年《中华人民共和国领海及毗连区法》、1998年《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》等若干国内法以及历次政府声明、官方文件中均有充分、明确的体现。

1996年5月15日,中国政府就大陆领海的部分基线和西沙群岛的领海基线发表声明,明确了中国在西沙群岛的领海基线,进而明确了从西沙群岛领海基线量起不超过12海里的领海宽度范围是中国领土的组成部分,中国的主权及于领海的水域、上空、海床和底土。尽管在该声明中,保留了“将再行宣布中华人民共和国其余领海基线”的权利,但为了维护南海的和平稳定,中国政府尚未公布南沙群岛领海基线,但毫无疑问的是,一方面中国对南沙群岛及其附近海域拥有主权、管辖权的立场从未有所变化,另一方面始终以南海断续线为主张拥有主权、管辖权的范围,从未将此主张扩大化。

事实上,中国在南海行使主权、管辖权的实践中,始终坚持在南海断续线范围之内,既没有把自己的主张扩大到南海断续线之外,也没有向周边国家提出任何权利

主张。相反,周边声索国将各自 200 海里专属经济区和大陆架的权利要求肆意延伸到中国南海,甚至在中国南海断续线内侵占岛礁、划分海域、掠夺资源,这种行为不仅是对中国主权侵犯的非法行为,而且是导致南海争议持续升温的根本原因。

三、关于南海问题的核心

在二战之后相当长时期内,并不存在所谓南海争议,南海周边没有任何国家对在中国南沙群岛及其附近海域行使主权、管辖权发起过挑战。

20 世纪 60 年代南海海域石油储藏前景被揭示之后,越南、菲律宾、马来西亚等国违反《联合国宪章》和“领土主权不容侵犯”的国际关系基本准则,置中国早已对南海诸岛及其海域确立主权、管辖权的基本事实于不顾,以军事手段非法占领中国南沙群岛部分岛礁,南沙争议由此形成。1970 年 9 月,菲律宾率先以武力占领南沙群岛马欢岛和费信岛,由此拉开周边国家实施对南沙岛礁非法强占的进程,一直持续到 1999 年 5 月菲律宾和马来西亚分别占领南沙群岛仁爱礁和榆亚暗沙,至此南沙共有 43 个岛礁处于越南、菲律宾、马来西亚的非法占领之下。

1982 年《联合国海洋法公约》缔约、1994 年正式生效,《公约》确定了一系列国际海洋法律制度,赋予沿岸国主张 200 海里专属经济区和大陆架的权利,越南、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚、文莱据此先后提出各自在南海的专属经济区和大陆架要求,并不同程度地侵入中国南海断续线范围内,造成与中国在南沙主权、管辖权的重叠,南沙部分海域划界问题由此形成。

南海周边声索国主张管辖的海域除与中国发生重叠之外,彼此之间也有所谓相互重叠。如印尼宣称的专属经济区与马来西亚、菲律宾、越南的主张重叠;马来西亚宣布的管辖海域范围与印尼、文莱、菲律宾、越南重叠;越南与印尼在纳土纳群岛附近海域划界上存在分歧;菲律宾与马来西亚在沙巴主权问题上存在争议等等。其中部分重叠区域位于中国南海断续线内。由于南海周边国家相互之间所谓重叠或相互冲突的岛屿领土主权要求,都是建立在对中国南沙群岛领土主权无理侵犯的基础之上,因此,他们之间的所谓相互重叠,从本质上而言并无实际意义。

只有拥有海岛的主权,才可能拥有合法使用本国海洋的权利,才能获得合法的国家海洋权益。因此,最简单的逻辑是:只有确定了岛屿的主权归属,才可以实现海域划界;只有实现海域划界,才可以确保获得合法的海洋利益。

因此,可以说南海问题源起于南沙部分岛礁滩沙主权的争夺以及对南沙部分海域管辖范围的诉求,而南沙争议的核心正是南沙部分岛礁领土主权争议和南海部分海域的划界争议。

四、关于《南海各方行为宣言》及《南海各方行为准则》

2002年10月,中国与东盟成员国在金边共同签署了《南海各方行为宣言》。签署该宣言的目的在于增进本地区的和平、稳定、经济发展与繁荣,促进南海地区和平、友好与和谐的环境;为和平与永久解决有关国家间的分歧和争议创造有利条件。该宣言包括十项内容,其中包括四项建立相互信任的途径、五项开展合作的领域;宣言在鼓励其他国家尊重本宣言所包含的原则的同时,还重申制定《南海各方行为准则》。毫无疑问,作为一个政治性文件,其宗旨、目标是完全正确的,但其实践并不令人满意。

