

南海危机源于南海周边有关国家对海底资源的觊觎，区域外大国的挑动，以及海洋问题国际规制的缺陷。对南海危机的管理需要把南海问题进行分类，不能把战略安全和核心利益问题与一般性的发展性问题混为一谈。

# 南海缘何成为问题？

文/胡键

2010年8月8日，为纪念美越关系正常化15周年，美国“乔治·华盛顿”号航母开进越南岷港，与越南军方举行军事演习，前所未有提升了美越关系。鉴于越南在南海上采取的针对中国的一些举动，美越此举不能不让人产生“醉翁之意”的猜疑。而进入2011年，中越两国关系由于越南在南海问题上的种种挑衅更加紧张。与此同时，菲律宾也同美国一起进行联合海上军演，南海局势变得更为复杂。

从历史来看，中国对南沙、西沙群岛拥有主权，这是不争的事实。第二次世界大战结束以后，根据《开罗宣言》和《波茨坦公告》及其他国际文件的规定日本窃取的中国领土归还中国自然包括了南沙群岛。1946年12月，当时的中国政府指派高级官员赴南沙群岛接收，在岛上举行接收仪式，并立碑纪念，派兵驻守。日本政府于1952年正式表示“放弃对台湾、澎湖列岛以及南沙群岛、西沙群岛之一切权利、权利名义与要求”，从而将南沙群岛正式交还给中国。事实上，在此后的国际事务中，美国也一直承认中国对南海诸岛的主权。然而，进入20世纪70年代以后，越南、菲律宾纷纷出兵占领南沙一些岛屿并声称对所占岛礁“拥有”主权。从那时后，南海争端呈现愈演愈烈之势。南海局势的骤然逆转，背后既有本地区经济的因素，也有大国力量的角逐，以及相关国际规制的缺陷。

**《南海各方行为宣言》**  
2002年11月4日中国与东盟各国外长及外长代表在金边签署

- 宣言确认中国与东盟致力于加强睦邻互信伙伴关系，共同维护南海地区的和平与稳定
- 宣言强调通过友好协商和谈判，以和平方式解决南海有关争议
- 在争议解决前，各方承诺保持克制，不采取使争议复杂化和扩大化的行动
- 本着合作与谅解的精神，寻求建立相互信任的途径，包括开展海洋环保、搜寻与救助、打击跨国犯罪等合作
- 中国与东盟签署的第一份有关南海问题的政治文件

▲ 中国应以《南海各方行为宣言》为基础，推动与东盟国家谈判，争取制定有强制性的南海问题行动准则。图/CFP

## 对南海海底资源的觊觎

20世纪70年代以前，南海周边国家都承认或默认中国划定的断续线，但在南海海底丰富的油气资源被发现后，南海问题开始一步步加剧。可见，从经济因素来看，南海成为问题乃是源于现代地质学的进步。20世纪60年代末，地质考古发现南海区域储藏着丰富的石油、天然气资源。1968年10月，在联合国远东经济委员会（简称ECAFE）成立的“联合国勘探亚洲海底矿产资源协调委员会”（简称CCOP）赞助支持之下，由美国海洋地质学家埃默里（K. O. Emery）为首的中、美、日、韩四国的12位地质学家，在东海与黄海进行了六周的地球物理勘测。勘测报告于第二年5月发表，这就是著名的“埃默里报告”（Emery Report）。该报告指出：“东海、黄海海域和中国大陆礁层下的沉积岩中，蕴藏着储量丰富的大油田；尤其是台湾东北方钓鱼岛列屿周边，约有20万平方公里的海底油田，所蕴藏石油将来可望成为世界有数的产油区之一”。随后，南海周边的印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、文莱、越南等国家，置中国传统海疆线于不顾，先后抢占了南沙海域进行掠夺性的油气勘查开发活动。目前，印度尼西亚、菲律宾、马来西亚和越南等周边国家在南海地区已钻井1000多口，查明油气资源268亿吨，占有28个油田和25个气田，每年开采5000万吨以上石油和400亿立方米以上天然气，为中国近海油气年产量的2.5倍和7倍，基本相当于中国大庆油田的石油年产量和中国从土库曼斯坦进口的天然气年进口量。

