

## 推进南海整体性开发的现实思考

周 伟

**【摘要】** 海洋开发决定着每个国家的前途和未来。在当前南海主权争端的困局暂时无法破解,周边各国纷纷加快开发步伐的形势下,中国也需要在南海开发问题上奋起直追、有所作为。要通过战略的调整和政策的制定,实施积极稳妥、全面有效的开发行为,强化我国在南海问题上的话语和影响,这既是宣示主权和实际存在的需要,也是维护国家安全和利益的需要。

**【关键词】** 南海开发; 实践反思; 国际关系

**【中图分类号】** D81 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2012)03-0127-05

**【基金项目】** 2011年度国家社科基金青年项目“我国南海开发对策研究”(11CGJ023); 2009年度海南省社科规划课题“南海油气资源开发与中国—东盟能源合作问题研究”(HNSK09-48)。

**【作者简介】** 周伟(1978—),男,河南开封人,华中师范大学政治学研究院2008级博士研究生,海南大学政治与公共管理学院副教授,主要从事亚太国际关系及南海区域问题研究。

### 一、南海“搁置争议、共同开发”的实践反思

南海又称南中国海,整个海域呈东北—西南走向的半封闭状,总面积约为350万平方公里,战略地位重要,自然资源丰富。在我国南海断续线以内,由北向南依次排列着东沙、西沙、中沙和南沙四大群岛。长期以来,中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权,国际社会及周边国家对此并无异议。但20世纪70年代后,随着南海油气蕴藏的发现以及《联合国海洋法公约》的制订,使部分国家认为对该地区提出主权要求有了法律依据与实际意义。它们通过在法律上主张“邻接原则”、“安全原则”等,强调南海对于本国在军事、安全、经济等方面的意义,并以此为由对我国南海提出主权要求。由此而来,围绕着南海岛礁及其海域的主权纷争开始凸显,原本并不存在的南海争端逐渐演变成为亚太地区的热点问题。

在当时的背景下,为了营造改革开放的外部环境,中国政府提出了“搁置争议、共同开发”的原则。1984年2月,邓小平在会见美国乔治城大学战略与国际问题研究中心代表团时说:“有些国际上的领土争端,可以先不谈主权,先进行共同开发。这样的问题,要从尊重现实出发,找条新的路子来解决”。<sup>①</sup> 1988年中越“3·14”海战后不久,中国外交部发表

了“关于西沙群岛、南沙群岛问题的备忘录”,其中指出:“中国一贯主张和平解决国与国之间的争端,在南沙问题上也是如此。正是本着这种精神,中国主张将南沙群岛问题暂时搁置一下,将来商量解决”。<sup>②</sup>这是中国政府第一次向世界表明自己在南沙群岛问题上政策的转变。1990年中国国家主席杨尚昆在出访印尼时,首次向国际社会完整地表述了中国政府在南海问题上的立场,即“搁置争议、共同开发”。在此之后,中国领导人在很多场合都阐述了这一原则立场,并始终贯彻于中国的外交实践中。

客观的讲,中国基于对南海主权问题的理性思考,以积极务实的态度率先倡导“搁置争议、共同开发”,这无疑给错综复杂的南海纷争提出一个新的解决途径。它在强调中国拥有南海无可争辩的主权的同时,也充分考虑到了有关各国的利益诉求。从稳定周边、推行睦邻外交的角度来看,这一原则自然具有合理性与必要性。但问题在于,自从“搁置争议、共同开发”原则提出以来,我国政府从维护地区稳定的大局出发,为了避免南海地区局势的激化和恶化,主要的着眼点都放在了搁置争议和维持现状层面,而在开发问题上却没有任何实质性的行动和步骤。与此形成鲜明对比的是,周边国家在继续加强主权攻势的同时,却纷纷开始了各种掠夺性的开发行为。