作为《南海各方行为宣言》的签署国,近10年中,中国始终以维护南海地区的和平与稳定为己任,按照《宣言》所确定的原则和精神,在平等和相互尊重的基础上,探讨与南海声索国之间建立信任的途径;根据1982年《联合国海洋法公约》在内的公认的国际法原则,切实保障在南海的航行及飞越自由;坚持友好磋商和谈判,积极寻求以和平方式解决南海领土主权和管辖权争议,从未诉诸武力或以武力相威胁;中国保持了极大的克制,从未主动挑起争议,也没有采取任何使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动。

但《南海各方行为宣言》签署10年来,南海周边国家却持续采取政治的、经济的、军事的手段,不断宣示主权、显示存在,不断谋求既得利益最大化,不断推动南海问题国际化、地区化。或大量购买军火,增强海上军备;或肆意扩大油气招标,疯狂开采南海油气资源;或强化民事化管理,设立行政建制、加大行政管控;或以联合军演、防务合作、召开国际会议等方式引入第三方势力;或滥用《联合国海洋法公约》,力图将争议提交国际仲裁等等。这一系列举动不仅是对《南海各方行为宣言》的公然违背,而且也是对《南海各方行为宣言》的蔑视。

诚然,在《南海各方行为宣言》最后一条中表达了各方制定南海行为准则的意愿,但当我们客观检视、评估近十年来南海局势后,不得不说有关国家缺乏诚意、单方面追求既得利益最大化,是造成《宣言》执行不力、形同空文的原因所在。事实上《宣言》所确定的互信措施尚未得到落实,《宣言》确立的开展双边及多边合作的意愿未取得实质性进展;甚至于《宣言》的基本原则和精神屡屡被践踏。在这样的情形下,拟定所谓“更具法律约束力”的行为准则,既不具备条件,也难以得到真正推进。

2011年7月20日,在印度尼西亚巴厘岛,中国同东盟国家就落实《南海各方行为宣言》指针案文达成一致,并在7月21日举行的中国—东盟外长会议上予以通过。《落实〈南海各方行为宣言〉指导方针》旨在指导落实《宣言》框架下可能开展的合作活动、措施和项目,并有八个方面的具体内容。该指导方针至少透露出两个含义,一方面它表明中国与东盟国家仍然认为《宣言》有其实际意义,另一方面表明制

定“准则”的基础和必要前提是首先执行和落实《宣言》。事实上,就南海周边国家而言,目前的当务之急不是制定、签署“准则”的问题,而是如何按照《指针》的精神和原则切实落实《南海各方行为宣言》的问题。

尽管《落实〈南海各方行为宣言〉指导方针》高度评价了《南海各方行为宣言》,将其视为“具有里程碑意义的文件”,同时把《宣言》的有效落实提高到“有助于深化中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系”的地位,但就目前南海形势以及南海周边国家的实际来看,《宣言》落实、《指针》实现的前景仍然十分令人担忧。如果各方不“搁置争议”,如果各方缺乏应有的互信,如果各方仍然单方面开展持续的宣示主权的行动,那么《宣言》和《指针》就会成为一纸空文。

正如《南海各方行为宣言》并不是中国与东盟之间签署的一样,《南海各方行为准则》当然也不应该是中国与东盟之间需要讨论的问题。南海问题不是东盟内部的问题,也不是中国与东盟之间的问题。因为“东盟作为东南亚国家间的一个合作组织,不是南海问题的当事方,也没有理由成为南海问题当事方。”^①因此,把《南海各方行为准则》拿到东盟组织内部进行讨论,并力图以形成东盟的《南海各方行为准则》为先导并将其作为与中国商谈的基础,显然是不合理的,也是行不通的。

五、关于南海“断续线”

我国学术界(包括台湾在内)在“断续线”的法律意义问题上形成了不同观点。在多种不同看法中,最具有说服力的当属我国著名法学家赵理海先生的观点,他认为“我国对这条线以内的岛、礁、滩、洲拥有历史性权利(historical title)。断续线表示我国对于线内的南海诸岛拥有主权。因此,断续线是表示界内的岛屿及其附近海域归属中国,而不意味着线内的全部海域是中国的内水。”^②赵理海先生还认为“事实上这条海疆线已构成历史性水域(historical water),在该疆界线以内我国拥有历史性权利(historical title),这是无可否认的。”^③这一结论是令人信服的。