从1986年“革新开放”以来，越

南一直重视发展海洋经济。2007年1月，越共中央通过了《2020年越南海洋发展战略》，提出越南要成为因海而富的海洋强国。因此，越南越来越重视南海的地缘经济地位，并积极拉拢美国、俄罗斯等国合作开发南海油气，企图将南海问题国际化。目前越南已经和20多个国家签署了油气开采合同。周边其他国家马来西亚、菲律宾、文莱都在自己所占的岛礁附近进行了油气资源的勘探和开采。从这一角度来看，南海危机实际上是自1973年世界石油危机之后世界范围内的能源之争的一种表现。

## 大国的挑衅与挑动

在冷战时期，南海问题主要表现为大国特别是美国的挑衅。第二次世界大战结束以后，特别是中国共产党领导的中国革命胜利之后，由于美国认识到东南亚地区“面临着许多人类遭受与自由世界为敌的专制统治的可能性”，同时也为了防止共产主义在东南亚产生“多米诺骨牌”效应，因此美国一方面要在东南亚和南海地区构筑一道“反共防波堤”，另一方面则要确保南海航道畅通而公然占领南沙群岛中的一些岛屿，以及寻找一切可能的借口挑衅中国。例如，1954年，一架英国客机在海南岛附近被中国战斗机击落，美国竟然派出两艘航空母舰开赴海南岛近岸水域，随时准备“追踪”中国飞机。同年7月，美国舰载机群入侵中国海南岛上空和附近水域，攻击驶往中国港口的波兰商船和中国护航舰。类似的武力挑衅，在20世纪70年代中美缓和之前，可以说是司空见惯。

在冷战时期，南海问题与苏美争

霸有关。进入20世纪70年代以后，在美苏争霸中，美国已经把冷战的主动权让给了苏联。苏联乘此机会进入南海海域，并与越南签署了同盟条约，越南金兰湾成为苏联在东南亚和南海地区的桥头堡，与美国在菲律宾苏比克和克拉克的军事基地遥相对峙，从而使南海海域成为两大超级大国争霸的舞台。与此同时，两个超级大国都存在遏制中国的战略目的。虽然苏联承认南海诸岛主权归属中国，但苏联通过保持在南海地区的存在，力图把“中国的战略后院变成苏联的战略范围”。而美国一方面直接支持菲律宾、南越政府占领南海岛礁的行为，另一方面则在南海地区进行针对中国的间谍活动。此类活动实际上一直延续到今天。

冷战后特别是当前的南海危机则与大国特别是美国对南海周边一些国家的挑动有直接的关系。早在1990年10月的时候，当时布什政府负责远东事务的助理国务卿理查德·所罗门就把南沙争端与朝鲜半岛问题、柬埔寨问题和苏日之间的北方四岛问题相提并论。这是在冷战结束前夕美国战略东移的一个重要迹象。到克林顿政府以后，美国更加重视南沙争端问题，并认为有可能演化成较大规模的军事冲突，“有可能对美国和其他国家的海上交通线构成威胁”。为了应对这所谓的“威胁”，美国克林顿政府提出了对东亚政策的三大支柱：坚持美国同日本、韩国一向存在的双边安全保障关系；维持美军的存在；在亚洲地区举行多边安全磋商。特别是第三大支柱，实际上就是将东亚和南海问题纳入其亚洲战略的一部分，而且美国的三大政策支柱在相当程度上是在纵容南海周边国家对中国的不同

