

中国南海问题面临的挑战及解决途径

朱元凯

(山东师范大学 政治与国际关系学院, 山东 济南 250014)

【摘要】南海问题主要是指中国与南海周边国家在南沙群岛主权归属以及海域划界上存在的分歧与争端。目前我国南海岛礁被侵占、海域被瓜分、资源被掠夺、权益被侵蚀的局面依然如故,并有不断恶化的趋势。如何解决南海问题,不仅关系到中国海洋权益和国家主权的维护,更关系到中国与东南亚国家的友好关系以及东亚地区的和平稳定。因此,我们应当转变观念,调整政策,分步骤分阶段解决南海问题,确保我国在南海的主权和权益不受侵犯。

【关键词】南海问题;南沙群岛;海洋权益;大国博弈

【中图分类号】D822 【文献标识码】A 【文章编号】1008—6153(2012)01—0161—03

【作者简介】朱元凯(1987-),男,山东泰安人,山东师范大学政治与国际关系学院国际关系专业2009级硕士在读。

一、中国南海问题的历史由来与现状

南海位于中国大陆南部,北起北卫滩,西至万安滩,东抵黄岩岛,南到中国疆域的最南端曾母暗沙。南海中分布着众多岛礁,其中主要由西沙群岛、中沙群岛、东沙群岛和南沙群岛等组成。南海周边的国家除中国外还有越南、马来西亚、印度尼西亚、文莱、菲律宾等。

南海问题的焦点是南沙群岛及其附近海域的领土纠纷。南沙群岛幅员辽阔,有200多个岛、礁、沙、滩组成,在历史上是最早由中国发现和命名、最早由中国经营和管理、最早由中国对其行使主权的。因此无论从历史还是从法理的角度来说南沙群岛都是中国神圣领土不可分割的一部分。其实,在战后相当长时期内并不存在所谓的南海问题,南海周边地区也没有任何国家对中国在南沙群岛及其附近海域行使主权提出过异议。南海问题的出现一方面是在20世纪60年代末70年代初,南海地区发现了丰富的石油资源。在巨大经济利益的诱惑下,南海周边国家便利用地理上靠近南海的位置优势,不断蚕食中国南海传统疆域线,侵吞中国的石油资源。另一方面,到了20世纪70年代,随着现代海洋法的发展逐步确立了大陆架和专属经济区的法律制度,沿海国开始将国家主权由领海向外扩展。根据1982年《联合国海洋法公约》,中国需要在南海与越南、马来西亚、菲律宾、印度尼西亚、文莱等沿海国家进行海域的领海、专属经济区和大陆架划界。第三,从地缘政治角度看,南海通过马六甲海峡连接太平洋和印度洋,是东亚各国主要是中国、日本和韩国与欧洲、

非洲以及中东、南亚地区进行贸易往来与石油运输的必经之地,具有“海上生命线”的重要战略地位。截止到目前,对于整个南沙群岛中国只保住了包括台湾占领的太平岛在内的九个岛屿,其余四十多个岛礁都被其他国家侵占,中国与南海邻国在南沙群岛地区基本上形成了“六国七方”的对峙和角逐格局。南海形势近几年日趋紧张,有些国家变本加厉试图以国内立法的方式对所侵占中国海洋国土造成既成事实。2009年2月17日,菲律宾国会通过了领海基线法案,该法案将中国的黄岩岛和南沙群岛部分岛礁划为菲律宾领土。

针对南海问题不断恶化升级的局面,中国政府一再声明应按照国际法、现代国际海洋法所确立的法律原则和相关制度,同有关国家以谈判的方式和平解决争端。在争端解决之前,中国政府提出了“主权归我,搁置争议,共同开发”的合作模式。但这一政策主张“并未得到实质性认同,反而在某些方面束缚了自己的手脚”。^[1]受国家利益等因素驱动,南海局势出现了一系列复杂化的特征和趋势,中国在南海维护海洋权益方面面临的形势非常严峻。南海问题将可能成为影响中国现代化顺利进行的重要因素之一,如不妥善处理这些负面因素,对中国与东盟的合作以及东亚地区和平稳定都将产生重大影响。

二、当前中国在南海问题上面临的挑战

从根本上来讲,南沙群岛的争端是部分国家对自身国家利益的界定不清造成的。国家利益概念在理论上具有客观实在性和主观抽象性双重属性。客观存在的利益只有通过国家决策者的主观判断才能

