

【编者按】21世纪是海洋世纪。海洋是国际政治、军事和外交斗争的舞台，是世界格局中增强大国地位与政治、外交发言权的重要领域。目前，随着经济全球化和区域一体化深入发展，以争夺海洋资源、控制海洋空间、抢夺海洋科技“制高点”为主要特征的现代国际海洋权益斗争，呈现出日益加剧的趋势。我国是海洋大国，拥有18000多公里的海岸线，300多万平方公里的海洋管辖面积。南海是一个半闭海，总面积350万平方公里，占我国海洋面积的三分之二，是我国渔业资源最为丰富的海区，是繁忙的海上通道，还蕴藏着极为丰富的油气资源。南海的和平与稳定、开放与开发攸关我国崛起为海洋强国，也决定着海南建设海洋经济强省和国际旅游岛的成败。鉴此，《新东方》从本期开设《南海瞭望》栏目，希望国内外海洋专家学者关注南海、研究南海，共同将《南海瞭望》打造成为南海学术成果展示和交流的平台。

# 南海问题的由来与发展

吴士存

近一段时间以来，南海问题持续升温，美国国务卿希拉里在东盟地区论坛上对中国的无端指责更使南海问题凸显，一时间南海问题又为中美关系增添了一个新的变数，更成为国际舆论关注的焦点。为正本清源，廓清南海问题的实质，还原南海问题的本来面貌，本文拟对该问题的由来、现状以及中国在该地区所发挥的积极作用作一探讨。

南海问题起源于20世纪70年代，南海问题实质上是南沙争端。争端方为中国、中国台湾、越南、菲律宾、马来西亚和文莱，一般称之为“五国六方”。西沙争议仅存在于中越两国之间，是由越南单方面挑起的。越南把所谓的“西沙争议”引入南海问题，是蓄意将南海问题扩大化和复杂化。因此，本文所探讨的南海问题实质上是指南沙争端。

## 一、南沙争端的由来与升温

在20世纪60年代以前，并不存在南沙争端问题，除了南越当局对中国南沙群岛提出过“主权”要求外，没有其他国家对中国拥有南沙群岛主权这一事实持有异议。菲律宾、马来西亚、文莱等国从未对南沙岛礁及附近海域有任何主张或行动。南沙局势相对平静，南沙争端的国际影响也十分有限。20世纪70年代以后，越南、菲律宾等国纷纷出兵占领其声称“拥有”主权的岛礁，南沙争端开始凸显。南沙争端的直接原因是越南、菲律宾、马来西亚、文莱四国对中国南沙海域权益的侵犯，在这一原因的背后还有一系列更为复杂的因素在起作用。

### 1. 《联合国海洋法公约》的影响

1982年《联合国海洋法公约》的诞生是发达国家与发展中国家之间妥协的产物，在很大程度上代表了广大发展中国家争取海洋权益的胜利，对国际海洋新秩序的建立发挥了积极作用。但与此同时，《联合国海洋法公约》的产生也带来一些新的问题。由于岛屿在划分领海、毗连区、专属经济区和大陆架等方面具有重要作用，拥有一座小岛便可拥有12海里的领海，外

加12海里毗邻区的管辖权,甚至可拥有200海里的专属经济区以及大陆架的权利。新的海洋法律制度实际上助推了各沿海国对海域管辖范围的声索与争夺,“蓝色圈地运动”就此开始,南沙海域的岛礁争夺也由此进入了“白热化”阶段。

### 2. 南海地缘政治及重要地位

南海作为世界上最重要的航道之一,位居太平洋和印度洋之间的航运要冲,是东盟各国和东亚各国等众多经济体的海上航运生命线。2007年世界海运理事会(WSC)的统计数据显示,全球每年平均有1/4的海上航运量要经南海运往各大洲;中国、日本、韩国等国家85%以上的石油进口要经过南海运输;美国从亚太地区进口的各种重要原料90%要经南海航道运回北美。此外,南海处于越南金兰湾与菲律宾苏比克湾两大海军基地之间,战略位置极其重要。通过南海的海上航线基本上都要通过南沙群岛,每天约有数百艘货轮穿梭其间。南沙海域西接印度洋、南抵大洋洲、北通东亚,组成了四通八达的海上航运线。南沙海域的地缘政治地位与商业价值重大,也是引发南沙争端的主要原因之一。

### 3. 资源因素

引发南沙争端的另一重要原因就是这些岛礁及其周围海域拥有的实际和潜在资源。1968年,联合国亚洲暨远东经济委员会下设的“亚洲外岛海域矿产资源联合勘探协调委员会”提交的一份勘察报告指出,越南沿岸及邻近海域、南沙群岛东部及南部海域蕴藏着丰富的油气资源。南海周边各国本来就已经觊觎着南沙海域的矿产资源,该报告的出炉无疑证实了“南沙海域作为油气资源富集区”的种种猜测,刺激周边国家加速抢占南沙海域资源。再加上1973年“第一次石油危机”爆发,更加提升了南沙海域资源具有的潜在意义,南沙争端随之加剧。

