

南海问题的产生原因、现实状况和内在特点

■ 巩建华

(广东海洋大学 广东 湛江 524088)

【摘要】目前,就我国海洋政治形势而言,南海问题已经成为一个热点问题。复杂的历史变迁、激烈的资源争夺、海上航路的维护、长期无法落实治权等原因,造成南海问题不断升级,进而出现国际化趋势。由于多元力量的介入和多方利益格局的形成,南海问题已经演变为一个系统性的结构非良的政治问题。为此,中国必须拿出新的举措,务实、冷静、理性、有效的应对南海问题。

【关键词】南海;原因;现状;特点

【中图分类号】D815

【文件标识码】A

【文章编号】1006-7426[2010]02-0144-04

大量的史料和丰富的证据表明,南沙群岛是中国人民最早发现和命名的,也是中国人最早开发经营南沙群岛及其附近海域的。东汉杨孚《异物志》有“涨海崎头,水浅而多磁石”的记载;中国人至迟在明初就已经开发经营南沙群岛,明代海南卫巡辖了西沙、中沙和南沙群岛。在清代,中国政府将南沙群岛标绘在权威性地图上,清代《更路簿》记载了中国海南岛渔民所习用的南沙群岛各个岛、礁、滩、洲的地名具体方位,其中南沙计73个地名,并对南沙群岛行使行政管辖。然而,就目前而论,南海周边国家与中国对南海主权的纷争却已成为全球的热点问题。

一、南海问题产生的原因

(一)复杂的历史变迁

20世纪20、30年代,日本和法国人

曾来这里进行经济开发和殖民活动。当时,中国政府提出了交涉。1946年,根据《开罗宣言》和《波茨坦公告》精神,中国内政部委派肖次尹和麦蕴瑜分别为西沙群岛和南沙群岛专员,前往接管西沙群岛和南沙群岛,并在岛上立主权碑。1947年,中国内政部重新命名包括南沙群岛在内的南海诸岛全部岛礁沙滩名称共159个,将南海归入广东省管辖。这种行为的实质就是在南海行使主权的表示,当时南海周边的其他国家并没有提出过异议。1951年,为了防止中国大陆从中得利,美国在主持草拟、制定、召集《旧金山对日和约》的过程中,都涉及到了西沙和南沙群岛问题,明确规定日本放弃其对西沙和南沙两群岛的“权利、权利根据与要求”,但却没有明确两者的主权归属,也没有明确中国收回主权。而南越在法国的支持下参加了会议,并在会上声明其对西沙、南沙两群

岛的“权利”。此后,使得中国在南海问题中陷入被动。

(二)争夺南海资源与航运安全加速了南海的争端

20世纪60、70年代,中国南海发现了丰富的油气资源,此后又发现了南海蕴藏着数量可观、价值连城的“可燃冰”,因此,南海被誉为“第二波斯湾”。随着经济全球化的不断深入,南海和南沙群岛的战略地位日益显现出来。在石油资源越来越稀缺的情况下,许多国家觊觎南海石油资源是南海争端激化的主要原因。越菲马等国也正是看中了南海丰富的油气和渔业资源,近年来不断强化对南沙群岛拥有全部主权或部分主权,并且依靠南海油气资源获得的巨额财富不断扩充军备,加快在南海未来战场上的建设步伐。越南声称在南沙“决不放弃一寸土地”、“不惜与中国一战”,态度十分强硬。菲律宾根据所谓的

作者简介:巩建华,广东海洋大学政治与行政学院,副教授,硕导,主要从事政治学与公共管理方面的研究与教学工作。

“邻近原则”、“时效原则”、“安全原则”，“以‘民间探险’为呼，以‘政府介入’为应，两者相互推动，相互促进。”^[1]马来西亚则在南海大肆开采石油，鼓吹东南亚国家联合起来成立南沙集团，增加与中国的谈判筹码。另外，区域外大国如美国、日本以保护航路自由为借口介入南海，怂恿越菲马等国不断挑战中国战略底线。

(三)《联合国海洋法公约》的缺陷导致南海问题矛盾重重

1982年4月30日《联合国海洋法公约》通过并开始实施，该法的实施为确立新的海洋秩序发挥了积极作用。然而，《公约》规定：“每一个国家有权确定其领海的宽度”，但必须限制在“从按照本公约确定的基线量起不超过12海里的界限”。并规定专属经济区是指从测算领海基线量起200海里，但在确定“专属经济区”界域时，却忽视了对专属经济区和大陆架进行明确的界定。如此，专属经济区和大陆架就可以存在多条分界线，这为那些专属经济区重叠的国家产生冲突埋下了隐患。更重要的是，在涨潮时露在海面的岛屿就可以拥有200海里的专属经济区。根据这一条，在本国利益的驱动下，南海周边国家大多采取“先占岛后圈海”策略和“先圈海后占岛”策略，同时，都采用有利于本国利益的解释方式，提出非法的主权要求。

