

南海争端 需要战略性解决方案

●李开盛

发生在中越、中菲间的新一轮外交博弈再次证明，南海争端一直在持续发酵，很难再简单地搁置下去。如果采取的措施仅限于应急式的小修小补，同样甚至更加严重的争端在将来肯定还会再次发生。只有超越局部视野与短期应对，就南海问题提出一整套的战略性解决方案，波谲云诡的南海才有可能真正趋于风平浪静。

一、战略视野下的南海争端

要从战略的角度把握南海争端，就须在以下问题上有清醒的认识：

1、争端僵持的症结是什么？

南海争端涉及主权和海洋权益纠纷，但争端之所以僵持难决，归根到底还是安全问题。主权可以搁置、权益可以共享，但一旦在安全上相互怀疑，一个小小的争端都可能演变成大的对抗。自上个世纪90年代后期以来，中国崛起的态势日益明显。由于中国与周边国家的关系缺乏制度性安排，东盟国家面对于己不利的国际权力格局变动，对中国多持不信任态度，因此基于以下目的而选择在南海问题上持对华强硬立场，甚至主动挑衅中国，一是趁中国未完全强大且仍采取韬光养晦战略，能争一点是一点，以免中国强大后吃亏；二是通过宣示争端的存在，拉拢地区外国家特别是美国的介入，以遏制中国的崛起。

2、争端的背景是什么？

表面上看，南海争端有其奇怪的一面：作为小国一方的越南、菲律宾等国频频发难，从开采石油到积极宣示主权，反倒是作为大国的中国忍气吞声，面对争端宁愿息事宁人。但小国的“猖狂”其实由来已久，那就是美国的撑腰。特别是自奥巴马政府执政以来，在其战略东移的决策部署之下，明显加大了对南海问题

的关注力度。2010年7月23日，美国国务卿希拉里·克林顿在越南河内举行的东盟地区论坛外长会议上，大谈南海与美国国家利益关系，是奥巴马政府公然染指南海问题的强烈表示。在此轮南海争端期间，美国亦动作频频。由于美国因素的渗透，本来是双边或多边的问题变成了“大国政治”，中美关系与南海争端不得不纠缠在一起，从而增加了解决难度。

3、中国处境如何？

一言以蔽之，很不利。一是国际力量对比对我不利，美国表面中立，实际上站在东盟等国一边。二是越、菲等国积极蚕食岛屿，开发石油，已抢占先机。三是尽管中国的主权诉求有着较其他国家更为充分的论据，但国际舆论对中国相当不利，中国的主张很难在以西方为主导的国际社会上得到同情。这种劣势处境，部分原因是国际力量对比失衡，部分原因也在自身。例如，1990年初中国曾和外国石油公司签订南海石油开采合同，但在越南抗议下放弃，结果该公司又转而和越南签约。再如，中国出于对西方主导的国际司法难以信任的原因，不愿将争端提交国际法院解决，但由于缺乏充分的说明与相应的替代措施，中国的拒绝被当成是“理亏”的表现。

4、解决争端的根本出发点是什么？

主权、经济权益当然重要，但在南海争端已与中美关系、中国崛起等整体性战略问题联系在一起的时候，解决南海争端就必须有更为根本的标准，那就是在尽可能维护我国主权与经济权益的同时，以有利于中国的对美博弈与顺利崛起为最大目的，否则就会得不偿失。

二、从共同开发到共同安全

在国际环境对我不利的情况下，以

中美博弈为潜在考虑，以安全关系建构为切入点，最终达到顺利崛起的目的，是中国处理南海争端的战略要求。根据此要求，中国就必须放弃以前那种走一步看一步、病了再求医的保守式战略，以前瞻性的思维提出自己解决南海问题的总体政策与战略方案。这种战略方案应以通过落实共同开发，以建立地区合作机制为依归。在此过程中，中国可能需要在一些具体的利益上有所抑制，但从战略上收益颇丰：

1、中国与东盟国家间建立地区合作机制，有利于在周边建立和平稳固的战略依托区，有利于中国顺利崛起。地区合作机制的要义在于保障彼此间的事务甚至争端都能通过一种和平的机制化方式予以解决，从根本上减少东盟国家对中国的疑虑，为南海争端的解决提供一个必要的前提与基础。以前共同开发政策之所以难以落实，一是由于安全上的疑虑，二是缺乏具体的落实机制，而地区合作机制则致力于化解这一难题，把“搁置争议、共同开发”的政策落到实处。

2、通过机制的方式把南海争端固定为地区议题，避免上升为中美间的“大国政治”。既然是相关争端国之间的机制，其他的国家当然没有理由参与其间。对中国来说，处理南海争端有三个层次，一是双边谈判，即中国同其他争端国一对一地谈；二是多边化，即中国同其他争端国一起谈；三是国际化，即让美国等地区外大国参与其间。从政治博弈的角度看，双边谈判对中国有好处，但除可偶尔应用外，事实上已无法解决多方权益交叉的南海争端。在这种情况下，中国应该勇敢地面对问题的多边化，积极地反对将南海问题国际化。如果一味地坚持双边谈判，笼统地把多边化与国际化同等反