成为最终的国家利益。国家利益概念的双重性对界定国家利益造成一定程度的模糊性和认识不清,再加上国家决策者在各种国家利益的平衡方面缺乏恰当的价值判断,一国为追求自身利益而不断扩大国家的利益范围并不惜侵害他国利益。国家对利益的恰当界定除了正确判断本国的客观需要之外更要考虑本国的国家实力。现实主义国际关系理论认为以权力定义利益,权力是实现国家利益的手段,但如果国家追求超出自身国家实力之外的利益必然会遭到失败。越南、菲律宾等国家无视中国主权和领土,公然要求对南沙群岛拥有主权,这是由对本国国家利益的错误认知造成的。他们在错误的利益观的指导下不断侵犯中国国家利益,采取冒险主义和机会主义的投机路线必将适得其反,最终对本国国家利益构成威胁。

在当前南海问题的客观形势面前,中国面临着诸多挑战,其中既有南海问题本身所存在的客观复杂性,又有对中国南海政策的质疑等主观因素,具体表现在以下三个方面:

(一)中国南海政策的局限性。中国出于和平解决争端、维护与南海周边国家关系的战略考量,自上世纪80年代制定了“搁置争议,共同开发”的南海政策。但是这一政策在周边国家的理解中出现了偏差,它们有意或无意地忽视中国南海政策原则的前提是“主权在我”,结果造成了今天“中方搁置、他国开发”的现状。中国一直奉行和平外交政策,为了稳定和发展与周边国家友好关系,中国更是立足长远从大局出发对部分国家的挑衅行为采取了克制与忍让的态度,并坚持通过对话与谈判协商手段解决争端。然而中国努力维护国家间友好关系的初衷换来的却是个别国家对中国的蔑视与侵犯。残酷的现实让我们逐渐认识到领土和资源型冲突作为一种根本性利益冲突,在国际政治中属于“零和博弈”,仅仅通过外交手段恐将是难以有效发挥作用并注定是长期而漫长的过程。历史证明,外交向来是与军事实力相联系的,外交手段的有效性往往以强大的军事实力为后盾。中国虽与东盟建立了自贸区,经济联系取得显著成绩,并且积极在东南亚地区施展经济援助,但中国对这一地区的经济影响却无法转化为外交优势,一个很重要的原因就是中国没有适当地显示威慑力。

(二)解决南海问题的紧迫性。尽管南海问题属于地区问题,但由于域外大国的介入以及国际社会的关注,南海问题的地缘政治意义正日益凸显。目

前南海形势异常严峻,南沙群岛周边海域石油、天然气资源流失非常严重。石油、天然气属于不可再生资源,虽然南海油气资源可开采量比较可观,但也是有限度的。从本质上说,各国争夺南沙诸岛是项庄舞剑意在沛公,各国所真正关注的绝非是几个荒岛野地。它们通过占据更多的岛屿无非是希望能够在现代海洋法推动下的新一轮海权竞争格局中为本国争得一席之地,借机抢占更多的资源。为了增强在南海地区与中国抗衡的力量以及谈判的筹码,东南亚部分国家试图构建一个集团,通过抱团的方式变本加厉地蚕食中国南海领土。此外南海问题的紧迫性还表现在个别国家利用南海问题渲染“中国威胁论”,挑起军备竞赛并希望借助域外大国的力量增强对抗中国的实力。如果我们听任事态的进一步发展,问题只会愈演愈烈,南海地区有可能会成为大国遏制中国崛起的又一个战略前沿。因此南海问题本身就是一个悖论,一方面南海问题的复杂性决定了通过和平谈判解决争端必定是长期的过程,另一方面解决南海问题的紧迫性又要求我们采取进一步措施刻不容缓。

(三)域外大国干涉的复杂性。域外大国包括美国、印度、日本都试图通过介入南海问题增加与中国对抗的资本,其中以美国最为明显。美国作为地区外国家,过去一直对南海问题持“积极的中立主义”政策。随着美国重返亚太步伐的加快,奥巴马上台后声称南海关系到美国的国家利益,主张相关国家以多边的方式谈判解决,并多次表示希望组织召开国际会议。美国表面以多边谈判的方式帮助少数东南亚国家解决争端,实则是假借南海问题将东盟国家联合起来一致对抗中国,从而挑起中国与东盟之间的矛盾和冲突。另外美国为恢复在东南亚地区的影响力,加快了对东南亚地区的渗透和军事活动,企图以制造南海紧张局势推动南海问题国际化的手法牵制中国。2010年8月美国派出“乔治·华盛顿”号航母及“约翰·麦凯恩”号导弹驱逐舰先后抵达越南,与越南组织联合军事训练。美国声称的所谓对南海地区的利益关切主要是自由航行权问题,然而中国政府一再回应美国及其他国家在南海公海的航行从未受到过任何威胁,而且中国一直努力维护并积极保障南海公海海域的航行自由。近日美国调整驻澳大利亚军事部署,增加驻澳美军人数,以及推动东南亚国家加入TPP框架协议等重大步骤,都预示着中国未来解决南海问题的复杂性和严峻性。如何发展与域外大国的关系及协调对这一问题的政策,不仅