(四)中国在南海的治权长期无法落实，导致南海周边其他国家乘机侵入

二战后，当时的国民政府收回了南沙群岛的主权，但是，国共内战到国民党败退台湾后，大陆和台湾都缺乏全面驻守南沙群岛的实力。对大陆而言，新中国建立后，中央政府一再表明南海属于中国，南沙群岛的主权归中国所有。但是，由于国家内忧外患不断，国家实力比较弱小，海洋军事力量十分薄弱，根本无力对南沙群岛实施有效管理，更谈不上在南海巡航。从1974年中越西沙海战到目前为止，我们虽然有足够的实力保卫南海，但我国大陆占领的岛屿面积小，无法大量驻军和修建足以保卫南海的军事基地，如此，即使我们能够通过武力夺取被其他国家占领的岛屿，在没有强大远洋

海军支持的情况下，南沙群岛也很难长期坚守。

二、南海问题的现状

(一)南海问题日益复杂

南海周边有关国家不仅提出了对南海的主权要求和利益主张，而且，借助东盟这一政治平台获得了“多对一”的战略优势。美日印等大国洞察到南海问题已经形成了“多对一”格局，这无形中使他们在与中国的博弈中多了一张政治筹码。鉴于此，近年来，美日印等大国都有伺机介入“南海问题”的战略意图。同时，南海周边有关国家感觉与中国进行较量的底气不足，他们都企图借大国介入实现自己在南海问题上的政治利益，这一战略安排恰好与大国遏制中国的政治企图不谋而合。故此，在南海，目前形成了三种力量：第一种力量是以单独抗争为主要形式的中国大陆的力量；第二种力量是以东盟为平台、以“越马菲”为首的力量群；第三种力量是以大国联合的方式形成了以“美日印”为首的力量群。在这三种力量中，第二种力量有政治上的优势，第三种力量有军事上的优势。目前，第二种力量大有和第三种力量联合的趋势。这突出表现在：越南、菲律宾、马来西亚、印尼等国在也在不同的场合和渠道邀请大国介入南海事务，吸引其他国家参与南海油气和渔业资源的开发，在不同场合为大国介入南海问题提供政治舆论。例如，这些国家不断强调，一旦南海落入中国手中，必然会威胁到其他国家的航行自由等。为此，尽管美国并没有正面反对中国在南海的主权，但就美国自身而言，南海航行自由的确涉及到美国的国家安全和利益，所以美国以航行自由作为由头介入南海问题有其必然性因素，这也是美国近年来在南海政策上正在不断地调整的根本原因。本来，美国对南海的基本政策是“中立”、“不介入”，在《联合国海洋法公约》生效后，美国对南海的政策开始由“不介入”转向“介入但不陷入”。美国从“即使南沙发生冲突也无义务直接卷入战争”到“愿意帮助和平解决南海争端”的战略调整，符合

美国的国家利益。^[2]究其原因，南海问题既可以作为美国与东盟国家实现利益分享、进行战略对接的一个基点，也可以作为遏制中国的一个施压手段和谈判筹码。很明显，中国在南海的主权与美国在南海的利益极有可能引发美中冲突。

(二)南海问题不断升级

在大国插手干预与群国集体发难的同时，南海问题产生矛盾频率和爆发冲突的概率越来越大，昭示着南海问题有不断升级的趋势。随着南海丰富的油气资源的被发现，各国开始打这一地区的主意。据《青年参考》报道，日本政府一直很关注南海问题。日本政府希望东盟国家联手，采取一致行动对抗中国。印度为了实现其地区霸权的战略目标，也提出了“东进政策”，试图扩大对南海问题的发言权。此外，澳大利亚以及某些欧盟大国，也以“南海航行权”关系到其国家利益为由，表示“不能对此视而不见”。这些大国插手南海事务，削弱中国、混水摸鱼的意图十分明显。2009年2月1日起日本派遣可搭载直升机的PLH型巡视船常驻钓鱼岛海域，加强对钓鱼岛的“警备体制”。2月26日日本首相麻生太郎首次以首相身份公然宣称“钓鱼岛适用于日美安保条约”。2月17日，菲律宾国会通过“领海基线法案”，将黄岩岛和南沙群岛部分岛礁划为菲律宾领土。3月5号，马来西亚总理巴达维登陆南沙群岛的弹丸礁和光星仔礁，以总理兼国防部长的身份宣称马来西亚对这些岛礁拥有“主权”。3月8日，美海军监测船“无瑕”号在中国南海频繁进行非法间谍活动。2009年6月，美国海军史无前例地派出4艘宙斯盾舰在南中国海与东南亚6国海军进行联合军演。

