

马来西亚的南海政策及其走向

骆永昆*

马来西亚地处东南亚核心地带,南海将其领土分为东西两部分。西马来西亚(西马)位于马来半岛南端,濒临马六甲海峡,东马来西亚(东马)位于加里曼丹岛北部,濒临苏禄海和苏拉威西海。自 20 世纪 60 年代末期以来,马来西亚一直在南海开发油气,经营其所占岛礁,并以《大陆架法》声称对争议岛礁拥有主权。目前,马来西亚的南海政策虽有所调整,但其开发利用南海资源的基本战略未变。

一、对南海的占领与开发

马来西亚对南海的占领与开发大致可划分为两个阶段:

第一阶段从 20 世纪 60 年代末期至 1979 年。这一时期,马来西亚主要在南海争议地区开发油气资源。1968 年,马来西亚政府将包括南康暗沙、北康暗沙和曾母暗沙在内共 8 万多平方公里的南沙海域划为其“矿区”,并出租给美国壳牌公司的子公司沙捞越壳牌公司钻探。^①1970 年以后的几年间,马来西亚钻探船多次在南康暗沙、北康暗沙和曾母暗沙进行非法钻探,并在曾母暗沙发现了储量达 5000 亿立方米、年产量达 100 亿立方米的大气田。1977 年,马来西亚在此建造一个年产 520 万吨的液化天然气加工厂。^②

第二阶段从 1979 年至 1999 年。这期间,马来西亚除继续加大开采油气外,还通过各种方式占领南海争议岛礁并宣示主权。其中,标志性的事件有四件:一是 1979 年 12 月 21 日,马来西亚出版的马来西亚大陆架地图把南乐暗沙、校尉暗沙、司令礁、破浪礁、南海礁和安波沙洲一线以南的南沙群岛地区(包括 12 个小礁岩和环礁)划入马来西亚版图,

对南沙群岛提出主权要求。^③

二是颁布实施一系列法令。1980 年 4 月 25 日,马来西亚声称拥有 200 海里专属经济区,并于 1984 年颁布《专属经济区法令》。1982 年 12 月 10 日,马来西亚政府签署《联合国海洋法公约》。1996 年 10 月 14 日,该公约获马国会批准。加上 1966 年颁布的《大陆架法》,马来西亚希望通过以上三大法令实现对南海的主权控制。如马来西亚副外长阿卜杜拉在 1988 年曾对外发表讲话称,“这些(南海)岛礁在马来西亚的主权之下,马来西亚过去已重申其管辖权……它们是在马来西亚的大陆架之内,马来西亚对其拥有主权已通过马来西亚新地图作了正式声明”^④。

三是占领和经营争议岛礁。自 1981 年起,马来西亚陆续占领南海争议岛礁。先是 1983 年,马来西亚在与澳大利亚、新西兰、英国、新加坡举行“五国防务组织”海军演习后,派出海军陆战队于 8 月 22 日抢占了中国的弹丸礁(马称其为“拉央拉央岛”),并派 22 名士兵驻守。9 月 4 日,马来西亚公开报道了占领弹丸礁消息。^⑤此后,马来西亚先后在 1986 年、1987 年和 1999 年相继占领了安渡滩、南海礁、光星仔礁、南通礁和榆亚暗沙和簸箕礁。马来西亚占领相关岛礁后,不惜花费巨资经营开发。据统计,1983—1991 年,马来西亚至少花费 7000 万马币经

* 作者单位:中国现代国际关系研究院(助理研究员)。

① 吴士存《南沙争端的起源于发展》,中国经济出版社 2010 年 1 月版,第 142 页。

② 同上,第 144 页。

③ 同注①。

④ 转引自李金明《南海波涛——东南亚国家与南海问题》,江西高校出版社 2005 年 5 月版,第 75 页。

⑤ 吴士存《南沙争端的起源于发展》,中国经济出版社 2010 年 1 月版,第 145 页。

营所占的南沙岛礁,尤其是加强了对弹丸礁的经营。^①

四是领导人访问弹丸礁,以宣示主权。1984年4月18日,马来西亚总理马哈蒂尔乘海军指挥支援舰亲临弹丸礁视察。1992年5月21日,马来西亚最高元首阿兹兰·沙阿夫妇首次到弹丸礁视察,“检阅”岛上仪仗队并参加了驻岛军官举行的汇报会。1995年5月4—6日,最高元首端古·惹化前往弹丸礁视察,并乘飞机飞过光星仔礁和南海礁上空。1993年,弹丸礁飞机跑道及度假中心竣工后,马哈蒂尔再次前往视察,以示马来西亚重视南沙小岛,并展现经营的决心。1995年5月26日,马哈蒂尔乘坐马来西亚伊加兰航空服务公司的“拉央拉央岛班机”,参加该班机首航弹丸礁的仪式,并在弹丸礁“过夜”。马哈蒂尔称,马来西亚对弹丸礁拥有无可争议的主权。此外,马来西亚国防部长等政府要员也时常到弹丸礁“视察”,以宣示主权。

