

国际机制与南海问题探析*

崔荣伟

(山东大学政治学与公共管理学院, 山东 济南 250100)

摘要:南海问题涉及本地区错综复杂的利害关系, 当事方之间缺乏有效的问题解决机制加上外部势力的介入, 使得该地区从20世纪70年代之后一直处于紧张状态并不时发生纠纷甚至冲突。2002年中国与东盟就冻结南海争议地区现状取得共识, 南海问题纳入机制化解决之路的条件已初步具备, 但南海地区还远远没有平息。现从机制角度对南海问题进行分析研究。

关键词:南海问题; 解决机制; 制约因素

中图分类号: D82

文献标识码: A

文章编号: 1009-0509(2007)05-0214-03

南海问题涉及错综复杂的利害关系, 当事方之间缺乏有效的问题解决机制加上外部势力的介入, 使得该地区从20世纪70年代之后一直处于紧张状态, 并不时发生纠纷甚至冲突。虽然在2002年中国与东盟之间就冻结南海争议地区现状取得共识, 从机制的视角来看, 将南海问题纳入机制化解决之路的条件已初步具备, 但形势并不令人乐观。

一、南海问题简述

所谓南海问题, 即指中国与东南亚部分国家围绕南中国海主权归属及海洋资源开发所产生的争议。其实质是东南亚某些国家否认我国在南海U形断续线内的主权, 从而非法占据并大肆掠夺资源。争议的主要内容有两个: 领土主权争议和海洋资源开发权归属。众所周知, 20世纪50年代以前并不存在所谓“南海问题”, 但后来有两次事件使南海问题急剧升温。第一个事件是1968年美国地质学家埃默里作出的研究报告。该报告认为在越南沿岸的附近海域、南沙群岛东部和南部海域蕴含着丰富的油气资源。南沙地区可能蕴含着丰富的油气资源成为越南、菲律宾、马来西亚、文莱及印尼等相关国家纷纷或向我提出主权要求或付诸行动蚕食我南沙群岛的强大诱因。截至《联合国海洋法公约》通过之前, 南沙争议地区岛屿被占据的实际情况是: 越南8个, 菲律宾8个, 马来西亚4个等。第二个事件是1982年4月30日《联合国海洋法公约》的通过。相关国家断章取义, 认为自己的扩张行为终于找到了法律依据, 因此从1982年起, 开始大肆侵占南沙诸岛, 形成了一股蚕食中国领土的狂潮。截至2002年, 南海争议地区岛礁被占据的实际情况是: 越南30个, 菲律宾9个, 马来西亚6个, 文莱1个等。而作为主权国家的中国大陆却只占据着7个。^[1] 印尼虽然没占据岛礁但侵吞了我国5万多平方公里海域。南中国海已形成了“六国七方”的态势。相关各方围绕争议地区纠纷不断, 较大的冲突纠纷有: 中越之间1974年发生西沙永乐群岛之战和1988年“三一四之战”、中菲之间1995年美济礁事件和2001年黄岩岛

事件。由于相关各方之间缺乏有效的交流与谈判, 再加上90年代以后区域外大国开始介入南海问题, 南海问题出现了国际化的苗头。

2002年11月4日中国与东盟签订的《南海各方行为宣言》是各方在南海问题上达成初步共识的产物。虽然从理论意义上来讲, 该宣言排除了外部势力进一步染指的企图从而将南海问题冻结。这使南海问题能在相关当事方之间得以解决成为可能, 但从宣言签订后的形势来看, 实际情形并不令人乐观。某些当事方出尔反尔, 作出了不利于南中国海稳定的举动。例如2004年越南开辟南沙群岛旅游线路和在南威岛修建飞机跑道、中国台湾在岛礁修建所谓“观鸟台”及其占据的太平岛修建飞机跑道、中国香港“凤凰号”下西洋在南沙海域遭枪击、2006年中国渔船在南沙群岛遭遇武装袭击等。因此, 尽管南海争议地区与上世纪90年代相比有所降温, 但目前的平静局势还潜藏着巨大的隐忧。

