

“南海问题”的实质和中国的政策

□文/杨青

南海又称南中国海，是指位于北纬23度27分与南纬3度、东经99度10分与东经122度10分之间的广大海域，总面积 350万平方公里。其间分布着东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛和南沙群岛。尽管中国对这四个群岛主张完全的主权，但从上世纪50年代起，由于南海周边国家的抢占和争夺，形成了在南海部分岛礁归属与海域划分上的争议，“南海问题”由此产生。2010年7月23日，在越南河内举行的东盟地区论坛外长会议上，美国国务卿希拉里公开强调南海与美国国家利益的关系，渲染所谓维护南海航行自由的重要性和紧迫性，煞有其事地谈论在“南海问题”上反对“胁迫”，反对使用武力或以武力相威胁等。这种貌似公允的讲话实际上是在攻击中

国，给国际社会造成一种南海局势十分堪忧的迷像。对此，我们有必要对“南海问题”的产生、发展以及实质进行厘清，使国际社会对“南海问题”及中国的政策有更清晰的了解。



一、“南海问题”的产生

可以说，二战结束后至上世纪50年代中期，并不存在所谓的“南海问题”。南海中的四个群岛属于中国，国际社会也是长期予以承认的。因为中国是历史上最早发现并命名、最早开发经营和最早管辖南海诸岛的国家，中国对此有着充分的历史和法理依据。1932年和1933年，南海的西沙群岛和南沙群岛部分岛屿曾遭到法国殖民主义的入侵。第二次世界大战期间，日本发动侵华战争，占领了中国大部分国土，西沙、南沙群岛也未能幸免。二战结束后，《开罗宣言》和《波茨坦公告》等国际文件明确规定把被日本窃取的中国领土归还中国，其中也包括了西沙、南沙群岛。1946年12月，当时的中国政府指派高级官员赴西沙和南沙群岛举行接收仪式，并立碑纪念，派兵驻守。1952年，日本政府正式表示“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”，¹从而将西沙、南沙群岛正式交还给中国。对此，南海周边没有任何国家表示反对，也没有任何国家对中国在南海诸岛及其附近海域行使主权提出过异议。

“南海问题”的产生最早来自菲律宾的无理要求。1956年5月，菲律宾海洋研究所主任克洛玛（Tomas A. Cloma）伙同其兄弟和4名船员到南沙诸岛“探险”，宣布在南中国海“发现”了一些岛屿，他们在这些岛屿（包括太平岛）升起菲律宾国旗，并将其命名为“卡拉延群岛”。之后，菲律宾外长宣布，这些岛屿（包括太平岛）离菲律宾最近，理应属于菲律宾。²菲律宾的行径当即

遭到中国政府和台湾当局的严词驳斥。台湾在6月2日组成海军“立威”部队巡弋南沙群岛，赶走了菲律宾人。6月29日、9月24日，台湾又先后组成“威远”和“宁远”部队巡弋南沙群岛，驱逐菲律宾船只，并恢复军队驻守太平岛。³对此，菲律宾政府沉默无言，没有表示反对。然而，由菲律宾挑起的这次所谓“发现”行动，却打开了“潘多拉魔盒”，引发了对南沙群岛的争议，“南海问题”由此产生并逐步演化。

二、“南海问题”的演变

“南海问题”发展到今天这样的复杂局面，其演化过程大致经历了四个阶段。

第一阶段，“口舌之争”阶段。1956年5月，在菲律宾擅自将南沙群岛若干岛屿命名为无主的“自由地”之后不久，6月9日，法国驻马尼拉代办照会菲律宾副总统，声称南沙群岛属于法国领土。之后，英国和荷兰也卷入其中，纷纷照会菲律宾政府，提出了所谓“争议岛屿”之主权主张。⁴争议声中，南越则派出海军前往南沙的几个岛屿树旗，建立主权标志。南越的举动遭到了中华人民共和国政府的抗议。1956年8月30日，《人民日报》发表文章“警告吴庭艳集团”，对南越当局在中国南沙群岛树立所谓主权标志发出严正警告。由于当时菲律宾和南越对南沙岛礁的争夺还处于“小心试探”阶段，故而没有采取更进一步的行动，中国的警告也就仅限于政府的抗议和声明。这种状态一直持续到1970年，该阶段的“南海问题”还只是中国与菲律宾、南越对南沙个别岛礁的争议，争议的形式也仅限于媒体报道