(三)南海问题出现国际化趋势

南海问题属于中国和南海周边国家的双边矛盾，本来应该在双边框架内解决，但是，由于各利益相关方基于地缘政治和经济利益的考量，大国介入和群国争利直接导致南海问题在不断升级、日益复杂化，其结果使南海问题日益成为一个国际化的问题，主要表现在：

首先，美日印等大国主动介入。南海争端的国际化得到了美日印俄欧澳等区

域外大国的默契与配合。美日印等大国加紧在南海活动并与南海有关国家形成心照不宣的战略默契,双边或多边交往互动越来越频繁。进入21世纪,美国加强了其在南海的军事存在,公开以“保障航行自由”和“维护地区稳定”等为借口,密切与南海诸国的政治、军事、外交合作,加强对南海及其附近海域的控制。同时,也提高了对南海的巡航、军演和间谍活动频率,密切监视着南海的动态;日本则公然鼓动东盟四国“合纵”对抗中国,夺取南沙群岛;俄罗斯紧随美日之后,为了保持这一地区的军事影响,正与越南就在金兰湾继续保持军力一事进行谈判;印度曾宣称“从阿拉伯海的北面到南中国海,都是印度的利益范围”,并与越南签订了《国防合作协定》,图谋东进,染指南海的战略意图昭然若揭。这些活动以维护南海自由航行权为由头,以学术交流、军事演习为形式,其目的是扩大他们对南海问题的发言权。大国主动介入增强了自身在南海的发言权和影响力,也破坏中国和东南亚各国家的关系,有助于敌对势力利用南海争端建立反华联盟。同时,南海周边的“弱小国家”在“道义”上获得了某种支持,使那些“弱小国家”有了“撑腰壮胆”的力量。大国的介入打破了南海争端各方业已形成的脆弱共识和力量平衡,向国际社会表达了这样一种信息:南沙争端属于国际性问题。

其次,大量外国公司进入南海从事经济活动。美日印等大国在政治上介入的前提下,南海周边的“弱小国家”还为大国在经济上的介入创设了许多条件。目前,中国在南海尚没有一口油井,但越南、菲律宾、马来西亚等国却加紧进行大规模的钻井和采油活动,大肆拉拢外国石油公司合作参加南沙海底勘探和开发,纷纷与拥有雄厚资金和先进技术的外国石油公司签订协议,联合勘探和开采南沙油气。在具体开发过程中,越、菲、马等国选择在有争议的南沙海域划分出上百个油气招标区,在国际上公开招标,或者交给外国公司勘探开发,或者加紧联合打井钻油的步伐。他们企图借助这些公司把响应的国家和政府拉进南海的争端中来,以便给中国施加政治压力,迫

使中国在南海争端中作出重大让步,从而实现其瓜分南沙、掠夺资源的目的。毫无疑问,长此以往,这种行为必然会获得某种“合法性”,进而使南沙问题国际化。

再次,扩大国际政治与军事合作。一是越菲马等南海周边小国以东盟为平台,力求在南沙问题上“用一个声音说话”,企图通过“集体性政治谈判”解决南沙争端。特别是菲律宾多次声称,南沙争端不只是中菲两国的双边问题,而是所有关注南中国海国家共同关心的多边问题,主张通过东盟、国际法院、联合国安理会三个途径解决这一问题。二是越菲马等南海周边小国力邀区域外的大国介入南海争端,在政治上、军事和道义上寻求国际支持,例如,越南与印度开展广泛的军事合作,举行联合军事演习,有意拉拢美国和俄罗斯重返金兰湾。菲律宾则与美国保持长期的军事合作历史,美军长期驻守在苏比克海军基地和克拉克空军基地,持续进行美菲“肩并肩”军事演习。企图借助《共同防御条约》和《军事基地协定》,让美国在军事上替菲律宾背书,这是菲律宾敢于在南海不断挑战中国的根本所在。2009年6月,美国与菲律宾、泰国、新加坡、马来西亚、印尼及文莱六国举行为期三个月的代号为“卡拉2009”的大规模军事演习。