二、解决南海争端的政策

进入21世纪以来,马来西亚虽然继续开发南海资源,但对如何解决南海争端的态度有了明显转变。其核心政策是逐步将解决南海问题纳入其周边外交战略,在依托国际组织加强法理和外交斗争的同时,积极推动联合开发。

第一,借助东盟和联合国等国际组织,希望以国际法和地区行为准则“约束”中国。2002年,东盟在落实《东盟南海宣言》的基础上,推动中国签署了《南海各方行为宣言》(DOC)。马来西亚积极利用东盟外长会、东盟峰会、东盟防长会及东盟地区论坛等多边场合阐述其南海问题立场,并敦促中国落实《南海各方行为宣言》,尽早签署《南海各方行为准则》,以进一步“约束”中国。与此同时,马来西亚还反复声称其对争议岛礁拥有主权的依据是岛礁在其声称的大陆架上,或是在其声称的专属经济区内,并积极利用国际组织“维权”。2009年5月6日,马来西亚与越南联手向联合国大陆架界限委员会提交“200海里外大陆架划界案”,声称对所占岛礁拥有主权,并表示要在南沙海域设立“潜艇作业区”。

第二,国家领导人积极介入南海问题。一方面,

马来西亚领导人继续访问南海,彰显其“实际占有的形象”。2008年8月11日,时任副总理、国防部长纳吉布率领庞大的军方与媒体代表团登陆弹丸礁访问,但随后因为天气原因取消了对光星仔礁的访问。2009年3月,巴达维总理携夫人及海军和陆军司令乘空军CN-235运输机飞往弹丸礁,慰问岛上守军,后又搭乘空军“黑鹰”直升机访问光星仔礁。另一方面,在外交场合积极表态,以维护中马关系。2009年6月,在访华前夕,马来西亚总理纳吉布讲话称“中马可利用现有机制探讨南海问题。南海争端不会影响马中关系”^②。今年4月,中国总理温家宝访马前夕,马来西亚副总理慕尤丁发表讲话称“领土争端不应影响双边关系”,且“马来西亚与中国应在相关领土争端谈判前,先由两国政府依据事实、历史和法律确定(谈判)基本框架”^③。

第三,继续推动资源开发,希望从南海获得实际收益。首先是推动共同开发。近年来,马来西亚处理海域争端的基本思想是与“邻国以50:50比例建立共同管理区域,以实现资源开发”^④。迄今,马来西亚已与泰国在泰国湾下游建立了“马泰联合开发区”(JDA),与越南在南海建立了“商业安排区”(CAA)。目前,马来西亚正与文莱探索建立第三个共同开发区。2009年8月,马来西亚新任总理纳吉布访问文莱时,向文莱苏丹博尔基亚提出,两国可探讨在南海争议水域进行联合开发,并将联合开发计划列入两国有关陆地和海洋划界的“交换书”框架。2010年9月21日和12月14日,马来西亚与文莱先后签署了在文莱海域CA1(原称J区块)和CA2(原称K区块)进行40年联合开采商业石油、天然气的合作协定。

除共同开发外,马来西亚还“独自”在南海上开发油气。2010年3月,马来西亚在南海的NC3和实

^① 刘中民“冷战后东南亚国家南海政策的发展动向与中国的对策思考”,《南洋问题研究》2008年第2期。

^② “Malaysia-Vietnam Sepakat Selesaikan Isu Spratly”, June 1, 2009.

^③ “Najib and Chinese Premier to Discuss Territorial Claims”, April 26, 2011, <http://www.thestar.com.my/news/story.asp?file=/2011/4/26/nation/8552488&sec=nation>

^④ “Malaysia Proposes Joint Exploration To Brunei”, *BMI Asia Pacific Oil and Gas Insights*, August 1, 2009.

巴莪(Spaoh) —1 区,开发 NC3 初探井和 SK316 区块油田。这些油井初期预计净气体产量可达 2 兆 6000 亿标准立方尺。同年 12 月,马来西亚又在 SK306 区块实巴莪—1 油井深达 3000 公尺处发现石油和天然气,初步估算可产出 2 亿桶石油和 2000 亿标准立方尺天然气。^① 媒体报道称,马来西亚是在南海开采油气资源最多的国家,目前开采石油年产量超过 3000 万吨,天然气近 1.5 亿立方米。^②