关系到南海问题的发展前景,也关系到中国能否采取有效措施切实保障国家利益。

三、转变观念,调整政策,解决南海问题

南海问题从我们国家层面来讲属于海洋权益维护问题,而从国际角度来说则涉及外交及国际政治领域问题。虽然我们坚决反对南海问题的国际化,但解决南海问题必然涉及国际关系。因此南海问题的双重性要求我们既要立足于国内又要着眼于国际,从国家战略的高度窥探问题的本质及深刻影响,采取切实有效的战略途径和手段保障南海主权不受侵犯。

首先,转变观念。南海问题是中国海洋问题中的一个主要方面,解决南海问题应该上升到国家海洋权益维护的高度,从整体着眼制定有利于国家维护长期安全稳定和可持续发展的海洋战略。目前我国维护海洋权益的法规还不健全,我国已颁布了《领海与毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》等海洋权益法规,但配套法律措施还不完善,尚未建立起科学合理的海洋维权法规体系。二是海洋执法资源没有得到有机整合。近年来我国逐渐增强了对海洋维权力量的投入,但海上执法力量分散、执法体制不顺、执法船只和设备落后等问题仍比较突出。中国的海洋发展落后究其根本原因就在于我们海洋观念落后、海洋意识薄弱,对维护海洋权益重视不够,导致了有海不防,有防不固。“努力培养和增强国人的海洋意识,是当下解决海疆争端的重要前提”。^[2]实现海洋发展意识的觉醒和海洋维权意识的增强最重要的就是需要国家转变观念。毋庸置疑,我们国家历史上曾经历过海禁和闭关锁国,海洋意识相对淡薄,正是这种“重陆轻海”思想的作祟,我们国家近代走向了沦为半封建半殖民地的境地,屡遭其他国家的欺凌和压迫。时至今日,这种思想仍然根深蒂固,在一定程度上起着误导作用。所以欲强海应先增强国民的海洋意识,树立一种“海洋兴则国家强,海洋弱则国家衰”的海洋观。这就要求我们从战略高度制定国家海洋发展规划,加大对国民的海洋知识普及宣传,增强对海洋科技的资金投入,同时也应努力提高海军军事现代化水平。

其次,调整政策。在国际社会中国政府一贯主张以和平方式谈判解决国际争端,中国提出了“搁置争议,共同开发”的南海政策,主张在争端解决前南海周边国家与中国合作开发南海地区。随着南海问题日趋复杂,南海局势的发展已经远远超出了中国

制定南海政策的背景和出发点。从一定程度上讲,南海局势的不断恶化升级与中国“搁置争议、共同开发”态度长期不明朗,周边国家认为有机可乘是有很大的关系的。2002年中国与东盟国家签订的《南海各方行为宣言》,由于不具有国际法性质,就不足以有效约束南海周边国家。此外中国对东盟国家的经济外交存在很大局限性,没有转化为解决南海问题的外交优势。为了尽快解决南海争端问题,保障国家安全和地区稳定,我们必须调整既定政策。一方面强化主权宣示。主权涉及国家的生存和根本利益,维护南海主权的立场必须更加坚定,绝不动摇。中国应把南海问题视为同台湾、西藏等等重要的“国家核心利益”,拒绝对他国进行任何妥协。另一方面积极推动东盟各国签订《南海行为准则》等更具国际法律效力的条约,与周边国家探索建立维护海洋权益的合作机制,在与东盟发展友好关系的同时致力于南海问题的顺利解决。第三,大力发展我国海军力量建设,适当增强对南海地区的军事威慑。马汉认为:“光有法律而没有力量就得不到公正;法律的合理与否不取决于力量,但其有效性要由后者赋予。”^[3]中国爱好和平、渴望和平,但中国不能为“和平”所羁绊。中国作为海洋大国,如果没有强大的海军力量予以保障,必然会有外力威胁国家安全和领土完整。我们解决南海问题应该“文治”与“武功”并举,“橄榄枝”与“大棒”并行。第四,努力加强与域外大国的政策协调,尽量避免使其成为阻碍中国解决南海问题的绊脚石。为此中国需要与域外大国开展有理、有利、有节的斗争,求同存异,既要在涉及主权问题上坚定立场,又应在其他领域增加政策的灵活性。

总之,南海问题关系到中国的和平与稳定大局,关系到中华民族的兴衰与荣辱。面对复杂的南海局势,我们应当多管齐下,综合应对,确保我国的海疆安全,从而为实现中华民族的伟大复兴创造一个安全的海洋环境。

参考文献:

[1]肖 . 加强中国国家安全战略的思考[J]. 理论视野, 2011, (6).

[2]张植荣. 中国边疆与民族问题[M]. 北京:北京大学出版社, 2005. 170-171.

[3]马汉. 海权论. 萧伟中,梅然译[M]. 北京:中国言实出版社, 1997. 128.

(责任编辑:张希宇)