在获得丰厚经济利益的同时,也增加了在南海地区的存在和影响,为主权归属的争夺进一步增添了筹码。

“冷战后,海洋权益和大陆架争端作为一种新型的‘准边界与领土争端’,成为引发当代国际冲突的又一热点问题”。<sup>③</sup>尤其是进入新世纪以来,在多种因素的影响和作用下,南海形势更加波诡云谲,主权争端和利益纷争也日趋复杂和尖锐。一系列多边行为宣言及双边协议的签署,并没有带来人们所希冀的地区稳定与和平。相反,与中国在南海问题上的自我克制相比,周边各国却在“实际控制”基础上,不断通过“有效开发”来强化事实存在,并采取各种方式加紧对周边海域的侵占,同时宣示各种形式的主权存在,以寻求法理上和国际舆论上的主权归属认可。目前,越南、菲律宾和马来西亚等国在南海已经呈现出“驻军常态化、工事永久化、阵地纵深化”的特点,我国南海岛礁被侵占、海域被瓜分、资源被掠夺、权益被侵蚀的局面日趋严峻,国家主权和海洋权益长期遭受严重损失。

就实践效果而言,“中国方面提出的‘搁置争议、共同开发’,在一定程度上已转变为‘中方搁置,他国开发’”。<sup>④</sup>南海周边国家表面上同意“搁置争议、共同开发”,而实际上却是希望南海“维持现状、我先开发”。有鉴于此,我们需要在南海争端问题上进行反思。中国单方面的善意释放与克制忍让,并没有换得周边国家的共鸣和认同;中国首先提出了共同开发的原则,但在其他国家不予响应并大力推进自主开发的同时,自己却恰恰没有进行任何实质性的开发。在主权争端方面我们已经无路可退,在资源开发方面我们又停步不前,这种自缚手脚、隐忍不发的行为使我们在南海问题上左支右绌,日益被动。

从本义上理解,所谓“共同开发”是指,“在分歧或争端目前尚无法达成一致的情况下,有关各方暂时将争议放在一边,经过若干年的‘共同开发’之后,逐步求得共识,而有关领土主权问题的最终解决,仍然取决于在和平共处五项原则的基础上的两国政府间的外交谈判,并以缔结领土条约加以确定和约束”。<sup>⑤</sup>因而,仅就此意义而言,“‘搁置争议、共同开发’原则不可能从根本上解决领土和海洋权益争端,而只是把有关争端无限期延长,甚至有可能为共同开发后的利益纷争留下隐患”。<sup>⑥</sup>从长远来看,我国在应对南海争端上的保守性和开发实践上的滞后性,不但不利于南海问题的最终解决,反而为以后预埋了更多的不确定因素。

随着国际关系和南海态势的发展变化,今后中国政府在处理南海主权争端时,一方面仍然要倡导“搁置争议、共同开发”的原则;但另一方面,在当前主权争端的困局暂时无法破解,周边各国纷纷加快开发步伐的背景下,中国也必须在南海开发问题上奋起直追、有所作为,并争取在开发实践方面不断取得突破。要通过战略的调整和政策的制定,彻底扭转我国在这一领域停滞不前、日益被动的局面;要通过积极稳妥、全面有效的开发行为,强化我国在南海问题上的主权与利益诉求,这既是宣示主权和实际存在的需要,也是维护国家安全和利益的需要。共同开发,首要的是自己参与开发。我们提出了共同开发的方针,但是惟独自己不参与开发,这种现状必须尽快改变。

## 二、推进南海整体性开发的现实意义

在新的国内外形势下,推进南海整体性开发的现实意义是重要而深远的。首先,推进南海整体性开发有利于加强我国在南海海域的存在和影响,维护国家主权和领土完整。目前,在我国南海断续线以内,绝大部分的岛礁都已被周边国家抢占完毕,并且在200万平方公里左右的海域面积中,越南、菲律宾、马来西亚、印尼、文莱五国主张的海域有154万平方公里(扣除重叠部分)侵入其中。如此一来,留给我国无争议的南海海域只有44万平方公里,仅占22%。<sup>⑦</sup>自1982年《联合国海洋法公约》缔结以来,国际海洋国土的概念发生了重大变化,200海里专属经济区的建立使海洋国土超出了近海海域的范围。因此,如果我们不能迅速地在南海开发中占有一席之地,从而确立我们在南海海域的存在和影响,那么就会给侵占我国领土和海域的国家以足够的时间制造既成事实,甚至让其他国家以利用外资联合开发为名把更多的外部势力卷入南海,从而使南海问题更加趋于复杂化和国际化,不利于我国维护国家主权和领土完整的努力。

