

南海问题的最新动态与发展趋势

李金明

(厦门大学南洋研究院 厦门 361005)

[关键词] 南海问题; 大陆架外部界限; 油气资源开发; 应对措施

[摘要] 南海周边国家向大陆架界限委员会提交外大陆架“划界案”、引进外国公司参与南沙海域的油气资源开发、加强沿岸的潜艇部署和区域外大国的介入, 是今年以来南海局势发生较大变化的成因。为抑制紧张局势的发展, 建议采取建立一个组织机构以增强国家间的互信, 排除实行共同开发的各种障碍; 设置一个共同捕鱼区, 实现区内的合作捕捞以及加强海峡两岸在南海问题上的合作等应对措施。

[中图分类号] D823

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-6099(2010)01-0035-07

Recent Development and Trend of the South China Sea Issue

Li Jiming

(Center for Southeast Asian Studies, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Keywords the South China Sea Issue; the Outer Continental Shelf Exploitation of Oil and Gas Resources; Countermeasures

Abstract Since this year, the situation of the South China Sea has changed greatly. The causes include: Countries neighboring the South China Sea lodging submissions with United Nations Commission on the outer continental shelf; introducing foreign companies into the exploitation of oil and gas resources; enhancing the deployment of submarines along the coast; and the intervention of major powers outside the region. In order to inhibit the development of tension, this article suggests taking the following countermeasures: establishing an organization to enhance the mutual trust between countries; removing all kinds of obstacles for the joint exploitation; setting up a common fishing zone to achieve cooperation of fishing; promoting cross-strait cooperation on the South China Sea issue.

2009年的南海, 可谓是“多事之秋”。南海周边各争议国乘向联合国大陆架界限委员会提交外大陆架划界案之机, 无不抓紧瓜分我国南海断续疆域线内的岛礁和海域。2月17日, 菲律宾国会通过了“领海基线法案”, 把我国的黄岩岛和南沙群岛部分岛礁划为菲律宾领土; 5月6日, 马来西亚与越南联合向联合国大陆架界限委员会, 提交了他们各自在南海南部的200海里外大陆架“划界案”; 5月7日, 越南又单独提交了在南海中部部分地区的外大陆架“划界案”。这些所谓法案和划界案几乎把整个南海海域瓜分殆尽。与此同时, 周边国家为争夺南海海域的主权, 目前正不断加强沿岸的军力部署和增强潜艇性能, 并极力引进外国公司参与

南沙海域的石油开发, 使南海紧张局势逐渐趋于白热化。

一 提交外大陆架划界案引起的风波

《联合国海洋法公约》附件二第四条规定: “拟按照第七十六条划定其200海里以外大陆架外部界限的沿海国, 应将这种界限的详情连同支持这种界限的科学和技术资料, 尽早提交委员会, 而且无论如何应于本公约对该国生效后十年内提出。”由于联合国海洋法公约是在1994年11月16日生效, 故十年期限应该是在2004年11月16日之内。但考虑到搜集支持延伸大陆架声称所需的资料, 不仅要付出相当高的代价, 而且非常费时, 因此多数

* [收稿日期] 2009-11-09

[作者简介] 李金明, 厦门大学南洋研究院教授、博士生导师。

[基金项目] 中国海洋发展研究中心重点项目“中国南海断续国界线的法律地位研究”(AOCZD200903)。

沿海国都要求把提交的期限延长。2001年5月,经海洋法公约成员国会议决定,将大陆架划界委员会“科技指南”正式通过的1999年5月13日作为生效日,那么提交大陆架委员会的最后期限就确定在2009年5月13日^[1]。

在2009年之前,向大陆架界限委员会提交外大陆架划界案的东亚和东南亚国家有三个。印尼在2008年6月16日提交了其中的一部分,仅是关系到苏门答腊西北部外大陆架的一个地区。据了解,目前印尼正准备提交两个更远的外大陆架地区,分别位于努萨登加拉南部和巴布亚北部。印尼拟声称的外大陆架面积较有限,仅为3915平方公里。缅甸在2008年12月也提交了在孟加拉湾“拉卡希内(Rakhine)近海”以及称为“拉卡希内大陆架”的外大陆架划界案。日本在2008年11月12日提交了如下七个不同地区的外大陆架:南九州一帕劳隆起地带、南硫黄岛地带、南鸟岛地带、茂木海底山地带、小笠原群岛高原地带、南冲大东岛隆起地带和四国山地地带。日本提交的外大陆架地区,总面积达740000平方公里(相当于215750平方海里)。据了解,日本在准备其提交方案时,投资超过520亿日元(相当于5亿美元),主要是耗费大量时间和财力收集自然状况和解读必需的复杂地球科学资料^[2]。