▼ 自南海丰富的油气资源被发现后，南海问题开始加剧。 图/CFP

负责任的行为。例如，1995年，中菲美济礁事件爆发，菲律宾多次炸毁中国在南海岛礁上的主权标志。但是，美国不仅不谴责菲律宾，反而以维护航道安全为由而支持菲律宾。与此同时，美国加快了战略东移的步伐。为此，美国与东南亚一些国家签署了一系列双边军事协定，包括1998年与菲律宾签署了《部队访问协议》；2001年跟新加坡达成新协议，“小鹰”号航空母舰进驻新加坡樟宜军事基地，这是美军自1992年撤出菲律宾苏比克湾以来的第一次在军事上重返东南亚；2002年又与菲律宾签署了《后勤互助保障协定》，美军飞机和船舰获得了菲律宾领空、领海自由出入的权利。不仅如此，美国还与东南亚有关国家在南海地区进行频繁的军事演习，仅1999年就举行了14次，以后的军演次数越来越多，规模也越来越大，而2004年的数次演习竟然放在有主权争议的南海海域进行，公然为菲律宾等国在与中国的争端中壮胆和刺激中国。而在最近的南海危机中，美国更是公然支持东南亚一些国家对中国主权的挑衅。2010年7月，美国国务卿希拉里在东盟会议上明确宣示南海地区有美国的“国家利益”；自2011年6月28日开始，美国又与菲律宾在离南海海域不远的苏禄海域举行其11天的“海上联合战备训练演习”，而就在演习开始的前一天，美国参议员一致通过一项议案，谴责中



国在南海使用武力对付越南和菲律宾的船只。美国的这些举动显然是在挑动菲律宾并有意把南海地区推向高危地带。

### 海洋问题国际规制的缺陷

从有关海洋问题的国际规制来看，1982年的《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）第一次在普遍性的国际公约中确立了专属经济区制度。这一制度的建立，使沿海国有权主张从领海基线量起不超过200海里的专属经济区。但是，《公约》作为海洋领域最重要的一项国际规制，它

本身至少存在两大缺陷：

其一，《公约》第57条规定，专属经济区的宽度“从测算领海宽度的基线量起，不应超过200海里”。虽然《公约》第74条对“海岸相向或相邻国家间专属经济区界限的划定”作了相关规定，但究竟如何来划定200海里的宽度仍然是有争议的。第74条由四款条文组成，其中第一款包含三方面的要求：第一，专属经济区划界应在国际法院规约第38条所指国际法的基础上进行，也就是以“过境通行不应受阻碍”为基础；第二，各国之间的专属经济区界限，应由有关各方通过谈判协商达成协议确立；第三，划界应当“得到公平解决”。而“公平解决”正是当年各方谈判过程中为达成协议折中的结果，但在后来

的有关实践中因《公约》没有作出强制性规定而成了一个争议的焦点。由此可见，《公约》第74条对专属经济区划界的规定是十分笼统、含糊不清的。

其二，在专属经济区划界中，究竟如何实现“公平解决”，《公约》并没有明确规定。划界中有几个要素是不得不考虑的，一是划界是以什么为依据：中间线还是等距离线？二是相关的两个国家究竟是海岸相向还是海岸相邻？《公约》第55条规定：“专属经济区是领海以外并邻接领海的一个区域”，第57条规定：“专属经济区从测算领海宽度的基线量起，

不应超过200海里”。这两条规定成为沿海国主张专属经济区权利等距离原则的法律根据。从操作来看，等距离方法简单、明确，容易操作，但它本身并不构成一项强制性的国际规则，因为海岸线上最细小的不规则现象都会被等距离线自动地扩大。这也是在相关的实践中引发争端的最重要的原因之一。1958年的《大陆架公约》第6条区别了同一大陆架上海岸相向和海岸相邻这两种情况，前者划界适用中间线，后者适用侧面等距离线。然而，在1982年的《联合国海洋公约》中，提出了一个新的概念“专属经济区”，但并没有就“专属经济区”的划界原则作出具体规定。因而，自《公约》签署以来，争议就一直没有停止过。

