

南海问题现状与前瞻

中国国际问题研究基金会亚太研究中心研究员 张铁根

【内容提要】 南海周边国家对南沙群岛及其附近海域或全部或部分提出领土要求；越南、马来西亚、菲律宾、文莱、印度尼西亚等国在南海海域的油气开采深入到我传统海疆线内，有关国家以维护专属经济区为名抓扣、驱赶我渔民，我传统渔场日益萎缩。针对这一形势，我应抓紧立法，维护我传统海疆线的尊严，并加快对南海资源的开发利用。

【关键词】 南海 现状 对策

国家海洋局海洋发展战略研究所发布的《中国海洋发展报告 2009》表明，南海形势复杂多变，南沙群岛的安全问题突出。南沙群岛争端解决没有实质性进展，中国“岛礁被侵占、海域被瓜分、资源被掠夺”的状况没有改观。

—

从 20 世纪六七十年代以来，越南、菲律宾、马来西亚、文莱等国对南沙群岛及其附近海域或全部或部分地提出了领土要求，掀起了所谓“海洋圈地”运动，并通过派兵占领、构筑军事设施、设立行政单位、移民、开设旅游景点等手段不断强化其占领。有关国家正在大肆掠夺南沙海域的石油天然气资源和渔业资源，攫取巨大的经济利益。

越南对南沙群岛的所有岛屿及其附近海域都提出了主权要求。越南迄今占领中国南沙群岛约 29 个岛礁，在这些岛礁上不断增派兵力和军事装备，修建简易机场等军事设施，并建立行政管理体制，以图实施有效控制和管辖。越南侵入我南海传统海疆线内 100 余万平方公里，遍及南沙群岛的北、中、南各个海域。2009 年 4 月 25 日，越南

岷港市任命邓恭虞为“黄沙岛县人民委员会主席”；7 月 24 日，庆和省人民委员会主席任命海军副旅长阮曰顺为“长沙县”副主席。越南把西沙群岛和南沙群岛分别称做“黄沙群岛”和“长沙群岛”，并于 1975 年和 1982 年先后成立“黄沙岛县”和“长沙县”，对两群岛进行所谓“行政管辖”。越南与马来西亚联手于 2009 年 5 月 6 日向联合国大陆架界限委员会提交了 200 海里外大陆架划界方案，越南还单独提交了划界案。中国常驻联合国代表团 5 月 7 日提交给联合国秘书长潘基文的照会中指出，越南划界案严重侵害了中国在南海的主权和管辖权。

越南提出建设“海洋经济强国”的口号，强化南沙海域的资源开发利用。越南于 1989 年 8 月将南沙西南部总面积达 319 万平方公里的海域划为“经济科技服务区”，列为其海上油气资源开发的重点区域。越南已同 16 个国家 28 家石油公司或财团合作，在越南沿海及南沙海域进行油气勘探活动。较为重要的油田有“大熊油田”和“青龙

中国广播网，2009 年 5 月 15 日。

油田”，后者完全坐落于我南沙传统海疆线内。越南政府对南沙海区水产资源的开发也毫不放松，动员和鼓励渔民、水产公司深入南沙海区进行捕捞生产。越南还同外国渔业公司签订合同，开展合作捕捞。

马来西亚将我传统海疆线内 27 万平方公里的海域划归其版图，并把南沙群岛的 16 个沙洲、礁、滩标为其领土。马来西亚在 20 世纪 80 年代派兵占领了弹丸礁、南海礁、光星仔礁，后又陆续在其他所占岛礁上搭建高脚屋，派兵驻守。马苦心经营的弹丸礁已经发展成为军事基地和度假中心，马政要频繁登临弹丸礁活动，宣示“主权”。马来西亚 1984 年公布了专属经济区法，将位于马来西亚 200 海里专属经济区内的所有南沙岛礁及其海域全部划入其范围。多年来，马方以侵犯其专属经济区为名，不断对我在南海传统渔区进行捕鱼作业的渔民实行驱赶、抓扣甚至炮击。我渔船被没收，渔民被判罚款和坐牢。