南海周边的东南亚国家亦以提交外大陆架划界案为契机,抓紧瓜分南海海域。早在2000年4月29日,菲律宾外交次长梅仁·马牙洛那就提出,把菲律宾的大陆架由目前的200海里延伸至350海里,以瓜分南海蕴藏的丰富石油。他说,为了提出该要求,必须有足够的资料,特别是勘测及地理数据,以提交给联合国大陆架界限委员会。据报道,为收集有关数据,菲律宾国立大学国际法研究所已要求参议院为该方案提供拨款^[3]。2002年5月7日,菲律宾参议员罗伯特·贾沃斯基(Robert S. Jaworski)提出一项决议案,要求参议院专属委员会借提交外大陆架划界案之机,进一步巩固菲律宾对黄岩岛、卡拉延群岛以及南沙群岛其他部分岛礁的声称。他同时说道,界定菲律宾外大陆架,需要政府各机关和学术机构,包括国家地图及资讯局、环境及自然资源部的矿产与地球科学局和菲律宾大学的共同努力^[4]。2009年2月2日,菲律宾众议院以177票赞成、3票反对,通过了“菲律宾领海基线法案”,把我国的黄岩岛和南沙群岛部分岛礁划入菲律宾版图。2月17日,菲律宾国会通过了该法案,据说是基于两方面考虑:一是赶在联合国

海洋法公约规定的5月13日之前制定本国的领海基线;二是抱着既成事实的心态,尽管这些岛礁存在争议,但立法以后可由联合国来仲裁^[5]。而事实上,菲律宾更看重的还是群岛丰富的自然资源。他们通过“领海基线法案”就存在有侥幸心理,认为如果联合国支持这一要求,那么就只有菲律宾可以开发卡拉延群岛的资源,包括预计的2000亿桶石油。菲律宾大学国际法研究所就明确地表示,卡拉延群岛海域丰富的石油、天然气、矿物质以及金、银、铁和镍等多种金属,将“极大促进菲律宾经济的增长,改善菲律宾的社会经济状况。”^[6]

越南也倾注全力,抓紧准备提交外大陆架划界案所需的各种地质资料,甚至不惜与中国发生海上冲突。2007年4月,越南租用了俄罗斯“波利什科夫院士”号勘测船,在越南5艘武装舰船的护卫下,在北至西沙、中沙南部、南至万安滩、东至越南领海基线算起350海里范围内的海域,实施拉网式的海洋地质调查。当中国海监船对其非法勘测实施监管和驱离时,越南还进行了报复。在2007年6月,越南出动了30余艘武装船只,对中国中石油集团在西沙海域实施海洋工程调查的作业船进行围堵和阻截,双方船只在海上形成对峙。在越南军方的支持下,包括越南外交部、自然资源和环境部、科学技术部、海洋地质与地球物理研究院等机构,顺利完成了两次“划界案”所需的地图、数据、表格、附录和资料库的建设工作。越南海军水道测量和地图绘制部据说也直接参与了该项目^[7]。2009年5月6日,越南与马来西亚联合向联合国大陆架界限委员会,提交了他们各自在南海南部的200海里外大陆架“划界案”;5月7日,越南又单独提交了在南海中部部分地区的外大陆架“划界案”。实际上,越南与马来西亚正设法对整个南海的海底和海床资源拥有主权,显然也包括在那里可能蕴藏的油气资源。而当中国向联合国秘书长提交强烈抗议的照会时,马来西亚和越南还进行了反驳。两国声称,他们的提交“符合联合国海洋法公约的规定,是合法的。”马来西亚在照会中强调,联合提交没有损害海域划界或该地区存在的海上争议。越南的照会更是针锋相对,重申了河内对西沙和南沙群岛拥有“无可争辩的主权”^[8]。