### 4. 区域外大国介入的影响

美国等区域外大国,通过加强与东盟有关国家的政治、经济和军事关系,保持对东南亚地区的战略关注和投入,对南海地区的影响力不断增强,并以多种方式介入南海。“9·11”事件之后,美国借反恐之名加强对南海地区的军事干预力及影响力,表明了美国在1992年将苏比克军事基地移交菲律宾并全面退出东南亚后,再次重返这一区域的战略意图。美国不仅增加了在该地区的政治、经济和军事投入,而且加强了同越南等国的交流与合作,由此导致了南海问题的复杂化态势。除了美国外,其他一些区域外大国为了扩展在东南亚的经济和安全利益,通过与部分东盟国家在非传统安全领域合作,将军事力量的触角延伸至南海,不断增加在南海问题上的话语权,

以此作为加强自身在东南亚影响力的突破口。

## 二、南沙争端的现状和趋势

### 1. 有关声索国抢占岛礁、掠夺资源是当前南沙争端的主要特征

越南是侵占南沙岛礁最多的国家。1975年4月,越南就以“解放”为名占领了南越当局侵占的南沙6个岛礁,此后,越南采用蚕食手段,不断抢占南沙其他岛礁。到目前为止越南占领南沙岛礁共29个<sup>[1]</sup>。

菲律宾是亚洲最早提出将本国的海洋管辖权扩展至领海以外海域的国家之一。菲律宾先后通过几次军事行动,共占领南沙群岛9个岛礁。菲律宾还对黄岩岛提出主权主张。在南沙群岛菲律宾拥有最长的飞机跑道和仅次于越南的军事存在。马来西亚共侵占南沙岛礁5个(弹丸礁、簸箕礁、光星礁、光星仔礁、南海礁)。

加速开发南沙争议地区的石油天然气资源是有关南海争端国家攫取经济利益的重要手段。从20世纪70年代以来有关国家就开始进行的勘探、开采,21世纪初以来更是变本加厉。2004年9月,越南国家石油公司对外发布了“2004年油气勘探投资招标书”。2007年4月,越南划出南沙部分油气招标区块,和英国BP公司合作准备在南沙修建天然气输送管道,2008年7月,越南与美国石油巨头埃克森美孚公司达成油气初步勘测合作协议,在中越有争议的南海海域进行勘探活动。据报道,今年越南又打算在南沙海域进行油气资源的招标,还计划投巨资开发所占岛礁。马来西亚从20世纪60年代至今,已在南沙海域打出油气井90多口,其出口石油的70%来自南沙海域<sup>[2]</sup>。

总之,迄今周边国家已在南沙群岛海域钻井1000多口,发现含油气构造200多个和油气田180个,现已投入生产的500余口油气井中,100多口位于中国南海断续线内,参与采油的国际石油公司超过200家<sup>[3]</sup>。

### 2. 南沙争端有关声索国以“武”谋海,引发军备竞赛

除了以政治和外交等手段应对南海问题,越、菲、马等国军事动作频频不断,军备竞赛越演越烈,以武谋“海”昭然若揭。

越南早就确定了以南海为主战场的作战战略,奉行“陆守海进”“以岛制海”的海上战略,试图巩固其对南沙岛礁的占领以及对相关海域的控制,不断增强在南沙的军事力量,并调整部署,使之更符合未来南海作战的需要。越南从俄罗斯购买了包括导弹舰艇、先进战机在内的大量先进的海空军武器。加快

发展海军航空兵,同时组建潜艇部队,使越南海军真正具备一定的远洋作战能力。越南还不断修建、扩建前沿机场。

菲律宾海军针对南海新战略的目的是“争夺和维护海洋权益”,一方面根据在南沙海域要保持最大限度的持续性“主权”巡逻的需要,成立了由航空部队、舰艇部队和情报部队组成的专门机构,负责对黄岩岛的侦察和巡逻;另一方面由海军陆战队和西部海军部队接替海军建筑部队驻防南沙岛礁。为此,菲律宾耗资购买先进军事装备,还接受美国和澳大利亚“捐赠”及培训海军相关人员。虽然菲公开声称其主要用于监视海盗、走私犯、宗教极端分子和恐怖分子的渗透行动,但其实质用于应对“菲律宾面临的海上潜在威胁,尤其是南海诸岛的外来威胁”<sup>[4]</sup>。