对之,反而最有可能出现对中国最不利的国际化。

对东盟来说,建立这一机制当然有其风险,最大的挑战就是它要在某种程度上放弃传统的大国平衡战略,通过制度化的方式与中国更加紧密地联系在一起。然而,它由此得到的利益也是足够多的。一旦制度建立起来,它将发现中国的行为将更可预见,也不必担心中国的武力报复。当然,要使这种制度得到各方的认可,就必须具有某种超国家性质,它不能是中国的工具,也不能是东盟的工具,而必须具有独立的生命力甚至是超主权的设计。

要达此目标,这一机制应由三个分支构成。一是设立成员国理事会,作为具体负责成员国间合作特别是共同开发的执行机构。但在具体开发上,则由一个由其下辖的共同开发机构进行。这一机构应该由各国共同出资设立,根据技术、环境和市场因素决定其开发活动,不接受任何一个国家政府的指令。其领导人由非成员国公民担任,由共同开发理事会任命。但在任期内,非规定事由和程序不受罢免,其具体开发活动亦不受理事会的干预。开发利益在各国投资额和权利主张份额的基础上分配。理事会还必须负责协调、管理争议海域内的安全维护活动,并最终朝着建立统一安全力量的目标迈进。

二是地区法院。为了解决共同开发过程中可能出现的争议,还必须设立地区争端解决机制,即地区法院。该院设立单数目的大法官数名,由各成员国协商制定法院规章、提名大法官人选。但大法官得独立行使职权,不接受任何国家政府和个人的指令。该法院首先主要是解决可能出现的共同开发争议,但也是成员国在政治手段不能解决彼此各种纠纷时可以诉诸的一种司法途径。这种司法手段摆脱了西方主导的影子,因此更能为包括中国在内的争端国所接受。

三是设立以各国为单位并考虑人口数量、由各国人民自行选出的共同议会。这是不同国家人民与社会之间的增进沟通的渠道,亦为政府组成的成员国理事会提供了制约与补充。长远观之,应把共同议会发展成各国间的最高权力机构,

当不同国家通过一个议会而合众为一的时候,许多地区争端也就失去了继续存在的空间。

这一方案看似遥远但应成为中国解决南海问题以及处理与东盟关系的终极目标。通过以上方案,以共同开发为切入点,包括中国在内的整个东南亚就可能向地区安全机制化、地区合作一体化的最终方向迈进,不但南海争端将融化于其中,包括中国在内的整个东亚地区的崛起与繁荣都将因此而出现一片新的天地。

三、制止单方面采油是当务之急

当然,长远的政策与短期的措施必须结合起来,机制的远景与有力的现实反应必须结合起来。因此,中国在提出以上远景方案的同时,有必要提出一个路线图计划,将方案的实施步骤进行分解:第一步是“冻结”。各方停止在争议海域的单独开发以及其他单边活动,并为共同开发作各种技术、信息上的准备。第二步是开启争端各国间的多边谈判。通过谈判,如何进行共同开发达成具体协议,并建立成员国理事会。该理事会一旦建立起来,也向其他东盟国家开放,以最终实现由共同开发机制到地区合作机制的转变。第三步是建立地区法院和共同安全力量,前者负责解决共同开发中出现的争端,后者负责巡航争议海域。最后建立共同议会,向最终的地区一体化迈进。

在当前,推动争端的“冻结”最为重要,其中的最大挑战是制止单方面采油行为,因为单方采油已成为破坏南海现状的最突出行为。《南海各方行为宣言》第五条规定:“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。”第六条则规定:“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:(一)海洋环保;(二)海洋科学研究;(三)海上航行和交通安全;(四)搜寻与救助;(五)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。”综合两条规定来看,单方面开采石油应该是不被允许的,属于“使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动”。但由于第五条着重强调的是“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”,对于单方面开采石油没有明确的限制,结果埋下了一个重要的争端根源。

这一规定是有利于越南等周边国家的,因为中国迄今一桶未采。其原因除了传统的“韬光养晦”影响外,还有技术与国际政治层面的,那就是我国石油公司仍然缺乏深海开发技术,只有依赖西方国家的石油公司。周边国家的开发也多采取与外国合作,但对中国来讲,与西方公司合作却存在切实的政治风险,特别是在西方有意卷入的南海海域。所以,目前对中国最有利的选择不是自己也赶快到南海去“分一杯羹”,而是制止其他国家的单方面开发行为。在这个时候,我们切不可被国内石油公司的利益所绑架,一方面不愿意放弃可能的利益前景,另一方面又出于风险的原因暂时不愿前往开发,结果被其他国家钻了天大的空子,占了天大的便宜。

从具体措施而言,中国应该明确回应东盟国家等提出的落实《南海各方行为宣言》的动议,但应强调制止“单方面开采石油”而不是维护“航行自由”才是当务之急,并主张在《宣言》中明确限制单方面开采石油的行为。这样,中国就有理由把自己摆到维护《南海各方行为宣言》的正义位置上来,占据战略主动。如果暂时达不成协议。中国则有理由对违反这一宣言精神、单方面开采石油的国家实施各种政治经济上的制裁以及对对应行动、直至最终采取有限夺岛的惩罚性行动。中国应该表明:我们既有克制自己、共享收益、共同发展的主动意愿,也做好了在不利情况下采取单边行动甚至主动出击的准备。只有把长远的和平与短期的斗争结合起来,把战略规划与政策战术结合起来,中国才有可能化危为机,在南海争端以至整个中国外交中占据主动。■

(作者系湘潭大学哲学与历史文化学院副教授)

责任编辑/东青