其一,通过对民国政府大量档案资料的研究,可以清晰地看到,当时中国政府标示南海“断续线”的目的在于,确定和公布西南沙群岛的范围和对西南沙群岛的主权。事实上,1947年10月内政部给国民政府主计处呈送有关疆界各项资料的函件中,就已经表明南海之疆界确定与公布的是南海诸岛的范围和主权,明确表示了历届中国政府对线内岛礁及其附近海域的主权主张,对线内海洋资源拥有的权利。1949年新中国成立后,中国政府始终主张对南海诸岛及其附近海域拥有主权、管辖权和海洋权益。1951年8月15日,周恩来外长在“关于美英对日和约草案及旧金山

① 路阳《“南海问题多边解决”是伪命题》,中国新闻网,2010年7月26日。

② 赵理海《海洋法问题研究》,北京:北京大学出版社,1996年,第37—38页。

③ 赵理海《关于南海诸岛的若干法律问题》,《法制与社会发展》,1995年第4期,第60页。

会议的声明”中重申,“西沙群岛和南威岛正如整个南沙群岛及中沙群岛、东沙群岛一样,向为中国领土”。1958年9月4日,中国政府发表的“关于领海的声明”再次强调东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛和南沙群岛属于中国。在1984年六届人大关于设立海南行政区和1988年七届人大关于设立海南省的决定中,就海南省行政管辖范围表述为包括“西沙群岛、南沙群岛、中沙群岛的岛礁及其海域”。^①1992年颁布的《中华人民共和国领海及毗连区法》第2条规定“中华人民共和国的陆地领土包括中华人民共和国大陆及其沿海岛屿、台湾及其包括钓鱼岛在内的附属各岛、澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其他一切属于中华人民共和国的岛屿。”^②从中国政府历次发表的声明和若干法律文件来看,均强调“断续线”内的南海诸岛“历来就是中国的领土”、“向来是中国领土不可分割的一部分”,中国对这些岛屿具有“无可争辩的主权”。

显而易见的是中国从来没有对整个南海提出主权要求,而是主张对断续线内的岛礁滩沙和海域拥有主权、管辖权,这一立场是一贯的、也是明确的。正是基于这一立场以及《联合国宪章》的基本精神和《联合国海洋法公约》有关条款的规定,中国政府始终尊重并致力于维护南海国际航道的航行、飞行自由和安全。1995年5月18日,我国外交部发言人表示,“中国维护对南沙群岛的主权及相关海洋权益,不影响外国船舶和飞机按照国际法通过南海国际航道的航行、飞行自由和安全”,呼吁“有关国家不要因存在争议而影响各国船只通过南海的正常航行”。^③

其二,诚然,1982年《联合国海洋法公约》对“历史性所有权”并没有明文规定,但《公约》中列入了“历史性海湾”、“历史性所有权”和“特殊情况”,继续赋予“历史性所有权”以“例外条款”地位,从而肯定了“历史性所有权”的特殊性、合理性和合法性。作为中国的传统水域,中国人民在南海的渔业生产活动长达两千余年,早在《联合国海洋法公约》公布之前就在南海海域内形成了历史性权利,并且在现代海洋法制度确立之际仍然在国际上受到普遍承认,这一权利不仅符合《联合国海洋法公约》,而且完全符合一般国际法原则和规则,具有充分的法律效力。1974年1月11日,中国外交部发表声明,不仅重申对南沙群岛无可争辩的主权,而且强调南沙群岛附近海域的资源也属于中国所有。^④1998年6月颁布的《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》第14条规定“本法的规定不影响中华人民共和国享有的历史性权利”,从而以国内法的形式确认了我国在南海享有的基本权利。毫无疑问,中国在南海的历史性所有权应当得到尊重。