马来西亚为适应未来南海作战的需要,大力加强海军的潜艇建设。包括购买包括潜艇在内的先进海空武器,建立海军基地供潜艇舰队使用,还推动武装力量转型,海军着重发展潜艇作战能力,空军拥有一支日益壮大的先进战斗机群,为空军配备中程空对空导弹。

3. 以美国为代表的区域外大国介入南沙争端,加剧了南海问题的复杂化程度

以美国为代表的域外大国出于全球和区域战略布局需要,通过军售、军援、联合军演和非传统安全领域合作等方式提升与部分南海周边国家的合作水平,最近以“维护南海航行自由”为借口介入南海争端,对中国实施战略防范和遏制。

美国从遏制中国的战略需要出发,加强与东南亚有关国家的关系,有意利用南海问题牵制中国,维持其全球体系的霸主地位。近两年美国“重返”南海的速度加快。美国军舰在南海活动加强,军舰的拖曳声呐与中国潜艇相撞,甚至与中国船只发生对峙。美国尽管官方表态无意介入南海争议,而实质上却不断强化与南海周边国家的军事联系,通过军事方面的交流与合作,美国持续增强在东南亚的军事存在和影响力。美国还加入《东南亚友好合作条约》,加强与东盟及其成员国的关系。美国和菲律宾、泰国有同盟关系,和印尼军事关系的恢复以及和越南、老挝、柬埔寨建设的类似关系都是美国保持在该地区影响力的有力证明。

在今年的东盟地区论坛上,美国国务卿希拉里大谈南海问题,称美国政府关注南海问题,认为该争端妨碍了海上贸易的开展,违背了国际海洋法,攻击中国,还派遣航母访问越南,与越南进行联合军事演习,无疑是向中国施压。另一个拉拢越南的例子就是美越的核能合作谈判,美国在谈判中持双重立场无

疑是为了拉近与越南的关系以利于其介入南海问题。

#### 4. 越南是南海问题国际化的主要推手

区域内外国家出于各自战略利益,相互借重以多种方式推动南海问题国际化。东南亚有关国家大力增强区域外大国和国际组织在南沙角逐中的介入程度,推动南海问题国际化,积极发展与区域外大国特别是美国的关系,企图借美国介入南海而壮大声势成为东南亚有关国家的重要选择。越南想吸引美国来越投资并在南海问题上遏制中国。美国也欲以越南作为其中南半岛的代理人,并希望通过越南来对付日益强大的中国。进入21世纪后,美越关系快速发展,双方领导人多次互访。今年越南军官登上进入南海的“乔治·华盛顿”号航空母舰,进行面对面的军事交流,双方还在南海举行联合军事演习,军事关系进一步加强。

去年,南沙争端有关声索国还利用提交“划界案”的机会和召开有关所谓南海问题学术会议来推动南海问题国际化。2009年5月,越南向联合国大陆架界限委员会提交了“划界案”,该划界案把中国的西沙和南沙群岛都当作越南的“领土”,越南享有两群岛“主权”。此外,还联合马来西亚一起提交“划界案”,无非是进一步推动南海争端国际化。2009年11月,越南召开所谓南海问题学术会议,实际上是借学术之名推动南海问题国际化。今年东盟地区论坛上美国等国在南海问题上剑指中国无疑是越南在幕后指使。

三、中国在和平解决南沙争端、维护地区和平与稳定方面发挥着建设性作用

毫无疑问,中国对南沙群岛及其附近海域拥有无可争辩的主权,并对此有充分的历史和法理依据,国际社会也长期予以承认。从维护南海地区的和平与稳定出发,中国愿同有关国家根据公认的国际法和现代海洋法,包括1982年《联合国海洋法公约》所确立的基本原则和法律制度,通过和平谈判妥善解决有关南海争议。中国政府还提出“搁置争议、共同开发”的主张,愿意在争议解决前,同有关国家暂时搁置争议,开展合作。

中国与东盟政治互信不断增强。邓小平曾指出:“东南亚国家是中国的近邻,同东南亚各国建立和发展长期稳定的睦邻友好关系,是中国外交政策的一项重要目标。”为此,中国积极推动与东南亚国家的关系,并开始加强与东盟组织的关系,大胆探索解决历史遗留问题的新办法。这些政策的实行,为中国与东盟关系揭开了新的篇章。1997年12月,在共同应

对亚洲金融危机的背景下,中国与东盟确定建立“面向21世纪的睦邻互信伙伴关系”,并开始“10+1”对话机制。“9·11”事件后,中国进一步加强了与东盟在非传统安全领域的合作。2002年11月,中国又提出“与邻为善、以邻为伴”的周边外交方针,用以指导与包括东盟国家在内的各周边国家的关系;同年,中国与东盟各国先后签署了承诺不使用武力解决纠纷的《南海各方行为宣言》,2003年又签署加入《东南亚友好合作条约》,这两项协议的签订使中国与东盟的经济合作有了新的政治保障,双方进一步升格为“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”。