其次,推进南海整体性开发有利于维护我国的海洋权益、国家安全等重大战略利益。随着陆地资源的日趋枯竭和海洋开发的深入,越来越多的国家已经把目光投向了海洋。海洋不仅具有地缘和交通等传统意义,其所蕴藏的丰富资源对一国的生存和发展有着深远的影响。从某种意义上来说,21世纪是海洋的世纪,海洋开发决定着每个国家的前途和未来。由于我国正处在工业化、现代化的关键时期,再加上庞大的人口基数,因此未来的经济发展和建设仍然需要大量的资源支撑。在可以预见的将

来,向海洋进军、大力开发南海资源将成为我们必然的选择,这不仅是维护主权和领土完整的需要,更是关系到国家战略利益和长远发展的需要。另一方面,南海自古以来就是连接太平洋和印度洋的重要海上通道,是东亚通往西亚、非洲和大洋洲的“十字路口”。在我国通往国外的近40条航线中,超过一半以上的航线通过南海,60%以上的外贸运输从南海经过。由此可见,南海是我国确保海上贸易与通道安全的重要保障。从地缘政治上分析,“中国地处东亚大陆,列强环伺,美日同盟紧紧扼住海上,战略及能源通道极易被强权控制。”<sup>⑧</sup>在东南沿海,虽然海岸线漫长,但受制于西太平洋上的岛链封锁,黄海和东海的海上拓展空间十分有限。在这种情况下,南海就成为延伸我国战略空间的重要阵地,对于维护我国的海上安全和扩大防御纵深至关重要。

再次,推进南海整体性开发有利于确保我国未来的能源供给和能源安全。众所周知,南海海域油气资源蕴藏量丰富。据中国地质部门的预测,南海油气资源主要分布在24个沉积盆地,总面积约72万平方千米,油气储量约420亿吨。南沙群岛附近海域分布10个油气盆地,面积约41万平方千米,油气储量约350亿吨,其中在中国南海断续线以内的盆地约25万平方千米,储量约150亿吨。<sup>⑨</sup>目前,我国已是仅次于美国的世界第二大石油进口国,2011年石油对外依存度更是高达56%。<sup>⑩</sup>各方面的预测表明,未来我国的能源供给远景很不乐观。在今后的10—20年内,中国将遭遇非常严峻的能源安全问题。然而,由于主权争端等多方面的原因,我国在南海海域却没有任何实质性的油气开采项目。与中国相比,周边国家却不断加快了南海油气资源的开采力度<sup>⑪</sup>。以越南为例,作为曾经的贫油国,通过在南海海域开采石油,现在年产量高达2000多万吨,并一跃成为了石油出口国。作为越南出口最多的产品之一,石油在其GDP中所占的比重已经超过了30%。<sup>⑫</sup>因此,从社会经济发展、能源供给安全的全局考虑,我国必须加大南海油气资源的开发力度,它将在很大程度上解决我国经济发展中长期面临的能源瓶颈问题,是破解我国日益严峻的能源困局的一把钥匙,关系着我国未来稳定的能源供给和持久的能源安全。

最后,推进南海整体性开发有利于国际旅游岛战略的顺利实施,实现海南经济与社会发展的战略转型。2010年1月,国务院正式公布了《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》,其中在国际