二、南海问题解决方式分析

1. 推动问题解决方式向机制化发展的可能性分析

在对南海问题进行了回顾后, 首先要阐明的一个问题是: 南海问题可不可能建立一个解决机制? 根据被普遍接受的国际机制定义, 国际机制就是“在国际关系特定问题领域里行为体现愿望汇聚而成的一整套明示或默示的原则、规范、规则和决策程序”。“原则就是关于事实、原因和公正的信念; 规范就是以权利义务定义的行为标准; 规则就是对行为特别的指示或禁止; 决策程序就是做出和应用集体选择的普遍实践”。^[2] 不可否认的是, 从南海问题产生到今, 用国家主义的视角来审视当事各方的行为是非常具有解释力的。但笔者认为, 2002年11月4日签订的《南海各方行为宣言》和2003年10月8日中国正式加入《东南亚友好合作条约》是中国与东盟双方开始从避免冲突到构建地区安全机制的历史性转变标志。《南海各方行为宣言》“为对南海岛礁和海域提出声称的国家将来进行有关领土问题的谈判, 提供了一

* 收稿日期: 2007-08-30

作者简介: 崔荣伟(1977-), 男, 山东大学政治学与公共管理学院国际政治专业研究生, 研究方向为亚太地区政治经济。

个强有力的构架”。^[3]《东南亚友好合作条约》及由此所界定的中国—东盟安全机制将成为中国东盟国家解决安全问题的主要途径”。^[4]由于中国与东盟之间最大的争议点就是南海问题,南海问题在中国东盟之间的地区安全建构中占据着主导地位,南海实际上是中国与东盟构建地区安全机制的平台。因此中国—东盟地区安全机制的构建很大一部分是围绕南海问题来进行的。从某种程度上讲,中国与东盟之间地区安全机制的构建实质上就是一个将南海问题逐步纳入机制化的发展过程。因此,将南海问题纳入机制化的解决之路是完全可能的。

2. 当前南海问题解决方式的分析

虽然各方签订《南海各方行为宣言》同意冻结现状,但2004年与2006年却发生了上文所提到的一些事件。为什么会出现这种情况?笔者从问题解决形式的角度对其分析之。

笔者认为当前南海问题的解决方式属于自我实施的正式协议形式。所谓自我实施的正式协议,就是指条约“基本依靠缔约国对各自义务的履行,并没有正式国际组织的监督或其他形式的参与”。^[5]从现实情况看,虽然南海问题各方签订了《南海各方行为宣言》和《东南亚友好合作条约》,但对条约的遵守和执行却完全取决于各国基于本国国家利益的理解,这很难对各当事方形成有力的约束。

具体而言,当前南海问题解决方式体现在几个层次上:首先是“10+1”机制,表现为中国与东盟领导人就双方关心的问题达成原则性的协议。例如2003年与东盟签署了宣布建立“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”的联合宣言。2004年达成《中国—东盟争端解决机制协议》等。其次是中国—东盟高官磋商机制。体现在先后两次召开落实《南海各方行为宣言》会议,就具体领域的合作达成共识。最后是就具体争议问题成立的联合小组。如2005年,中国、菲律宾和越南达成《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》,这标志着中国和有关各国就争议问题开始采取实际行动。事实证明随着宣言和条约的签订,南海问题纳入机制化解决道路的条件已初步具备。但另一方面,在整个过程中明显地体现着自我实施的正式协议的某些特点,具体来说体现在:

(1) 自我实施性。推动宣言落到实处的动力取决于各国对宣言的自觉遵守。换言之,宣言寄希望于各当事方能够自觉克服“集体行动的困境”,依靠自觉行动维护宣言的权威性。

(2) 非强制性。尽管在《东南亚友好合作条约》中存在着成立部长级高级委员会来解决争端的规定,但在实际中并没有相应的机构设置。一旦出现争议,主要诉诸于两国间的双边解决机制。另一方面,这种非强制性还突出表现在违反宣言精神的国家并不会为自己的行为受到任何限制与惩罚,除非利益受损方采取反制措施。