复次,增强外交攻势和舆论宣传。南海周边小国故意歪曲历史、颠倒黑白,为其“合理”拥有南海海域和南沙群岛寻找历史依据,并且借助《联合国海洋法公约》等法律文本寻找法律依据。同时,越南早就将南沙群岛划入其版图范围,在南海建立了行政区划,在南沙群岛设置“长沙县”。在争夺南沙岛礁的过程中,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。1992年第25届东盟外长会议通过了《东盟关于南中国海问题的宣言》,致使南海争议更突出。尤其是大东盟的成立及其内部合作的深入,以及对“中国威胁”的共同恐惧,使这些国家的行动更加默契,导致了“东盟对中国”的格局的形成。2009年5月前提交领海基线声明的规定,东南亚有关争端国家纷纷向联合国大陆架界限委员会提出划界案,企图为其占据

南沙岛礁合法化提供“法理”依据。另外,越南、菲律宾、马来西亚政府还向联合国提交了专属经济区和大陆架划界,这些行为在事实上已将争端扩大到全球性的国际组织。

三、南海问题的内在特点

(一)南海问题是系统性问题

南海是国际上重要的海上航道,它是中国取得地缘战略优势的地方,是美国全球战略至关重要的一环,是日本保护的“海上生命线”,是越南的天然屏障,是印度近年来进入太平洋的觊觎之地。对菲律宾而言,南沙群岛是“正对其腰部的一把匕首”。因此,南海问题中呈现出多方利益格局。在南海“九段线”内,中、越、菲、马包括台湾在岛礁上部署了军事力量,印度尼西亚则霸占部分海域。由此可以看出,南海问题呈现出系统属性,目前已经形成“六国七方”对峙和角逐的局面,“四国五方”军事占领的武装割据格局,其中包含着多元力量结构:

第一,基于共同利益的东盟一致性整体力量。在南海问题上,东盟用一个声音在国际舞台上说话,甚至东盟各国主动协调立场,一致要求以整体的立场来和中国商谈南海问题。这对于中国十分不利。特别是在“中国威胁论”的大背景下,东盟明显的加大了对中国的戒备和防范。东盟加强了区域内的军事、政治、经济合作,同时也改变了过去“排美”的倾向。1994年,东盟公开宣布“今后东盟成员对外将以集体名义而不以双边名义接受谈判”,强调“美军在亚洲的存在是必要的”,充分表明了东盟在南海问题上行动趋向一致,并使南沙问题国际化。

第二,基于围堵遏制中国的美日同盟力量。由于南海地区丰富的资源尤其是石油资源,以及南海地处重要的战略地位,是美日石油运输线的必经之地。冷战后,美国出于对中国崛起的遏制和牵制的需要,以及继续保持在亚太地区的影响和称霸的需要,积极插手南海问题,挑拨东盟和中国关系以达到使东盟继续依赖美国的目的,为美国在东南亚的存在寻找借口。同时,日本也为了在亚洲占

领导地位,把发展同东盟的关系放在重要的地位,力图以东盟为突破口,把投资和外交重心向亚太地区作战略转移。所以,美日都想利用东盟来牵制和制约中国,南海问题则成为美日插手的最好突破口和切入点。而东盟也正好实行“以大制大”的大国平衡政策,必然在安全和南海问题上打“美国牌”和“日本牌”,所以就形成了如今东盟和美日在南海问题上密切配合的局面。

第三,基于拓展外交空间的台湾分裂力量。由于大陆和台湾没有统一,这样就给南沙问题不可避免的带来了台湾问题的影响。由于台湾距离南沙群岛比较近,很多岛屿是有台湾代表中国占领的。但是,台湾为了争取和扩展“生存空间”,把东盟当作其实现其生存空间的重点。除了在经济上加强与东盟的联系和合作“以经促政”以外,还在南沙问题上大做文章,采取两面手段,以讨好南亚国家。企图与东南亚国家联手,达到利用东盟控制中国的目的。所以,台湾利用东盟对中国崛起的恐惧心理,与东盟国家建立安全合作关系,把台湾总的纳入东南亚多边安全合作框架。东盟则把台湾作为牵制中国的一张牌,并利用大陆与台湾的矛盾在南沙问题上从中渔利。