旅游岛的战略定位部分,明确提出把海南建设成为南海资源开发和服务基地,要加大南海油气、旅游、渔业等资源的开发力度,加强海洋科研、科普和服务保障体系建设,使海南成为我国南海资源开发的物资供应、综合利用和产品运销基地。<sup>⑬</sup>由此可见,推进南海开发是国际旅游岛战略的重要组成部分,这为改变我国在南海开发问题上的落后局面提供了难得的历史机遇和现实契机。与此同时,海南作为我国最大的经济特区,拥有全国人大特别赋予的周围海域地方管辖权。在充分利用自身优势参与区域经济合作的过程中,如何处理棘手的南海争端问题,也是海南必须考虑和面对的重大挑战。一方面,以海南为基地推进南海开发,实现国际旅游岛建设的战略目标,这是中央政府赋予海南的重要使命;另一方面,海南如何在国家南海战略中发挥关键作用和扮演重要角色,实现经济与社会发展的战略转型,这本身就是国际旅游岛战略的应有之义。

### 三、推进南海整体性开发的内外策略

要推进南海的整体性开发,我们首先应该在战略思路上进行思索,努力做到谋定后动、步步为营。第一,我国的南海开发应该上升为国家战略,举全国之力来推进和实施。国家层面要高瞻远瞩、统筹谋划,早日出台我国的海洋战略及海洋发展规划,同时组建国务院领导下的海洋开发与管理机构,把相关职能部门和涉海省市全部纳入进去,以保证海洋发展事业的统一有序。此外,还要像全国各省市支援四川地震灾后重建那样,举全国之力建设开发南海;第二,我国的南海开发应该是“全方位”的开发,包括经济、政治、文化、军事、外交等诸多领域。为此,必须整体布局和全方位推进,不断加大南海开发的力度,加快南海开发的速度。从目前我国南海开发的现状来看,主要停留在油气资源、渔业资源等特定领域的开发,缺少系统化和全方位的思维认知。事实上,在新的现实条件和外部背景下,南海开发必须改变以往逐项推进、渐次展开的方式,只有通过整体推进的路径和模式,才能实现以全面开发强化主权维护,以主权维护促进全面开发,走出一条成功解决南海问题的新路;第三,在实施南海开发的过程中,应该遵循“点—线—面”的扇形战略布局和“三级跳”的战略推进路线。要充分利用我方控制的海域及岛礁,实现由点及线、由线带面的战略开发,同时借鉴海军登岛作战中的“蛙跳”战术,必要时辅之以海上人工建筑和构造,通过跳跃方式实现开发过程中的战略推进,从根本上确保我国的南海开发稳扎稳打,

积极有效。

其次,在南海开发的路径选择上,应该遵循多元并举,统筹兼顾的思路。具体来说,可优先考虑以下几个方面:一是渔业资源的开发。南海开发,渔业先行。作为我国的传统渔场,南海海域自古以来就是我国渔民的作业范围。20世纪90年代以后,由于南海安全形势的紧张以及周边国家驱赶和抓扣行为,我国渔民在南海尤其是在南沙的渔业活动大大减少。有鉴于此,我们要通过各种鼓励和支持措施,同时提供必要的安全保障,恢复我国渔民在南海的远洋捕捞及岛礁附近的渔业养殖;二是油气资源的开发。南海丰富的油气蕴藏量对我国未来的能源安全至关重要,借助我们目前在海洋石油勘探与开发方面的技术进步,要大力推进南海油气资源开发的力度和速度;三是旅游资源的开发。南海作为我国为数不多的生态环境未受到破坏的热带海域,具有得天独厚的发展海洋旅游的资源优势,大力开展海上观光游和休闲度假游前景广阔;四是军事和战略资源的开发,包括机场、港口、码头、航道、水文、遥感、监测等;五是其他资源的开发,如可燃冰、潮汐能、太阳能、海底矿产、稀有金属等。在南海开发的模式构建上,则应该坚持二元并进,逐次推进和展开。具体来说,它包括自主开发与共同开发两个层面。在自主开发层面,首先应该在没有主权争议以及我国实际控制的地区加快开发步伐,通过自主开发推动共同开发;在共同开发层面,要加大双边谈判和协商的力度,通过互惠共赢、一揽子解决方案等积极稳妥地推进开发进程,通过共同开发来推进区域经济合作和地区一体化进程。