(3) 脆弱性。突出表现为在争议地区一有争端就会存在危及整个争议地区安全形势的动向。这说明了解决方式的脆弱性。

三、制约机制化程度的因素

从上文对南海问题解决方式的分析中可以看出,当前解

决问题的方式带有很大的不确定性,那么原因是什么呢?笔者认为主要有几方面因素。

1. 以美、日等大国为代表的外部势力渗透冲击了对南海问题的解决。当前解决方式的形成实际很大程度上是外生的结构性压力的结果。其面临的最大的挑战是外来的霸权干涉与大国对抗。霸权干涉是指美国利用并强化冷战期间建立的军事同盟如美泰、美菲关系及与新加坡等非军事同盟国家的密切军事关系,作为对该地区意欲建立排除美国的安全机制的对抗力量。冷战后美国在东南亚的势力经历了短暂的低潮之后开始重返东南亚,近几年与东南亚国家军事合作的制度化水平有了很大提高,成为美国围堵中国战略的重要一环。大国对抗是指在当前南海地区面临中国和日本两个国家的竞争。日本一直视马六甲海峡至日本的海上通道为能源生命线,特别是近几年通过提议并积极参与多边海上安全合作机制加强了在南海地区的影响。这样做既是为了保护本国的利益,更有使之服务于为其“正常国家化”开路并遏制中国和中国争夺亚洲领导权的大战略的考虑。这从侧面挤压了南海问题解决方式的作用空间。特别是目前正在悄然形成的以美、日、印、澳四国所构建的所谓亚洲版北约与美国与东南亚各国开展的军事合作一道对其形成了强大的结构性排斥,成为一股破坏性的离心力量,这大大影响了南海问题解决方式的机制化程度。

2. 中国东盟双方战略存在差异。在中国的国家战略中,南海固然占有重要战略地位,但当前最紧迫的却是台湾问题。从中国一贯主张的“搁置争议,共同开发”及主动加入《东南亚友好合作条约》来看,中国政府已意识到了南海问题的复杂性,并不急于解决南海问题。当前中国政府在南海问题上更乐于采取既有的协商对话式多边主义,而认为安全领域的高度制度化一时半刻很难实现。换言之,留待问题慢慢成熟再谋求解决之道,现在合作和共同受益才是主题。从东盟国家来看,虽然也意识到解决南海问题是个长期的过程,但达成宣言和条约以至少维持现状并力争得到承认是首要选择。为此东盟国家积极奉行“大国平衡”战略,通过与外部大国的积极联系使得大国在本地区的权力达到平衡状态以至少保持在南海问题上对中国的攻势。所以在安全方面,东盟各国对中国显然还抱有强烈的防范心理。再加之当前及今后的一个很长的时期内,东南亚地区还将伴随着巨大的权力转移,在这个过程中形成的猜疑和防范都有加深双方既有分歧的可能。这使得任何一项制度化的安排都要经历较长的磨合过程。自东南亚金融危机结束之后,东盟各国的军费一直处于不断增长之中,大量的军费被用来优先发展海空军和购置先进的高科技军事设备。此种态势并没有因为中国与之达成《东南亚友好合作条约》和《南海各方行为宣言》而得到缓解。这种加强的戒备心理和战争准备严重阻挠着脆弱的南海问题解决方式向机制化的深化发展。

3. 当前南海问题解决方式的发展实际上是一种缓慢演进中的多边主义安排。多边主义制度面临的一个困难就是“集体行动的困境”问题。如前所述,在南海问题上始终存在着各国各自的国家利益与制度安排范围内的共同利益之间

的冲突问题。在存在巨大外在利益诱惑下,一旦违反规则带来的收益超过遵守规则收益时,行为体就会违反规则追求更大的收益。这样做的后果就是削弱了行为体对机制的信心,反过来又会刺激行为体做出进一步违反规则的举动,从而使集体行动成为不可能。当前南海问题解决方式中的相关各方如何处理国家利益与机制安排范围内共同利益的关系是个很关键的影响因素。换言之,相关行为体追求自身利益而置宣言范围内共同利益于不顾的自利行为也是限制解决方式深化发展的因素之一。