近年来,中国坚定奉行“与邻为善、以邻为伴”的方针和“睦邻、安邻、富邻”的政策,与东盟及南海周边国家保持高层友好交往,建立起不同层次的对话与磋商机制,并就双边关系、国际和地区事务加强对话与政策协调。中国不断采取实际措施加强和充实中国与东盟的战略关系,2008年任命首任驻东盟大使,还积极支持东盟共同体和一体化建设。在和平解决南海问题方面,中国积极落实《南海各方行为宣言》并就后续行动与有关各方保持磋商,2004年6月,中越北部湾划界协定和渔业合作协定正式生效,充分显示了中国愿意通过和平方式解决领土边界纠纷的立场,展现了中方秉持公认的国际法处理国际事务的诚意,树立了其负责任大国的形象。2005年3月14日,中国、菲律宾和越南在菲律宾首都马尼拉正式签署了《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》。三方通过这项合作,实践各自国家政府作出的使南海地区变为“和平、稳定、合作与发展地区”的承诺。这是三方第一次就合作共同开发南海资源达成共识,外界认为是朝着“搁置争议,共同开发”迈出的历史性、实质性的一步;另外,中国对南海周边国家挑起的海上争端和突发事件,立场鲜明、妥善应对,与有关国家协商解决并保持克制,为维护南海地区的和平与稳定做出了建设性贡献。

在推动经济全球化和区域一体化进程方面,中国始终不渝奉行互利共赢的开放战略。中国以自己的发展促进地区和世界共同发展,扩大同各方利益的汇合点,在实现本国发展的同时兼顾对方特别是发展中国家的正当关切。2002年,中国与东盟签署协议开始建设自由贸易区。2010年1月1日,中国-东盟自由贸易区如期建成,它涵盖19亿人口、GDP接近6万亿美元、贸易总额4.5万亿美元,是由发展中国家组成的最大自由贸易区。另外,为合作应对国际金融危机,中国积极推动清迈倡议多边化进程和区域经济一体化。总之,中国加强与东盟的区域经济合作,对增强本地区经济竞争力、实现经济持续稳定发

展有着尤为重要的意义,也为南海地区的和平与发展奠定了坚实的经济基础。

在地区安全方面,中国坚持在和平共处五项原则的基础上同所有南海周边国家发展友好关系,增进政治互信,开展安全合作,维护共同安全。中国高度重视东盟地区论坛的作用,积极倡导和树立新安全观,通过军队高层互访、战略对话、双边与多边安全论坛等形式,与越南、菲律宾等南海周边国家建立起防务安全磋商机制,加强军事交流与合作,努力营造互信协作的军事安全环境。在非传统安全领域,中国与东盟签署《非传统安全领域合作备忘录》,积极开展与加强在联合反恐、打击跨国犯罪、海上安全、减灾救灾、传染病防治和环境保护等领域的合作。中国作为马六甲海峡的使用国,致力于通过对话合作维护海峡安全,务实参与有关合作项目并为马六甲海峡沿岸国提供实质性支持。总之,中国在推动构筑和平、稳定、繁荣、和谐的地区安全环境方面,作出了有目共睹的贡献。

中国一直高度重视南海国际航道的安全畅通,中国维护南沙群岛的主权和海洋权益并不影响外国船舶和飞机根据国际法所享有的通行自由。事实上,中国从未干预过外国船舶和飞机在此地区的通行自由。中国愿同南海沿岸国家一道,共同维护南海地区国际航道安全。此外,南海问题是中国与有关国家间的问题,中国政府一贯主张通过双边友好协商解决与有关国家之间的分歧,共同维护本地区的和平与稳定。任何外部势力以所谓“维护南海航行自由”为借口介入,推动南海问题国际化,实质是图谋在南海形成区域海洋封锁,通过打“南海牌”对中国实施战略防范和遏制。外部势力的介入只能使南海局势乃至整个亚太地区的安全形势进一步复杂化,既不利于南海问题的和平解决,也不利于南海地区的持久和平与稳定。

#### [参考文献]

- [1]李金明.南海主权争端的现状[J].南洋问题研究,2002(1).
- [2]吴士存.南海争端的由来与发展[M].中国经济出版社,2010:149.
- [3]中越南海油气争议波澜再起[N].国际先驱导报,2008-07-24.
- [4]吴士存.南海争端的由来与发展[M].中国经济出版社,2010:133.

(作者系中国南海研究院院长、研究员)