第四,加强海军力量建设,应对潜在冲突。自 20 世纪 90 年代以来,马来西亚一直注重加强海军能力建设,尤其是大量订购具有世界先进技术的潜艇。2000 年,马来西亚政府正式批准海军潜艇购买计划。2001 年,马来西亚发布《第八个防务计划》(2001—2005 年),拟资助多个海军项目实施,包括数艘潜艇、6 艘德国 MEKO—A100 型 BATCH2 系列轻型护卫舰、2 艘新型坦克登陆舰(采用 CSTC—0721V 型设计)、英国“超山猫”—300 舰载直升机、用于导弹快艇的多种舰对舰导弹及电子作战升级设备以及低强度作战支援舰的采购。^③ 2006 年,马斥资 30 亿美元从国外引进先进武器装备。^④ 2007—2008 年,马来西亚先后将从法国和西班牙引进的 2 艘“鲐鱼”级常规动力潜艇投入使用,并建成塞潘加尔潜艇基地。2010 年 7 月 26 日,马来西亚皇家海军“端古·阿卜杜勒·拉赫曼”(KD Tunku Abdul Rahman)号潜艇在南海水下成功试射 SM39 Block II “飞鱼”反舰导弹。^⑤

三、未来政策走向

在可预见的未来,马来西亚的南海政策可能向四个方向发展:一是坚持通过双边谈判或引入第三方解决南海争端。这可从马来西亚在解决领土纠纷的历史经验和现实实践中看出。从历史看,马来西亚解决领土纠纷更倾向于通过双边谈判或引入第三方解决。如马来西亚在解决与印尼的西巴丹岛和吉丹岛争端时,曾推动与印尼举行多次双边谈判和磋商,并于 1991 年 10 月设立“联合工作组”解决纠纷。但双边磋商机制最终失败,马来西亚被迫引入第三方国际法庭,并于 1998 年 11 月 2 日将争端诉诸国际法庭。2002 年 12 月 17 日,国际法庭以

16:1 判决吉丹岛和西巴丹岛主权归马来西亚所有。^⑥ 类似的案例,还有马来西亚与新加坡关于白礁岛的争端,但在白礁岛争端中,国际法庭最终判决白礁岛归新加坡所有。从现实角度看,马来西亚领导人在谈及南海争端的解决方案时,多次表态称应通过双边渠道解决。^⑦ 此外 2010 年 7 月,马来西亚首次在国会辩论中谈及南海争端,并由外交部副部长柯希仁对马来西亚的南海政策做出明确解释。柯希仁称,马来西亚总是通过与周边国家开展双边谈判解决海上边界争端。马来西亚认为,领土争端应通过双边谈判解决,将争端诉诸于如国际法庭或特别法庭的第三方是最后的选择。当前,马来西亚认为,南中国海的争端应该通过双边或者多边,但仅限于争端国参加的多边方式解决。^⑧

二是借南海问题推动出台海洋战略。迄今,马来西亚仍未出台“国家海洋战略”,但将海洋战略列为其“2020 宏愿”规划的重要组成部分,其基本目标是促进海洋经济的可持续发展,建立世界一流的海洋科技,以实现国家工业化。为此,马来西亚计划扩大商船队、扩建港口、提高海上贸易便利化程度,保住其海上的既得利益,加强相关岛礁的防卫,加紧开发油气资源。

尽管目前马来西亚的“国家海洋战略”只是一个构想,但已有不少智库、学者对如何制定马来西亚的海洋战略出谋划策。如马来西亚海洋事务研究院(MIMA)对制定海洋政策提出了十点建议:第一,要有明确的目标和重点,以管理和开发马来西亚的海域和资源,具体包括经济目标、社会目标、环境目标、

① “马来西亚又在中国南海偷石油气” 2011 年 2 月 17 日, <http://www.junshijia.com/article/201102/58333.html>。

② “马来西亚则是在中国南海开采油气资源最多的国家”, http://news.cnfol.com/090822/101_1278_6398063_00.shtml。

③ 阮义忠“巡航马六甲,马来西亚皇家海军的现状与前景”,《国际瞭望》2005 年 2 月。

④ 马嫫“试析东盟主要成员国的海洋战略”,《东南亚纵横》,2010 年 9 月。

⑤ 相关内容可参见“马来西亚潜艇在南海成功试射 SM39 ‘飞鱼’导弹” 2010 年 8 月 11 日, http://news.ifeng.com/mil/1/detail_2010_08/11/1928911_0.shtml。

⑥ Asri Salleh, Che Hamdan Che Mohd Razali and Kamaruzaman Jusoff “Malaysia’s Policy Towards Its 1963–2008 Territorial Disputes”, 2009. 9. 7, <http://www.academicjournals.org/JLCR>。

⑦ 参见上文马来西亚副总理慕尤丁 2011 年 4 月的讲话。

⑧ Dewan Negara, “Parlimen Kedua Belas, Penggal Ketiga, Mesyuarat Kedua”, Julai 28, 2010。