对于上述东南亚国家提交的外大陆架“划界案”的可行性问题,有的专家认为,如果南海周边国家的专属经济区是分别从大陆沿岸、主要岛屿或南海周围的基点量起,那么在南海中部就存在有一大片200海里以外的地区,南海周边的所有争议

方,包括文莱、中国大陆、中国台湾、马来西亚、菲律宾和越南,都可能就这一大片地区向联合国大陆架界限委员会提交外大陆架划界案。但是,如果南海的争议岛屿,包括西沙群岛和南沙群岛,被确认为岛而不是岩礁,那么根据《联合国海洋法公约》第121条的规定,可以划大陆架和专属经济区。这样,国家管辖之外的地区就可能消失^[9]。另有一种看法是,联合国大陆架界限委员会对这些争议问题将不会表态,委员会是一个科学机构而不是法律单位,没有授权考虑属于主权争议或重叠海域声称的地区,而南海又确实是属于这种情况。因此,该地区的争议最终还是要靠这些国家自己来协调解决,提交外大陆架划界案只能使原来已存在的争议更加突出,且明显扩大了争议范围^[10]。

二 大量外国公司介入南海的石油开发

南海海域是蕴藏有大量油气的地区,据说南沙海槽(原称巴拉望海槽)的西北部,已有三个油田被发现和开发;文莱—沙巴盆地也有大量的油气井已生产石油和天然气;在文莱—沙巴盆地的西南,还有几个主要油气田正在开发中;中康暗沙井架台和沙捞越海岸亦有油气被发现;东纳土纳盆地是被证实的世界上最大的天然气田;万安滩东部的大熊油田是至今为止越南开发的最大油田。据1998年的统计资料显示,南海周边的东南亚国家已在南沙海域钻探了1000多口油气井,找到了97个油田和含油构造,95个气田和含气构造,其中位于中国断续疆域线以内的油田有28个、气井225个;石油总产量每天达200多万桶,主要开采国家为马来西亚、越南、印尼、文莱和泰国。天然气产量达25100亿立方英尺,其中马来西亚14370亿立方英尺、文莱3340亿立方英尺^[11]。

越南在南沙群岛西部已开发了三个油田,即白虎、大熊和龙。这三个油田已查明的石油储量分别为2700万吨、5400—8100万吨和2100万吨。另一个大油田——青龙,与大熊相邻,估计储油量达6800—20400万吨,还有数量巨大的天然气^[12]。从南海开采的原油出口对越南的经济发展越来越重要,就以2004年来说,越南出口原油约196亿吨,总价值566亿美元。仅石油这一项为国民经济带来的收入,就占当年国家预算的30%^[13]。

越南已成为南沙海域主要的石油生产国,它向来鼓励尽可能多的外国石油公司介入,以支持其在南海的声称与阻止中国的反对。自1987年《越南外国投资法》颁布以来,越南国家石油公司

(Petro Vietnam)已同50多家国际油气公司签署了37个生产分成合同(PSC)、一个商业合作合同(BCC)和7个共同开发合同(JOC)。其中如越南最大和最多产的白虎油田,最初是由越苏石油公司(Vietsovpetro)合作开发,在1981年由前苏联建造,后来由越南国家石油公司与俄罗斯扎鲁贝日内夫特(Zarubezhneft)签订合作协议;1994年4月18日,越南让美孚公司卷入青龙油田的勘探,1997年与康菲石油公司(Conoco Phillips)签订在青龙附近一个地区的生产分享协议。1998年10月,越南国家石油公司与英国康诺康、韩国国家石油公司、法国地球石油谈判联合开发九龙(Cuu Long)油田;另外两个油田分别于2000年8月和2001年10月发现石油,2003年11月开始大规模生产。其他协议包括由越南国家石油公司、基地设在英国的SOCO国际公司和泰国的PTT勘探生产公司(PTTEP)联合勘探金鲑鱼(Ca Ngu Vang)油田;由越南国家石油公司与加拿大塔里斯曼(Talisman)、马来西亚国油勘探私人有限公司(Carigali)联合开发中山(Tung Son)油田;越南国家石油公司还与马来西亚国油勘探私人有限公司、印尼国家石油公司(Pertamina)、韩国国家石油公司,在头顿省南部的11-2区联合勘探石油和开发天然气田^[14]。