1. 《南海问题的由来》，中华人民共和国外交部网站，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/tytj/t10647.htm>。

2. 吴士存：《南沙争端的起源与发展》，中国经济出版社2010年版，第121页。

3. 《中国南沙群岛大事记》，中国渔政网，2010年4月2日，http://yz133.com/html/nanhaiziyuan/2010/0402/44_17.html。

4. 吴士存：《南沙争端的起源与发展》，中国经济出版社2010年版，第122页。

和政府声明，南沙岛礁上没有其他国家军队驻守，在太平岛上的台湾军队是当时在南沙地区的唯一驻军。

第二阶段，“军事侵占”阶段。1970年后，“南海问题”的性质开始发生变化。1968年，联合国暨远东经济委员会“亚洲外岛海域矿产资源联合勘探协调委员会”对南海海域、南沙群岛东部和南部海域油气资源勘察报告公布后，引起东南亚国家的关注。为了南海海底的石油资源，菲律宾再次将眼光投向了南沙群岛。经过有计划的密谋和准备，1970年8月23日，菲律宾出兵侵占了南沙群岛的马欢岛；9月，占领费信岛；次年4月，侵占南钥岛、中业岛。在动用军队占岛得手后，1971年7月10日，菲律宾开始公开发表声明，提出对南沙群岛的主权主张，并要求台湾军队撤出太平岛。对菲律宾的行为，中国政府提出了抗议，台湾当局也在7月12日发出抗议，拒绝从太平岛撤军。但菲律宾政府置中国的抗议于不顾，又在7月30日出动军队侵占了西月岛和北子岛等岛屿。此时，我国正处于“文革”混乱时期，加之“两岸”的对峙状态，对菲律宾的侵略行径未能采取有效行动。这为“南海问题”的继续“发酵”埋下了隐患。

1973年年底，南越开始仿效菲律

宾派军队入侵南沙群岛，先后占领南威岛等6个岛屿。得手后，其野心进一步膨胀，并不顾中国政府的严正警告，于1974年1月出动海空军入侵西沙群岛，迫使中国政府在1974年1月19日进行了“西沙之战”，用武力将南越军队赶出西沙群岛，捍卫了中国在西沙群岛的主权。1975年4月，越南完成统一后，越共政府一改往日对中国关于南沙主权的承认，突然出兵抢占了原由南越占领的6个岛屿。由于当时中越关系尚未破裂，加之黎笋集团企图利用当时的中苏矛盾玩弄政治平衡，不想引起更大的政治纠纷，所以在既得利益在手的情况下，一面敷衍我国，一面尽量缩小事态，暂时停止了在南沙的进一步扩张。但这却给南海周边其他国家造成了错觉，以为中国有可能会为政治利益而在岛屿归属上做出让步。于是，南海周边的其他国家也纷纷加入瓜分南沙群岛的“盛宴”，“南海问题”开始进一步“发酵”。

第三阶段，“疯狂瓜分”阶段。1982年4月，联合国第3次海洋法会议通过了《联合国海洋法公约》，《公约》对海岛、“大陆架”以及“专属经济区”做出了新的规定，刺激了一些国家扩大自身海洋权益的“欲望”，岛屿争夺和海域划分纠纷开始凸现。随着这股潮流，“南海问题”开始急剧“发酵”。先是越南开始大肆抢占南沙岛礁，截至到1999年，在越南总共侵占南沙29个岛礁中，有21个是在该阶段得手的。在越南大肆抢占南沙岛礁的同时，南海周边其他国家也按捺不住开始蠢蠢欲动。1983年8月22日，经过精心策划，马来西亚借“五国防务条约”组织进行演习的时机，¹出动海军陆战队抢占了南沙群岛的弹丸