事实上,我国依据《联合国海洋法公约》在南海主张专属经济区和大陆架的主权权利,与“断续线”内享有历史性权利二者之间是权利叠加的关系,而不是相互排斥

① 《人民日报》,1984年6月1日,1988年4月14日。

② 国家海洋局政策法规办公室编《中华人民共和国海洋法规选编》,北京:海洋出版社,1998年。

③ 《人民日报》,1995年5月19日。

④ 《人民日报》,1974年1月12日。

和矛盾的关系。其一,就法律连续性而言,“断续线”的形成早于《联合国海洋法公约》,而中国在南海历史性权利的形成更远远早于现代海洋法律制度,专属经济区和大陆架制度是基于原有权利的产物,它不能取代、也没有否认中国在南海既往已有的权利;而历史性权利也不影响中国在南海专属经济区和大陆架的主权权利。其二,从实践上而言,在早期历史中,特别是明清至近代以来,我国在南沙海域最早开展了渔业生产、最早开辟了南海航道、最早实施了南海海洋环境监测与保护、最早开展了南海海洋科学研究。而《联合国海洋法公约》有关专属经济区和大陆架主权权益的条款,即是在上述实践基础上对海洋权益做出的更为具体和全面的强制性法律规定。可以说,我国在南海享有的历史性权利,来自于2000多年的历史发展和主权、管辖权实践;而我国对专属经济区和大陆架的主权权利,来自于1982年的《联合国海洋法公约》。前者反映了政府继承和国家权利的延续,后者反映了现代海洋法律制度。作为沿海国,我国在南海享有的主权权利和以“断续线”为标志的历史性权利,两者互寓其中,并行不悖,是一个完整的体系,共同构成了我国在南海的海洋权利。^①

需要指出的是,“历史性权利”从法律上而言是静态的,但从实践上而言,则具有动态特征。由于古代、近代、当代每个历史时期的生产力水平并不平衡,因此对南海的开发、利用在不同的历史阶段,有不同的内涵和外延。事实上,“历史性权利”是一个不断累积、持续发展的过程,从最初一般而简单的海上航行、渔业生产行为,到现在的能源开发、海洋监测、海洋环保等等多层次宽领域的综合性行为,都构成了中国南海“历史性权利”的合理内核,一方面它客观反映了由古至今传统行为的连续性,另一方面充分体现了中国南海海域主权行为的持续性和延展性。因此,中国在南海断续线内,不仅享有传统的航行权、渔业权及相应的管护权,而且享有对其他资源的优先开发权以及包括但不限于海洋环保、海洋科研在内的优先管辖权。当然,“历史性权利”必须基于行为主体的合法地位,如果根本不拥有对南海海域的主权地位,这一“历史性权利”也就无从谈起。

综上所述,南海“断续线”首先确定的是线内岛屿的主权归属,其次确定了中国在线内的“历史性权利”,因此南海“断续线”至少包含了岛屿主权归属和历史性权利两层内涵。由此,我们可以确定的是,“断续线”深刻表明我国自古以来对南海诸岛及其附近海域拥有不可侵犯的主权、管辖权和海洋权益,它一方面界定了我国南海诸岛及其附近海域主权和管辖权的范围,另一方面客观反映了我国在南海的“历史性所有权”,不仅具有明白无误的历史依据,而且其合法性是充分的,其法律地位是不容置疑的。

值得注意的是,周边国家质疑中国南海“断续线”,是近两年才出现的,在1948年“断续线”公布之后,不仅没有任何一个国家提出过异议,而且多数国家在各自地

^① 部分内容参考并引用贾宇《南海“断续线”法律地位》,《中国边疆史地研究》2005年第2期。

图的标绘上沿用了中国南海断续线的标示方法,反映出国际社会对中国在南海主权地位的承认。

随着《联合国海洋法公约》的颁布,国际海洋新秩序逐步建立,对南海“断续线”的法律意义做出适当定性和科学定义是必要的。但以后来所形成的国际海洋法来衡量中国历史上早已形成的南海“断续线”是否合理,甚至对南海“断续线”武断地予以否定,这不仅是本末倒置,而且也是对历史和法律的不尊重。同时,每个缔约国都应当履行《联合国海洋法公约》赋予的权利和义务,在高度评价《公约》的作用和意义的同时,也应看到《公约》只是若干国际法之一,置其他国际法原则和规则于不顾,仅仅依据《公约》便质疑中国南海“断续线”,不仅是极其片面的,而且是完全站不住脚的。

究其根源,南海周边国家不断要求中国对南海“断续线”的法律意义做出解释,并力图否定南海“断续线”的合法性,其真正目的在于削弱乃至否定中国在南海的主权和管辖权,这是显而易见的。如果不顾事实,完全从这一目的出发讨论南海“断续线”的话,也就没有什么理论价值了,当然也就失去了讨论的必要。

事实上,有关南海问题的重要理论问题不止于上述五个方面,但这五个方面是最基础,也是相对较为前沿的问题。除此之外,围绕南海问题还有很多值得我们深入研究的问题,比如海域划界、航行自由、大国介入、海上安全、争议区油气资源开发等等。南海问题事关我国领土完整、国家安全和经济社会可持续发展,我国在南海面临诸多挑战,因此,只有深化理论研究并不断开拓创新,才能更好地发挥理论研究在维护我国海洋主权中的积极作用。

(责任编辑:陈志瑞)