越南还将南沙海域划分为上百个油气招标区,在该地区迅速招标,合作开采石油和天然气。近年来,越南与美国、俄罗斯、法国、英国、德国等国不断签订勘探、开采石油与天然气合同,俨然成了一个国际合作领域。2007年,越南国家油气集团与英国BP公司、美国康菲石油公司合作建造的天然气输送管道已经投产。4月,中国外交部提出抗议后,BP公司暂停在5.2区的地震勘探(该区在越南与南沙群岛之间,距离海岸约370公里),说是给两国政府一个“解决问题”的机会。BP公司解释道,该暂停不影响20亿的工程,因其不想使5.2区和邻近的5.3区在“近几年内”投产^[15]。2008年7月20日,越南又与美国石油公司埃克森—美孚达成一项油气初步勘探合作协议,其勘探地点就位于南沙中越争议的海域。中国外交部发言人于7月22日证实,中国政府认为此举是对中国主权的侵犯,已要求埃克森—美孚终止该协议。

菲律宾亦同样引进外国石油公司参与南沙海域的石油开发。早在1976年,菲律宾就使阿莫科(Amoco)国际石油公司卷入在巴拉望近海南沙群岛礼乐滩的石油勘探,引起了中国和越南的抗议。

1998年8月,壳牌被授予在马尔帕亚(Malampaya)天然气田从事近海钻探的合同,该气田通过一个管道与岸上的加工中心相连接。菲律宾能源部长维森特·佩雷斯(Vicente Perez)在2003年10月宣称,有46个勘探区将被公开招标,不仅在马尔帕亚气田,而且在巴拉望的西北、东南和东部。美国能源部长斯潘塞·亚伯拉罕(Spencer Abraham)应邀到菲律宾探索美国参与菲律宾声称区内油气勘探的前景。此外,菲律宾国家石油公司还与马来西亚国家石油公司谈判合作勘探民都洛近海的石油和天然气,第三方投资者如美国的尤诺卡尔(Unocal)、澳大利亚的桑托斯(Santos)、英国的拉希莫(Lasmo)、泰国的PTTEP、印尼的莫德科(Medco)和加拿大的CM国际等都有参与投标^[16]。最近,据《菲律宾商报》2009年8月15日报道,菲律宾政府已批准英国公司Forum Energy及其合作伙伴,勘探南沙群岛礼乐滩(Reed Bank)的石油和天然气资源。据说礼乐滩蕴藏有如下的油气资源:390万立方英尺的天然气、3500万桶石油和210亿桶可燃冰。按菲律宾能源部估计,其价值分别为1990万美元、21亿美元和12亿美元^[17]。

除了越南与菲律宾外,马来西亚在1976年之前,就与外国石油公司如壳牌、埃克森和美孚,合作勘探与开发沙捞越近海油田的石油资源。1976年,壳牌宣布在沙捞越的宾图卢(Bintulu)西北100公里处发现天然气资源。马来西亚的主要天然气生产是在由马来西亚-泰国联合委员会(MTJA)管理的马-泰共同开发区的泰国湾低洼地,最近已由宾图卢LNG联合企业扩展到沙捞越^[18]。

南海周边的东南亚国家极力引进外国公司介入南沙海域的石油开发,除了攫取巨大的经济利益外,亦将世界的主要大国牵涉进这个争议海域,以达到把南海问题国际化,为自己提出的岛礁声称增加筹码的目的。这种做法,无疑将使南海争议进一步扩大化,因这些石油公司不仅与东道国有商业联系,而且与其本国政府也有密切联系。一旦这些公司卷入战争时,其本国政府为了不使他们国家的利益受伤害,很可能被拖入这场危机。当然,这些跨国石油公司也有可能联合起来对其东道国政府施加影响,或者利用他们本国政府来制止战争的爆发,以免他们的利益受损失。但反过来,如果他们投资的油田遭到其他争议国威胁时,他们也有可能鼓动其东道国政府以武力来支持他们的石油勘探合同^[19]。因此,南海问题国际化和同盟化的趋势就将日益加深。