1. 该条约是1971年由马来西亚、新加坡、新西兰、澳大利亚和英国订立了一个多边预防性防御条约。其主要目的是在英国撤除驻马来西亚和新加坡的部队后，为新、马两国提供安全保护。



礁；1986年11月，占领南海礁、光星仔礁；1999年5月，又占领了榆亚暗沙和簸箕礁。文莱1984年1月1日正式独立，独立后通过立法宣布实行200海里专属经济区制度，声称对南沙群岛南端的路易莎（即中国南通礁）拥有主权。印度尼西亚虽然没有侵占南沙岛礁，但从1966年以来在海上划分“协议开发区”，侵入南沙海域5万平方公里。在这些国家大肆侵占和瓜分南沙岛礁和海域之时，菲律宾乘乱又将眼光投向了中沙群岛唯一露出水面的环礁黄岩岛，1992年，菲律宾前国家安全顾问戈勒斯声称黄岩岛是菲律宾国土，在中沙群岛的黄岩岛上又挑起新的争端。

中国大陆自1988年3月开始进驻南沙岛礁，目前有效控制着的岛礁只有9个（渚碧礁、南薰礁、赤瓜礁、永暑礁、东门礁、华阳礁、美济礁、威南礁、信义礁），¹这些岛礁大部分属沙咀或暗礁，在高潮时有部分或全部淹没在水下，岛上的建筑有些是以打在礁上高脚桩为基础而建。其中永暑礁设有联合国教科文组织委托建立的海洋观测站，美济礁设有渔船避风港。中国台湾则控制着南沙群岛中最大的岛屿太平岛，面积达0.432平方公里。至此，“南海问题”由最初中国与菲律宾和越南的争议扩大到6国7方的复杂局面。由于菲律宾、越南、马来西亚等国家在南沙群岛和南

1. 石家铸：《海权与中国》，上海三联书店2008年版，第100页。

沙海域的主张有互相重叠的部分，所以“南海问题”既是中国与南海周边国家的问题，也是相关国家之间的问题。

第四阶段，侵占国“强化主权”阶段。2002年11月14日，中国和相关国家签署了《南海各方行为宣言》。此时，南沙群岛露出水面的50多个岛礁，除中国大陆和台湾控制的10多个岛礁外，其余的40多个岛礁基本上已经被南海周边国家瓜分完毕。《宣言》签署后，占岛抢礁行为基本停止，“南海问题”进入了新的阶段，即侵占国开始强化其主权存在。他们一是派要员视察所占岛礁，进行所谓主权宣誓；二是在岛上修建机场等军事设施，强化其军事存在和军事控制；三是移民入岛并开发旅游，体现其行政管辖；四是在相关海域不断地驱赶和抓扣中国的渔船和渔民，进行所谓主权维护；五是通过立法或向联合国提交文件，强行将他们侵占的南沙岛礁划入其领土版图，试图通过上述种种手段把对南沙岛礁的侵占“永久化”。¹

从上世纪50年代中期开始的“小心试探”，到70年代偷偷摸摸的“军事侵占”，再到80年代对南沙岛礁和海域的“疯狂瓜分”和2000年之后的所谓“主权强化”，经过将近半个

世纪的时间，南海周边国家已将南沙岛礁分割完毕，上演了一部近代以来罕见的“小国以渐进式手法逐步蚕食、共同侵占和分割中国南沙诸岛”的大戏。侵占的目的是为了利益，是为了掠夺南海的资源。所以从上世纪70年代“军事侵占”得手后，这些国家就开始竭力拉拢域外大国的石油公司参加南沙海底资源的勘探和开发，以图通过与这些公司的合作，在获取南海海底资源、捞取经济实惠的同时，把这些公司所属的国家和政府卷进来，使南沙问题进一步国际化，以制衡中国的行动。在大肆开采中国油气资源的同时，他们禁止中国渔民到南沙中国传统渔场进行渔业捕捞，甚至动用军舰对中国的渔船和渔民进行驱赶和抓扣。这种状态已经持续了30到40年。这期间，越、菲、马等国虽然彼此间也有矛盾和冲突，但更多的是联合起来一致对华。由于中国的克制和忍让，该时期南海海域虽时有小的摩擦，但总体尚处于平静阶段。