另外，专属经济区是非洲国家在反对海洋霸权主义斗争中提出来的新概念。是广大中小国家捍卫200海里海洋权的斗争的继续和发展；而且，在20世纪60、70年代，中国面临的威胁几乎是全方位的：东南先是美国、后是苏越，西南是印度，西北是苏联。在这种国际背景之下，中国的外交也“朝着更加‘左’的方向演化”。所以，在《联合国海洋公约法》谈判时，中国的方针：第一是反霸，第二是支持第三世界，第三才是维护国家利益。1970年中国还发表了一个支持发展中国家200海里海洋权斗争的公告。而事实上，中国对于自己在海上的利益是什么并不清楚，没有认识到《公约》对中国海洋权益会造成什么样的影响。《公约》是发达国家与广大发展中国家妥协的产物，但《公约》所带来的矛盾与冲突不会仅限于发达国家与发展中国家之间，

也存在于发展中国家之间。发展中国家在反对海洋霸权主义方面有共同利益，但在利用海洋资源等方面也不可避免地存在着矛盾和冲突。

### 中国解决南海问题的思路

南海局势错综复杂，如何对南海危机进行管理，关系到中国和平发展战略的实施。南海危机源于南海周边有关国家对海底资源的觊觎，区域外大国的挑动，以及海洋问题国际规制的缺陷。对南海危机的管理需要把南海问题进行分类，不能把战略安全和核心利益问题与一般性的发展性问题混为一谈。

其一，将南海问题进行分类，并按照不同类别的问题加以区别对待。南海问题既有主权问题，也有航道问题，以及海底能源问题和渔业资源问题，有的是战略性问题，有的则是过海发展性问题。主权毫无疑问是战略安全问题，也是核心利益。在这一问题上，中国没有退路，中国非常有必要向国际社会继续宣示南沙群岛的主权，甚至可以到国际上开展一些有关中国拥有南沙群岛主权的资料展。中国要进一步强调“搁置争议，共同开发”的前提是“主权在我”。关于航道安全问题，中国继续主张遵守相关国际准则和国际惯例。这样可以避免南海问题国际化，特别是避免美国插手南海问题。

其二，中国要进一步强调《南海各方行为宣言》的重要性，在此基础上推动中国与东盟国家谈判，制定南海问题行动准则，使其具有一定的强制性。当前的南海问题在很大程度上是由于越南、菲律宾等国违背了《南

海各方行为宣言》的有关规定。《南海各方行为宣言》第五点规定“各方承诺保持自我克制，不采取使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动，包括不在现无人居住的岛、礁、滩、沙或其他自然构造上采取居住的行动，并以建设性的方式处理它们的分歧”；第六点又规定“在全面和永久解决争议之前，有关各方可探讨或开展合作，可包括以下领域：海洋保护、海洋科学研究、海上航行和交通安全、搜寻与救助、打击跨国犯罪，包括但不限于打击毒品走私、海盗和海上武装抢劫以及军火走私”。然而，越南、菲律宾等国的行为都超出了上述两条规定，但由于《行为宣言》不具有强制性，中国无法以此采取针对性的行动。因此，中国应以《行为宣言》为基础推动与东盟国家的谈判，争取制定有强制性的南海问题行动准则。

其三，在涉及海底资源的开发和利用问题上，南沙群岛及其海域问题与中国、中国台湾、越南、马来西亚、文莱与菲律宾六方都有关，印度尼西亚虽未控制南沙岛屿但其主张的专属经济区部分进入中国九段线内。南沙争端中的“六国七方”，除主权问题之外，最大利益争端是海底能源的开发与利用问题。《南海各方行为宣言》的原则并没有涉及南海海底资源的开发和利用问题，但可以遵循《宣言》中“推动以和平方式解决彼此间争议”的精神和中国所倡导的“共同开发”的原则，可以建立“南沙能源开发组织”来规范各方的海底能源开发行为，实行多边合作管理。

（作者系上海社会科学院研究员、本刊社长兼总编）