三 加强潜艇部署与区域外大国的介入

目前,南海周边的东南亚国家为争夺南海海域的主权,正加强潜艇在这一海域的部署。马来西亚的第一艘潜艇于2009年部署在婆罗洲岛沙巴州新设的潜艇基地,另一艘预定2010年初抵达。这两艘潜艇是在2002年,马来西亚决定与法国、西班牙签订契约,联合开发的Skolpen级潜艇,采用的是与法国潜艇一样的音波探测最尖端科技。印尼现在已拥有两艘潜艇,计划到2024年增加到12艘,这是包括在引进攻击机、水陆两用战车等的计划之内,当前正与俄罗斯、韩国等进行洽谈^[20]。越南海军近年来已投入巨资采购了包括4艘俄制“毒蜘蛛”级导弹艇在内的大批先进装备,并自行研制了6艘BP50型导弹艇以及一艘导弹护卫舰。据了解,2015年之前,越南海军还将向俄罗斯购买2艘11661型护卫舰、若干艘“基洛”级柴电潜艇和一套装配“红宝石”超音速导弹的岸基反舰导弹系统。值得注意的是,11661型“猎豹”3.9级护卫舰为俄研制的最新型军舰,具有较强的综合作战能力。将于2010年前交付越方的11661型护卫舰,将大大改善越南海军大型水面舰艇严重缺乏的现状,其远海综合作战能力也将明显提高^[21]。

近年来,菲律宾、马来西亚、印尼和越南都动用了军队来加强其单方面控制的海域力度,袭击、骚扰和抓扣在我国传统海域内捕鱼的中国渔民已呈常态化。其中如2006年10月21日,中国台山M64866A渔船的24位渔民,在马来西亚与菲律宾交界的公海上作业时,遭菲律宾海岸警卫队和渔业局抓扣,船上的8台Yamaha发动机和16,000升用于返航的汽油都被取走,损失惨重。后在慈桥基金会、巴拉望商会和中国大使馆的法律协助下,终于2008年3月14日获释返国^[22]。另如印尼在去年新成立的海洋局专门设立一个抓捕局,抓捕局长由海军少将担任,专门调拨了28艘海洋监督船实施对他国渔船的抓扣。2009年6月22日,印尼抓捕局分两次进入中国传统海域,抓扣8艘中国渔船和75名中国渔民,为多年来所罕见。据海南、广西的渔政、基层政府和渔民介绍,近年来周边各国抓扣行为有增无减,让南海渔民不堪重负。根据海南省公安边防总队统计,从2003年到2008年,海南籍的渔船在南海生产作业被周边各国抓扣的总共有75起,被抓扣的渔船75艘,人员738人,造成直接经济损失达3500多万元。周边各方侵扰行为不断,抓扣渔船令渔民倾家荡产^[23]。

南海问题的进一步激化,亦与区域外大国的介入不无关系。就以前面已谈过菲律宾国会通过“领海基线法案”来说,当时美国智囊团传统基金会亚洲研究中心主任瓦尔特·洛曼(Walter Lohman)就在网上发表了题为《南沙群岛:美国在南海的领导面临挑战》的文章,建议美国应明确支持菲律宾在南海的主权声称,并指出中国在该地区的领土声称具“侵略性,是不合理的。”他说,南沙群岛的争议,不仅是菲律宾问题,它对美国 and 所有依赖美国在亚太为领导的国家,甚至是更大的问题^[24]。7月2日,马来西亚《吉隆坡安全评论》刊登了一篇文章,以上半年向联合国提交外大陆架划界案引起的纷争为背景,鼓吹形成一个东南亚的“南沙集团”,与中国争夺南海。“南沙集团”的提法把东南亚和其他相关国家“心照不宣”的感觉直接表现出来,其背景必然有美国的影子,如果仅是几个东南亚国家,可能不会走得这么快,美国与东南亚国家近年来日益密切的联合军事演习就是例证^[25]。美国高级战略分析员达纳·狄龙(Dana R. Dillon)在《中国挑战》一书中就煽动说:“华盛顿应坚持,声称各方要制定解决争议的进程,假如这些措施不能使维护航行自由得到公平解决,那么美国就必须放弃中立,而支持其盟友在该地区的声称来反对中国建立海上帝国。”^[26]