马来西亚是在我南沙海域油气勘探开发最为活跃，勘探和开采油气最多的国家。有资料称，早在 1968 年，马来西亚就将南沙群岛南部海域约 8 万平方公里的海域划为对外招标的“石油矿区”。目前马已在我南沙海域钻井达 100 多口，其油气开发范围已深入我传统海疆线内约 120 海里。马来西亚国家石油公司同壳牌石油公司、日本石油公司、埃索石油公司、美孚石油公司等签订合同，在我曾母暗沙盆地传统海疆线内合作进行油气勘探开发。马在我曾母暗沙附近海域发现了多个天然气田，其中最大的一个气田“民都鲁气田”位于曾母暗沙以北海区，储量达 5000 亿立方米。马在沙捞越州民都鲁市建立的液化天然气厂，规模在世界同类工厂中名列前茅。日本、韩国是马液化天然气的主要买主。

菲律宾总统 1978 年 6 月发布总统法令，

对其侵占的我南沙群岛 8 个岛礁和其他 45 个岛、礁、沙洲、滩及其附近海域提出领土要求，并将上述区域命名为“卡拉延群岛”。菲总统同时颁布法令，宣布设立 200 海里专属经济区，把南沙群岛的许多岛礁及其周围海域划入菲律宾的专属经济区。菲律宾总共侵占我传统海疆线内的海域面积达 40 万平方公里。2009 年 3 月 10 日，菲总统阿罗约正式签署“领海基线法”，将南沙群岛部分岛礁和黄岩岛划入菲领土。菲律宾海军对我在南海传统渔场作业的渔民亦经常进行骚扰和伤害，事故不断，使我渔民造成巨大的损失。

菲律宾 20 世纪 70 年代开始对我南沙群岛海域的油气进行勘探与开发。其主要活动地区有两个，一个是礼乐滩盆地，另一个是巴拉望盆地。菲将上述地区划分为若干个矿区，以“联合服务合同”方式授权外国石油公司进行勘探作业。菲目前正在大规模开发的是马兰帕雅气田，该气田位于巴拉望盆地西北部，跨越我传统海疆线。

文莱对我南通礁和附近海域提出主权要求。文莱是东南亚著名的产油国，石油开发的历史悠久，其经济收入完全依赖石油和天然气。1966 年文莱设立石油招标区，吸引外国石油公司进行勘探开采，其区域深入我曾母暗沙盆地的海域面积达 414 万平方公里。

印度尼西亚与中国不存在任何岛屿领土主权争端，但其在纳土纳群岛主张的专属经济区和大陆架已侵入我传统海疆线内海域。印尼在纳土纳群岛海域划分的“协议开发区”，侵入我南沙海域约 5 万平方公里。纳土纳气田位于南沙海域曾母暗沙盆地西北部，在我国传统海疆线内，据称是世界最大气田之一。1995 年，印尼国家石油公司同美国埃克森公司签订了为期 30 年的纳土纳液化天然气开发合同。2009 年 6 月，印尼

在纳土纳群岛附近海域抓捕了75名中国渔民，称我渔民进入印尼专属经济区“非法”捕鱼，实际上我渔民是在中国南海传统捕鱼区内作业。

概括说来，南海的总面积约350万平方公里，属于我国传统海疆范围的面积约205万平方公里。据有关专家估计，我国南海传统海疆线内的石油资源为36718亿吨，天然气为7155万亿立方米。据不完全统计，南海周边国家在我传统海疆线内开发了28个油田、25个气田，探明可采石油储量8127亿吨，天然气储量4万多亿立方米。有资料估计，近年来周边国家在南沙海域有1000多口油井，开采了5000万吨以上的石油，相当于我国大庆油田的年产量。在南沙群岛海域至少有42座岛屿、礁、沙洲被越南、菲律宾、马来西亚派兵占领。中国作为南沙群岛的惟一合法所有者，仅实际控制着8个岛礁，包括其中南沙群岛中最大的岛屿太平岛（由中国台湾当局派兵驻守）。中国对南海油气资源的开发严重滞后，迄今没有在南海打一口井，采一滴油。为体现我主权，打破南海周边国家垄断南沙海域油气开发的局面，1992年5月，中国海洋石油总公司与美国克里斯通能源公司签订了“中国南海万安北-21合同区石油合同”，计划在该地区进行石油勘探，却遭到越南的无理干扰和阻挠。越南声称“万安北-21”属于越南“巴地-头顿省的四政滩地区”，位于越南大陆架上。越方先是提出外交交涉，继而威胁利诱克里斯通公司，接着对中国勘探船只进行武装威胁和骚扰，最终迫使该项目无法进行下去。