再次,在推进南海整体性开发的过程中,应该固本培元、苦练内功,不断强化各种体制保障和后勤支持建设。这既需要内部各种管理职能的相互协调与合作,又需要对现有管理体制进行创新与重构,同时还需要统筹国内各部门、各地区之间的联动与配合,努力做到在南海开发问题上的全国一盘棋。就目前而言,我国在南海开发的内部保障上还存在着诸多亟待解决的问题。一是海洋主管和牵头部门的缺位。在当前的部门分工和管理体制下,涉及海洋的职能被分散在不同的管理部门,一旦遇到紧急、棘手或重大的海洋事务,常常找不到相关的主管或牵头部门;二是海域行政管理的薄弱。长期以来,由于我们海洋意识和海洋观念的滞后,思维和眼光总是局限在陆地。表现在海域行政管理上,就是简单的借鉴陆地行政管理的理念和模式来管辖海洋。由于没

有充分考虑到海洋的独特性,海域行政管理自然十分薄弱甚至有形无实;三是海上执法力量的分散。目前,我国海洋执法机构繁多,如“渔政”、“海监”、“海事”、“海关”、“海警”等,由于力量分散、职责不明,不仅造成了人力、物力和财力的巨大浪费,也导致海洋执法能力不强和效率低下;四是后勤保障基地的缺失。南海开发作为一项系统性工程,需要一系列的后勤保障和支援,从目前的实际情况来看,在后勤保障基地建设方面是严重滞后的,无法为南海开发提供必要的支持;五是军事威慑力量的滞后。鉴于当前南海地区的形势及周边国家的态势,我国要推进南海开发必须保持强大的军事威慑力量作为后盾。尽管近年来我国的军事现代化建设取得了较大进展,但在区域外大国军事介入以及各相关国联合对我的背景下,为了应对可能出现的危机或冲突,我国还需要不断强化军事力量方面的建设。

最后,在推进南海整体性开发的过程中,还应在外部策略上认真思索、恰当应对,这是我国在新的国际关系形势下必须面对的重大战略问题。目前在国际层面,南海争端大致形成了三组战略关系:第一组是我国与越南、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚、文莱的双边关系;第二组是我国和东盟地区组织的关系;第三组是我国和美、日等区域外大国的关系。在这三组关系中,区域外大国的介入尤其令人关注和担忧。它们通过在法律上大力挖掘“非领海理论”和“共同海上通道”对于“区域安全”和“国际安全”的意义,试图削弱我国对南海的主权和管辖权,为其介入南海问题制造国际法上的法理根据,进而达到利用南海在政治、军事、经济等方面遏制中国的目地。因此,对我国来说,推进南海开发的难点在于外部,既涉及到与美、日等大国的战略互动,又涉及到与东盟地区组织的关系构建,还涉及到与越、菲、马等国的利益协调,需要在宏观、中观与微观背景上寻找到一个合理平衡。从宏观上来看,作为亚太地区正在崛起的国家,中国必须从与美国互动的角度来审视南海开发问题,有效预防和处理区域外大国的干扰及介入;从中观上来看,需要从稳定周边、争取东南亚国家的角度,来重新思考和定位中国与东盟地区组织的关系,而不是仅从一时一地的得失上来看待南海开发问题;从微观上来看,推进南海整体性开发涉及到与周边国家的政治博弈和外交折冲,因此,如何加强与各争端国的利益协调和互惠共赢,应该成为我国南海开发的新的战略视角和基本立足点。

#### 四、推进南海整体性开发的关键问题

从目前南海问题的走向来看,我国正日益明显地面临着四大挑战:一是中国海洋战略长期缺失与南海主权争端日益严峻之间的矛盾;二是“搁置争议、共同开发”原则与有关国家不予遵守和响应之间的矛盾;三是“与邻为善、以邻为伴”方针与周边国家对我国崛起产生的潜在“担忧”之间的矛盾;四是主权争议留待未来解决与有关国家不断通过开发固化主权之间的矛盾。与此同时,在新的国际形势和现实背景下,加快我国在南海开发问题上的步伐,强化我国在南海争议海域的实际存在,是维护我国主权和领土完整、确保我国海洋权益与能源安全的战略需要,同时也是推动国际旅游岛战略的顺利实施、实现海南经济与社会发展转型的现实需要。因此,在这样的内外压力下,推进南海整体性开发必将会遇到各种不言而喻的困难和阻力,需要应对和解决的问题更是千头万绪、纷繁复杂,需要处理的关系和掌握的平衡也十分微妙,这对我国新时期的内政外交是一个严峻的挑战与考验。