三、“南海问题”的实质和中国的政策

从问题的产生和发展演变过程来看，“南海问题”的实质是“中国与南海周边国家之间关于南沙部分岛礁和海域的主权争议问题”，以及由此产生的“南沙海域海底资源开采和渔业资源捕捞方面的问题”。目前，“南海问题”有被“泛化”的危险。首先，随着中国的崛起，南海周边窃取中国领土的一些国家感到了不安，为了维护自己在南海的既得利益，正试图将“南海问题”推入“多边化”、“东盟化”²或“国际化”，

1. 2009年4月8日，菲律宾向联合国大陆架界限委员会提交了大陆架外部界限主张案，试图将属于我国的南海部分岛礁作为领海基点以确定其大陆架外部界限，扩大管辖海域范围。5月6日，马来西亚和越南联合提交了200海里外大陆架“划界案”。5月7日，越南又向联合国大陆架界限委员会单独提交了南海“外大陆架划界案”。在越南单独提交的“划界案”中，越南声称自己有3260公里长的海岸线并对中国的西沙和南沙群岛享有主权。

2. 所谓“东盟化”是指，在南海与中国产生纠纷的少数几个国家试图将南海纠纷纳入东盟议题，企图借东盟这个地区组织来压中国在南海问题上就范——作者注。

以达到联手对付中国，或借助区域组织和域外大国势力制衡中国的目的。其次，一些域外大国出于自身战略利益以及牵制中国发展的需要，也改变了以往对南海问题“不介入”的立场，开始以“关心南海地区的和平与稳定”、“维护南海地区的航行自由”、“维护国际法和《联合国海洋法公约》的权威性”等说辞为借口，企图制造“南海问题”的“乱相”，为自己插手“南海问题”寻找理由。对此，我们有必要进行关键性问题的厘清。

第一，“南海问题”的实质。“南海问题”的实质说到底是中国与在南海提出领土主张国家之间的双边问题。与陆地上国与国之间的边界划界谈判一样，南海岛屿归属和海域划分问题的最终解决，只能由中国与“争议国”之间的双边协商和谈判来解决。仅在涉及第三方时，才需开展三方协商和谈判，即与区域外的国家没有任何关系。至于说因为中国“块头”太大，相比之下，其他“争议国”都是小国，无法与中国单打独斗。因此，这些国家只有联合起来对付中国，把南海问题“多边化”、“东盟化”或“国际化”，才可以增强这些国家与中国打交道的“筹码”，甚至可以逼中国“就范”，这完全是站不住脚的。事实上，在国际关系中，中国一直主张国家不分大小一律平等。中国与邻国妥善解决陆地边界争端的实践已经证明，中国在解决边界领土争端问题时，不是依据国力大小，也不是依据所谓“联合”的力量，更不是依据其背后的大国势力或国际组织的支持，而是依据历史事实和法

理依据，依据公认的国际法和国际关系准则，本着尊重历史、尊重事实，互谅互让原则，通过双边协商和谈判，公平合理地予以解决。

中国陆地边界总长22000多公里，同14个国家接壤，是世界上陆地边界线最长和邻国最多的国家，也是边界情况最复杂的国家之一。50多年来，在和平共处五项原则及睦邻友好外交方针的指引下，通过双边协商和谈判，中国已与12个大大小小的邻国签订了边界条约或协定，稳妥地解决了与大多数邻国间历史遗留下来的边界问题。¹同样，对于南海周边国家来说，通过双边协商和谈判，采用和平方式解决南海争端，无疑是解决问题的最好办法，也是实现“共赢”的唯一方式。那种寄希望于“多边化”、“东盟化”、“国际化”或“傍大国”的作法，只会造成局势的复杂化甚至“白热化”，断然无益于“南海问题”的和平解决。