二

既要维护我在南海的领土主权和海洋权益，又要争取中国周边环境、地区环境乃至国际环境的和平稳定，是中国处理南海争端的基本出发点。如何统筹国内国外两个大

局，做到“鱼和熊掌兼得”，考验着我们的智慧和能力。

中国政府1984年首次正式提出用“主权属我、搁置争议、共同开发”的方针解决南沙争议。25年来，中国与南海周边国家及地区组织东盟就南海问题进行了不懈的沟通、磋商、交涉和谈判，取得了许多重要共识，保持了南海地区的基本稳定，中国同南海周边各国的双边关系以及与东盟的地区友好合作关系也取得了长足的发展。1997年中国与东盟在吉隆坡举行了首次非正式首脑会晤，发表了《中国-东盟首脑会晤联合声明》，共同承诺通过和平方式解决彼此之间的分歧或争端，不诉诸武力或以武力相威胁。有关各方同意根据公认的国际法，包括《联合国海洋法公约》，通过友好协商和谈判解决南海争议，同意不让现有的分歧阻碍友好合作关系的发展。2002年11月4日，中国与东盟国家在金边签署了《南海各方行为宣言》，重申尊重并承诺公认国际法原则所规定的在南海的航行及飞越自由，承诺由直接有关的主权国家通过友好磋商和谈判，以和平方式解决它们的领土和管辖权争议；各方保持自我克制，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。

中国与南海周边国家处理海洋划界争端问题取得了一定进展，在“搁置争议、共同开发”方面也进行了某些有益的尝试。2000年中国和越南签订了两国在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定，产生了中国第一条海上边界。同时中越还签订了北部湾渔业合作协定。2004年9月，中国海洋石油总公司和菲律宾国家石油公司在北京签署了《在南中国海部分海域开展联合地震工作协议》；2005年3月，中国、越

南、菲律宾三国石油公司在马尼拉签署了《南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》，中国与马来西亚就争议海域油气共同开发问题也进行了探讨。

在充分肯定成绩的同时，我们也不能不对南海当前存在的问题及其发展趋势感到忧虑。

11南沙群岛“主权属我”的立场受到南海周边国家的严重挑战，我传统海疆线得不到起码的尊重。没有一个南海周边国家承认中国对南沙群岛拥有“历史性的权利”。越南声称对全部南沙群岛和西沙群岛拥有主权。菲律宾、马来西亚、文莱、印尼通过划分200海里专属经济区和大陆架侵占南沙岛礁和海域。有关国家还在采取军事、经济、行政、法律等措施，不断强化对所占岛屿和海域的占领，制造新的事端。相反，我维护海洋权益的有限行动则被冠以“中国威胁论”，加以渲染和炒作。

21“共同开发”仅仅是有关国家的盛宴，似乎与中国无缘。越、马、菲、文等国与西方石油公司在南沙海域进行范围广泛的合作开发，在它们认为相互区域重叠的地区，则撇开中国，设立它们之间的所谓共同开发区，将我领土和海域及其资源私相授受。由于有关国家在我海域内进行油气开发没有受到实际制止和干扰，在大多数情况下中国都是发表声明、抗议而没有采取实际行动，它们则对此置若罔闻、我行我素，并愈加有恃无恐，对中国倡议共同开发南海资源一直抱消极和抵制态度，至今无任何实质性进展。

31《南海各方行为宣言》对有关各方是一种政治约束，有助于南海区域维持现状，使其不至于成为地区热点，消耗我精力，干扰我宏观发展战略。但客观说来，现状对中国不利。南沙岛礁及其海域已经被其他国家侵占瓜分完毕，越南等国占了大头，我们则吃了动手晚的亏。而且目前的现状是