4. 宣言本身的不足也是导致问题解决方式脆弱的原因之一。这点在就《南海各方行为宣言》覆盖的范围一事发生的争端中得以体现。尽管中、菲、马等国认为宣言应涵盖所有南沙争议地区,但越南坚持将西沙列入宣言所指的范围,以致最后宣言回避了适用范围问题。这样就存在着对宣言适用范围的不同理解,导致各方会采取不同甚至相冲突的行为。所以宣言本身的先天缺陷也是导致南海问题解决方式难以深化发展的原因。

四、现有问题解决方式的未来发展思考

制度主义认为,只有当行为体预期遵守制度带来的收益会超过违反制度带来的收益时,行为体才会遵守业已确定的规则。就南海问题来讲,当前南海的解决方式“是有关国家在培养合作的习惯,把合作从一种偶然的、出于特定需要而采取的行动,变成一种习惯的、常规化的行为”。^[6]其解决方式还是一种低层次的“结构松散的开放式多边主义”。^[7]针对东盟相关国家再三违反宣言和条约精神的深层原因——南

海争议地区丰富的资源的诱惑和寄希望于外部势力的插手使得南海问题复杂化,有必要在当前基础上进一步推动其向机制化深化发展。理论上讲,《南海各方行为宣言》已排除了外部势力染指的可能,中国加入《东南亚友好合作条约》意味着双方可就南海争议问题进行协商和平解决。但如前所述,南海问题解决机制将会在美日已成型的地区合作机制中面临强大的结构性排斥,在现实中发挥的作用还有待于进一步完善。因此,有效建立当事方之间的可靠行为预期,推动并深化建立在各方利益的最小公倍数基础上的解决机制的发展,已经成为当前的必然选择。这样就需要在合作中不断寻求更大的利益交集。

当前通过缔约以至至少冻结现状并使之降温固然是个选择,但更重要的是要积极寻求资源的共同开发和有效利用,中国应该积极参与并力争居于主导地位。举例来讲,面对东盟相关国家大肆掠夺南海石油资源的事实。这一方面要加快深海石油钻探技术的研发和引进先进的石油钻探设备。另一方面,又要加快经济结构调整,要在石油产品深加工的链条上据于上游的有利位置。只有这样才能既获得实际利益又推动现实中的依赖关系演进从而为机制的持续深化发展提供强大动力。换言之,“由易到难、由浅入深、由非传统到传统、由经贸到政治安全的基本思路似可记取。这既是欧盟一体化的基本经验,也是任何多边安全机制构建的必由之路”,^[8]这样才能为当前南海问题解决方式向机制化深化发展奠定基础。

参考文献:

- [1] 国家海洋局海洋发展战略研究所. 专属经济区和大陆架[M]. 北京: 海洋出版社, 2002, 125- 126.
- [2] Stephen Krasner. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes As Intervening Variables[J]. International Organization, Vol. 36, 1982. p. 186.
- [3] 李金明. 从东盟南海宣言到南海各方行为宣言[J]. 东南亚, 2004, (3).
- [4] 张志刚, 陈以定. 试析中国—东盟安全机制的构建[J]. 东南亚纵横, 2005, (5).
- [5] 田野. 国际关系中的制度选择: 一种交易成本的视角[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006, 138.
- [6] 陈玉刚, 陈晓翌. 欧洲的经验与东亚的合作[A]. 潘忠岐. 多边治理与国际秩序[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006, 119.
- [7] 王建伟. 中国多边外交理论和实践的演变[A]. 潘忠岐. 多边治理与国际秩序[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006, 242.
- [8] 崔立如. 东北亚地区安全政策及安全合作构想[M]. 北京: 时事出版社, 2006, 29.

Probe into the International Regime and the South China Sea Dispute

CUI Rong - wei

(School of Political Science and Public Administration, Shandong University, Jinan 250100)

Abstract: The South China Sea has been in intensive condition since 1970s because of involving in complicated interests and the situation has been worsened by the possible interference of foreign power. In 2002, China and the Association of South East Asian Nations reached an agreement on the issues related to the controversial area. Thus the conditions for institutionalization are primarily formed, but the reality in fact is not optimistic. This article analyzes and researches the issues in terms of institution.

Key words: South China Sea dispute; regime of resolving; restrictive factors