第二，南海地区航道自由航行问题。南沙群岛地处太平洋与印度洋之间的咽喉，扼守两洋海运的要冲，是多条国际海运线和航空运输线的必经之地，也是扼守马六甲海峡、巴士海峡、巴林塘海峡、巴拉巴海峡的关键所在。“南海地区国际航行自由和安全出问题了吗？显然没有。”²美国之所以要大谈维护南海航行自由的重要性和紧迫性，是因为2009年3月，美军方称美国“无瑕”号监测船在南海作业时遭到五艘中国船只的跟踪和骚扰，认为中国违反了《国际海洋法公约》，使其在南海的“自由航行”权利受到了干扰。这完全是美国在偷换概念，混淆视听，肆意歪曲和

1. 《中国边界谈判策略及中国与邻国边界问题现状》，中国网，2008年10月21日，http://www.china.com.cn/aboutchina/zhuanti/hxi/2008-10/21/content_16644926.htm。

2. 《杨洁篪阐述七点主张驳斥希拉里南海问题言论》，中华人民共和国外交部网站，2010年7月25日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t719371.htm>。

曲解《国际海洋法公约》。

首先，“无瑕”号监测船航行的领域是在中国200海里专属经济区内，而不是在南海的国际航道上，因此与南海国际航道的自由航行无关。南海的国际航道从来都是畅通无阻的，不存在不能自由航行的问题。其次，“无瑕”号监测船不是一艘商船，也不是货船，而是用于军事目的的一艘侦察船只。船上拖曳“阵列传感器系统”的拖缆长达1800米，会影响中国渔船进行正常的捕捞作业，其声纳系统所发出的低频声纳波，不但威胁中国海军潜艇的军事安全，也会对中国专属经济区的海洋生物造成严重伤害。据悉，该船即便是返回美国自己的海岸，也需要在外海停泊数月进行无害处理后才能靠岸。按照《联合国海洋法公约》规定，沿海国在专属经济区内有权利和义务对海洋环境进行“保护和保全”，外国船舶需“无害通过”。¹美国提出要维护所谓“南海航行自由”，指的不是南海国际航道的航行自由，而是特指美国的监测船要在中国专属经济区“自由航行”和对中国进行“抵近侦察”的权利。它不是“南海问题”的实质，而是美国企图借“南海问题”之名，要在该地区建立一套对自己行使“霸权”有利的机制。

第三，南海地区的和平与稳定问题。多年来，中国在“南海问题”上，一直是采取高度克制的姿态。这种作法，是以保障南海地区的和平稳定为出发点的。正是由于中国坚持从南海和平合作大局出发，保持高度忍让态度，才营造了南海的和平稳定局面，才维系了中国与“东盟”的良好关系，才在有关国家之间达成了以《南海各方行为宣言》为基础的共识，有效维护了南海地区的和平和稳定。这是中国对亚洲与国际和平事业的重大贡献。

当前，中国坚持走“和平发展”道路，致力于维护地区稳定与世界和平，在地区和国际事务中日益发挥建设性和负责任的作用。东盟国家的一体化进程在稳步推进，中国-东盟自贸区的建设在顺利发展，中国与南海周边国家间的关系也在向“睦邻友好、互利合作”方向发展，并共同致力于妥善处理“南海问题”。“南海问题”虽错综复杂，但毕竟是南海周边各国之间的事情。“将这个问题国际化、多边化会有什么后果？这只能使事情更糟，解决难度更大。国际实践表明，这类争议的最佳解决途径是争端当事国之间的直接双边谈判。”²因此，中国反对将“南海问题”多边化、国际化，也不愿意看到其它大国染指其间，更不希望在南海地区爆发战争。毕竟，“亚洲在崛起，有了自己的尊严，亚洲国家能够平等相待，相互尊重，解决好彼此的关切。”总之，就“南海问题”而言，不需要域外的国家来搅乱局面，更不需要由他们来决定事态的发展。 ■

（责任编辑 赵 磊）

作者为中央党校国际战略研究所 副研究员

1. 《联合国国际海洋法公约》，新华网，2006年4月4日，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-04/04/content_2784208.htm。
2. 《杨洁篪阐述七点主张驳斥希拉里南海问题言论》，中华人民共和国外交部网站，2010年7月25日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t719371.htm>。