动态的，相对的，“防君子不防小人”，一些国家还在继续扩大占领范围，加快掠夺南海油气资源的步伐。油气是不可再生的资源。时间对中国不利，当前局面再延续下去，南海资源的流失不可估量。我有关岛礁和海域在别国的行政管辖与军事占领之下的时间越长，将来回收的难度越大。

41南海安全局势日趋严峻和复杂。美国出于维持海洋霸权、遏制中国崛起的战略考虑，明显加强了在南海的军事活动。2009年3月8日，美国海军监测船“无瑕号”在靠近海南岛的中国专属经济区海域活动。6月11日，一艘中国潜艇在菲律宾苏比克湾附近与一艘美舰的拖曳声纳相撞。6月15日，美国与东南亚国家举行代号为“卡拉2009”年度演习，该演习以南海纠纷为背景，时间长达3个月，美分别同菲律宾、新加坡、文莱、马来西亚进行了军事演习。7月15日，美国会参议院外交关系委员会举行听证会，美国务院主管东亚事务的助理国务卿马歇尔声称，对中国和越南在南海问题上的紧张局势表示关切，承诺将保护在南海活动的美国石油公司的利益。参议员韦伯呼吁美国应为亚洲其他国家提供保护伞，使它们免受中国的“军事恫吓”。7月21日，出席东盟外长系列会议的美国国务卿希拉里刚抵达曼谷，就高调宣布：“美国回来了”。会议期间，美国签署了《东南亚友好合作条约》。种种迹象表明，美国政府的亚洲外交策略已经做出了重大调整。希拉里国务卿在东盟会议期间摆出柔软身段取悦东盟，深得东盟欢心。越南是明年东盟轮值主席国，下届东盟外长系列会议将在越南举行，届时美国可能在南海问题上搞点动作，作为“礼包”送给越南等国。日本、印度、俄罗斯等区域外国家也日益关注南海。某些东南

《东方日报》，2009年7月17日。

亚国家还有抱团对付中国的企图。马来西亚《吉隆坡安全评论》7月2日的一篇文章声称，“在南海问题上正形成一个针对中国的东南亚‘南沙集团’”。文章鼓吹，东南亚国家“联合起来才能增加谈判的筹码”，“若独自与中国磋商就如蚂蚁同大象谈判”。所谓“南沙集团”究竟是否已经悄然成形，或者能不能成形，尚存疑问，但这个念头确实是某些人追求的目标，值得警觉。

三

南海是我走向世界的重要战略通道，事关国家经济命脉和民族振兴。随着我国的海洋意识不断觉醒，南海问题成为舆论热点，在南海问题上有所作为乃民意所系。综合各方面情况，可考虑采取以下措施：

11更加突出南海主权属我，进一步强化我在南海的存在，尤其是军事存在。这既是着眼长远的战略部署，又是当前的现实需要。从实践上看，宣示和实现主权管辖需要军事实力做后盾，1974年收复西沙群岛的3个岛屿，1988年“3·14”赤瓜礁海域的战斗，1995年美济礁的对峙，都是实例。目前我控制的一些岛礁，也处在外军的环伺之中，形势很紧张，外国军机不时前往骚扰。我渔船、渔政船、科学测量船经常受到外国军舰的驱逐和阻挠。越南、马来西亚等国正在竭力购买先进战机和潜艇，增强南海军备。我坚持南海问题通过和平谈判解决，但必须有适度的军事威慑作为保证。“不战而屈人之兵”，迫使对方坐到谈判桌上来，友好协商解决争端。

21加速有关海洋立法，尽早明确中国海域权利要求范围。中国尽管已批准了《联合国海洋法公约》，制定了专属经济区和大陆架法，但中国同邻国的重叠海域分歧依然严重。在南海，中国只是指出中国对南沙群岛及其附近海域拥有无可争辩的主权，没有明确中国海洋权利要求的范围。特别是