文化目标、发展和政治目标以及马来西亚在全球海洋中的利益。第二,确认新的经济机遇,以加大海洋经济对GDP的贡献。第三,加强现有的海洋经济实力,尤其是港口和航运产业。第四,确立合适的机制,增加相关利益方(马来西亚海洋、海上资源和海岸社区等)对马来西亚海洋管理的贡献。第五,检查有关海洋使用结构变化的行政安排体制,包括改变现有安排的可能性,以实现马来西亚海洋的更好管理。第六,确认并加强海洋科学研究,为更好管理马来西亚海洋服务。第七,提高马来西亚人在各海事领域的技能和素质。第八,制定合适的政策,以解决海洋开发中的冲突,减轻海洋环境和资源的压力。第九,制定一体化的海洋规划。第十,确定马来西亚与邻国的海洋边界。

三是加强地区军事合作,倚靠东盟实现海上安全。今年5月18—19日,第五届东盟国防部长会议在印尼雅加达召开。马来西亚防长阿末扎希在会上提交了关于“建立东盟防务合作机制”的概念书,建议东盟成员国分享现代化军事科技、联合开发导弹及其他高技术武器系统,并实行类似欧盟、北约式的武器生产统一标准,以最大程度实现东盟区域内军备贸易合作,减少对区域大国的军备依赖,依靠多边军事合作实现安全自主。预计,东盟军事防务工业合作实施一年后,东盟武器进口花费将减少一半,达125亿美元。^①2015年,东盟安全共同体即将建成,不论其实际意义和效果如何,马来西亚及其他东盟国家已进一步加强了地区意识,以便在南海问题上以“一个整体”应对中国。今年5月26日,马来西亚总理纳吉布在访问日本时指出,东盟应作为一个整体与中国谈判,并利用各类地区安全机制加强信心建设,以友好的方式解决各方的竞争利益。^②

四是马来西亚各方利益集团博弈加剧,总理在解决南海争端中扮演的角色将有所减弱。在马来西亚政治结构中,总理府是政府的重要政策研究机构,在马来西亚外交政策制定中作用显著,总理是马来西亚外交的最后决策者。^③历史上,马哈蒂尔总理曾在解决与印尼和新加坡的岛礁争端时发挥决定性作用,“是马哈蒂尔最终决定将争端诉诸第三方(国际法庭)”^④。然而,马哈蒂尔总理后的两任总理巴

达维、纳吉布不仅不具有马哈蒂尔的“强势”执政地位,且面临巨大的国内压力和利益集团的挑战。现任总理纳吉布虽然对华友好,且多次在不同场合表态以“友好、和平”的方式,尤其是主张以双边谈判解决南海争端,以维护马中关系。但随着国际形势的演变,马来西亚国防部、海军及两大智库(战略与国际问题研究所和马来西亚海洋事务研究院)在对外决策中的作用日益显著,“马来西亚总理只有在上述机构的官员发言之后才可做出决策”^⑤。近来,纳吉布总理对于南海争端的表态已出现微妙变化。随着中国实力的不断增强,马来西亚的各利益集团将就如何妥善解决南海争端展开新一轮博弈和互动,总理扮演的外交最后决策者的角色的作用也将有所减弱。

纵观马来西亚南海政策的演变可以发现,马来西亚官方在如何解决南海问题上意见较为一致,其基本要点有三:一是维护地区和平与中马关系稳定是解决南海争端的首要前提。目前,马来西亚正努力推进与中国的双边关系和东盟自身的合作,以确保地区稳定发展。二是最大限度地实现共同开发,充分利用南海的油气资源。三是以双边渠道为主,但不放弃通过多边渠道解决争端,即马来西亚倾向于依靠东盟维护地区安全,依靠联合国或国际法庭解决领土争端。但马来西亚以“大陆架”为其依据对南海岛礁提出主权要求是不符合相关国际法律规定的,按照《联合海洋法公约》的规定,沿海国对大陆架的权利是勘探和开发其海床和底土的自然资源,而不是拥有大陆架内岛礁的主权。^⑥◎

^① “ASEAN Terima Konsep ADIC”, http://www.utusan.com.my/utusan/info.asp?y=2011&dt=0520&pub=utusan_malaysia&sec=Dalam_Negeri&pg=dn_06.htm&arc=hive

^② “Malaysia’s Najib Downplays Tension over Disputed S. China Sea Islets”, May 26, 2011, http://www.breitbart.com/article.php?id=D9NF01100&show_article=1

^③ Asri Salleh, Che Hamdan Che Mohd Razali and Kamaruzaman Jusoff “Malaysia’s Policy Towards Its 1963–2008 Territorial Disputes”, September 7, 2009, <http://www.academicjournals.org/JLCR>

^④ 同上。

^⑤ 同上。

^⑥ 李金明“论马来西亚在南海声称的领土争议”,《史学集刊》2004年7月,第3期。