(二)南海问题是结构非良的问题

从南海问题的内外环境看,客观地讲,今日之中国,虽然国力大大提升,军事力量大有改观,但是国家安全形势却异常严峻。首先,中国面临美国的全面封堵。中国的崛起引发了美日欧的集体恐慌,特别是美国绝不会轻易让中国挑战自己的霸权,在过去的封锁、遏制战略被打破的情况下,在和平演变战略不凑效的情况下,美国采取了“围堵”战略。目前,美国在东西南三个方向上部署了军事基地,彻底完全地包围了中国。其次,中国在东部面临以“美日韩菲澳”为首“亚洲北约”的围堵,美国的战略意图十分明确,即利用第一岛链、第二岛链封锁

住了中国进入太平洋的前进道路。再次,在东面,日本在东海和钓鱼岛与中国形成僵局;美日插手台海事务,严重影响了台湾问题的早日解决;韩国与中国在黄海苏岩礁产生了矛盾;中国与东盟在南海形成主权之争。在南面,美国插手缅甸事务;印度不断强化阿鲁纳恰尔邦的防卫力量,为中印政治解决边界争端制造了许多麻烦。最后,从国内事务看,受金融危机影响,大量中小企业倒闭,外贸出口日渐困难,贪污腐败加剧,群体性事件和公共危机不断发生,社会治安形势不容乐观,藏独、疆独、台独势力继续制造麻烦。值得一提的是,“朝核问题”也牵扯了我国大量的外交资源,严重影响着中国的国防安全和外交事务。由此可见,我国国内外安全形势十分严峻,在此背景下,我国无法集中精力应对和解决南海问题,严重影响我国在南海问题上制订出比较明晰的国家战略。

从南海问题本身看,由于亚太经济尤其是东亚经济的崛起,使东亚国家的出口能力和运输能力快速增长,对南海的依赖明显增加,而石油和石油运输对东亚和东南亚国家的重要性不言而喻。从而,石油资源丰富、作为重要航运通道的南海,日益显示出其重要性。这种重要性使利益相关国家利益矛盾日渐突出,从而使南海问题成为一个结构不良的国际政治问题。这是因为,首先,南海问题涉及多方利益主体如中国、越南、马来西亚、菲律宾、印度尼西亚,这些与中国有岛屿和海域争端的国家都是东盟成员国,尽管它们相互之间在南海主权归属上也有争议,但是为了寻求自身利益的最大化,他们借助东盟的合作平台,联合起来共同对付中国。涉及到的利益攸关方则包括日本、美国、印度等国家,这使得南海问题日益出现国际化倾向。其次,由于利益主体比较多,各方的政治立场、解决问题的底线、解决问题的诚意、解决问题的策略各不相同,形成战略共识容

易,形成普遍接受的解决方案十分困难;再次,由于利益相关者横向利益矛盾严重,南海问题中几乎不存在具有同一效用偏好的解决方案,甚至对南海问题做出各方认可的问题阐述都非常困难。比如,有人认为,南海问题的实质是中国对争执的态度;有人则认为是领土和主权归谁所有;有人认为,南海问题的实质是利益争执或资源之争;更有人认为,南海问题的实质是国家战略安全的问题,如此等等。总之,“南海所蕴藏的丰富的油气资源既是南海周边国家和地区关注这一海域的主要原因,也是导致南海权益争端的主要诱因。”^[3]南海问题最终结果不好预测,各种事件发生的概率不可计算,凸显出南海问题是一个结构不良的国际政治问题。

综上所述,南海问题呈现出系统属性。存在多方利益格局与多元力量结构,“六国七方”组成了南海问题的主体系统,相互联系、相互制约的内在的利益结构和力量结构的变化,左右着南海政治系统的内在秩序,其外在的功能表现为:南海政治系统必然受到国际政治经济环境的影响,反过来,南海政治系统也对国际政治经济环境产生积极或消极的影响。因此,在现有的政治框架下和主权观念中解决南海问题是非常困难的。中国必须拿出新的举措,务实、冷静、理性、有效的应对南海问题。

参考文献:

- [1] 程爱勤.菲律宾南海政策的“民间探险”与“政府介入”互动阶段[J].东南亚纵,2009(4):6
- [2] 吴心伯.太平洋上不太平—后冷战时代的美国亚太安全战略[M].复旦大学出版社,2006:125
- [3] 杨青.正确认识和处理南海权益争端[J].瞭望新闻周刊,2006-01-16

责任编辑:王建华