对于长期标绘在地图上的断续国界线的含义，中国没有公开予以准确和具体的说明。中国是否在南海主张拥有历史性海域，这一历史性海域有多大等等也是不明确的。因此，明确中国海洋权利主张的具体范围，是搁置争议、共同开发的必要前提。

31加快南海油气资源的开发步伐。开发利用南海资源是体现主权的具体形式，也是我现代化建设的迫切需要。在油气开发方面，似可探索采用三种方式。（1）我单独勘探开发。迈出这一步可能在南海乃至亚太地区引起强烈反响，但这一天迟早要到来，中国不能永远坐视自己的海洋权益被别国恣意侵蚀。（2）与南海周边国家共同开发。在争议地区设立石油天然气共同开发区，成本分摊，收益分享。共同开发区的建立也是个复杂、艰难、长期的过程，因为共同开发区一般都设立在争议区，而争议区的认定又牵涉主权的争议。（3）暂时搁置或模糊主权争议，采取参股、资本并购等方式投资南海相关国家的油气田，进行商业合作开发。本着“政府主导，民间参与，市场运作”的原则，充分发挥国企和民营公司的积极性，政府在政策和资金方面给予鼓励和扶持。这一方式在实践上是可行的，马来西亚、越南都曾向中国公司发出过投资邀请，但在法律层面上还需要探讨，要避免我事实上承认相关国家在有关地区拥有主权。

41在海域划界未完成之前，就捕鱼问题达成临时解决办法。近年来，我在南海传统渔场作业的渔民饱受邻国军舰的骚扰，不少渔民倾家荡产。据渔政部门反映，周边国家抓扣我渔船的半径已从过去的毗邻海域延伸到南沙群岛的中南腹地，我传统渔场大为萎缩。这既严重影响我渔民的生计，也涉及中国的领土主权和海洋权益，如此局面不宜长久任其发展。

（责任编辑 周仁民）

development and a change of the unfair and unjust international political and economic system. The charm and vitality of BRIC lies in its efforts to pursue these important principles and advocate transparency, openness and inclusiveness in cooperation and dialog. BRIC is now gradually taking a direction towards pan2mechanism.

The Status Quo and Prospect of the South China Sea Issue

Zhang Tiegen

States on South China Sea have made partial or overall territorial claim of the Nansha archipelago and adjacent areas, while some statesp energy exploration and extraction activities have even extended into our traditional maritime territory. Faced with this situation, we should accelerate our legislation process, safeguard the sovereignty over our traditional territorial seas and speed up resource exploration and extraction in South China Sea.

The Impact of the International Financial Crisis on China's Insurance Industry and its Revelation

Yang Weiping, Lu Fengshun and Zhao Boyang

While the global financial crisis has exerted great impact on our insurance industry, it also stimulates the demand for insurance and provides the opportunity for China's infant insurance industry to make necessary structural adjustment. Our insurance industry should learn from the current international financial crisis, heighten the awareness of risk prevention and strengthen supervision and domestic control.

An Evaluation of India's Legal Mechanism for Environment Protection

Fan Chun

Since the 1970s, India has gradually built up its legal mechanism for environment protection. Confronted with the second generation of environment problems brought about by fast economic development, India is now transforming its legal mechanism for environment protection, reallocating rights and responsibilities in accordance with the principles of sustainable development. Nevertheless, India is faced with a host of challenges to achieve a harmony between economic development and environment protection.

Reflections on Deepening the New Type of Sino-African Strategic Partnership

Zeng Qiang

China and Africa are engaged in developing a type of strategic partnership, which is based on such principles as political equality and mutual trust, economic win2win cooperation and cultural exchange. To further promote the development of such a partnership, China should employ her intrinsic advantages and actively engage herself in practical cooperation with Africa until the foundation of such a partnership is further consolidated.

Some New Features of Sino-African Cooperation in Infrastructure Construction

Zhang Zhongxiang

Since the introduction of FOCAC, Sino-African cooperation in infrastructure construction has entered a new phase of development and has made great achievements. But cooperation in this field is not without challenges. We should stick to our own mode, perfect our doings and consider proper cooperation with a third party.