应该认识到,不断促进与周边国家的友好合作,为现代化建设的宏伟目标争取良好的外部环境和难得的战略机遇,这是我国当前外交政策的大局,必须努力维护。考虑到这一现实背景的要求,要想使我国的南海开发取得积极成效,就需要重点把握和解决以下关键问题。首先,在南海主权争端呈胶着状态以及地区形势异常敏感复杂的背景下,要通过战略与策略的合理制定,既要实现我国在南海开发问题上的后发优势,又要维护南海海域的局部和平与稳定,以便为未来主权争端的最终解决争取时间和空间;其次,南海开发作为我国的内政问题,牵一发而动全身,涉及到多个层面、部门和领域。为此,要在开发过程中协调好中央与地方、政府与社会、经济与政治等多重复杂关系,确保我国南海开发战略的顺利实施;再次,南海开发同时也是外交问题,由于牵涉到诸多的国家和地区,而且彼此之间在历史主权、民族情感、国家利益等方面长期纠结,一些区域外大国也会伺机干预和介入。因此,还要在开发过程中协调和整合各方复杂的利益诉求,找到行之有

效的开发模式和方案。

#### 注 释

- ① 《邓小平文选》,第3卷,人民出版社,1993年版,第49页。
- ② 《人民日报》,1988年5月13日。
- ③ 杨勉:《和平解决边界与领土争端的途径与方法》,载于《社会主义研究》2009年第1期。
- ④ 邵建平:《东盟国家处理海域争端的方式及其对解决南海主权争端的启示》,载于《当代亚太》2010年第4期。
- ⑤ 李国强:《解决南沙群岛主权争议几个方案的解析》,载于《中国边疆史地研究》2000年第3期。
- ⑥ 杨泽伟:《“搁置争议、共同开发”原则的困境与出路》,载于《江苏大学学报(社会科学版)》2011年第3期。
- ⑦ 《南海开发计划与海南战略基地建设》,中国社会科学网, <http://www.cssn.cnnews274286.htm>。
- ⑧ 胡宗山:《中国的和平崛起:理论、历史与战略》,世界知识出版社,2006年版,第282页。
- ⑨ 李金明:《南海争端与国际海洋法》,海洋出版社,2003年版,第10页。
- ⑩ 人民网,2012年2月7日。 <http://politics.people.com.cn/GB/1027/17048040.html>。
- ⑪ 据美国能源信息署等机构的不完全统计,越南已与50余家外国石油公司签订了30个联营合同,在南海已钻井90余口,至少有7口井位于中国南海断续线内,约有1/6的海上石油产量来自于中国南海断续线内海域;菲律宾从1971年开始就与美国、加拿大、瑞典等外国石油公司合作在南沙群岛海域钻井,每天在南海地区开采近1万桶的石油;马来西亚在中国南海断续线内开采的油田已达18个、气田40个,其油气开发范围已深入中国南海断续线内约120海里;文莱在南海地区有8个油气田,日产石油19.5万桶,约1/3的油气产量来自中国南海断续线内;印度尼西亚在中国南海断续线内钻了20多口油气井。
- ⑫ 凤凰网,2011年6月14日。 [http://news.ifeng.com/mainland/special/nanhaizhengduan/content-1/detail\\_2011\\_06/14/7007098\\_1.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/special/nanhaizhengduan/content-1/detail_2011_06/14/7007098_1.shtml)。
- ⑬ 中央政府门户网站,2010年1月4日。 [http://www.gov.cnzwgk2010-01/04/content\\_1502531.htm](http://www.gov.cnzwgk2010-01/04/content_1502531.htm)。

[责任编辑 赵长峰]