除了美国外,日本也一直很关注南海问题。日本在南海主权争议中立场明确,希望东盟国家联合起来,采取一致行动对抗中国,藉此实现日本在该地区的战略目标。印度为了实现地区霸权的战略目标,也提出“东进政策”。自2000年后,印度加强了同越南、印尼、马来西亚等国的军事联系,试图扩大对南海问题的发言权。不久之前,越南与俄罗斯签署了潜艇购买协定,越南拟耗资18亿美元从俄罗斯购买6艘先进的基洛级柴油潜艇,这无疑为越南敢于在南海争夺海权壮胆,俄罗斯不顾中国的感受,售卖先进潜艇给越南,显然对中国在南海问题上构成了新的威胁。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。”这些大国插手南海问题,浑水摸鱼的意图十分明显^[27]。

四 发展趋势与应对措施

有关越南与马来西亚联合向大陆架界限委员会提交在南海200海里外大陆架“划界案”问题,中国常驻联合国代表团已向联合国秘书长潘基文提交了照会,阐明中国政府的严正立场,并郑重声明

大陆架界限委员会按相关规定不审议该“划界案”。但是,中国的抗议遭到马来西亚和越南的反驳。两国声称,他们提交的“划界案”符合联合国海洋法公约的规定,是合法的。马来西亚在照会中强调,联合提交的“划界案”没有损害海上划界或该地区存在的海上争议;越南的照会更是针锋相对,它重申河内对西沙和南沙群岛拥有“无可争辩的主权”,并进一步宣称,中国在南海的声称如同其地图上所示,是“非法的,没有历史和事实依据”,因此是“无效的”^[28]。鉴于这些情况的出现,提交外大陆架划界案的发展趋势不免引起人们的关注。

根据《联合国海洋法公约》附件二第9条规定:“委员会的行动不会损害海岸相向或相邻国家间的边界划分问题。”《大陆架界限委员会程序规则》第46条亦规定:“(1)如果海岸相向或相邻国家间的大陆架划界有争议,或者陆地或海上的争议未解决,所提交的划界案可能要根据这些规则的附件一来考虑。(2)委员会的行动将不损害国家间的划界问题。”这些规则的附件一是这样规定,提交划界案的国家必须向委员会报告这种争议。在附件一的第5段就写道:“(1)在存在有陆地或海上争议的地区,由与争议有关的任何国家提交的划界案,委员会都不会予以考虑和批准。……(2)提交给委员会的划界案必须不损害陆地或海上争议区其他国家的地位。”^[29]

从上述列举的规定中可以看出,大陆架界限委员会既无解决海上领土争议的作用,也无划分重叠声称的外大陆架地区的任务,他们关心的只是大陆架外部界限的划定。有关海上边界的划分,《联合国海洋法公约》第76条第10段明确写道:“本条规定不妨碍海岸相向或相邻国家间大陆架界限划定的问题。”这对于存在大量海上争议的东亚和东南亚地区很重要,因大陆架划界经常与争夺岛屿的主权联系在一起。从这一点说来,一个国家向大陆架界限委员会提交外大陆架划界案,不会影响到与之尚未划分边界的邻国的权利。一个沿海国不可能因委员会对一个海上边界划分仍无解决,或存在重叠声称的地区提出建议,而建立“有决定性和约束力”的外大陆架,故解决重叠声称和划定海上边界仍然是沿海国家必须要关心的问题,而不是大陆架划界委员会。特别在东亚和东南亚,普遍存在着直线基线过度声称的现象。假如委员会不加分析地接受了,虽然不一定是认同之,但以这些有争议的过度基线为基础而划出的200海里和350海里界

限,就会被使用到其审议中,于是,其他沿海国在各个方面的利益都将受到影响。反之,如果委员会提出建议的公正性出问题,而沿海国根据这些建议确立“有决定性和约束力”的外大陆架界限,那么在实施过程中,也会引起海上争议,或使原已存在的争议更加激化^[30]。因此,南海周边某些东南亚国家企图借提交外大陆架划界案之机,达到瓜分南海岛礁与海域的目的几乎不可能得逞。

有关周边东南亚国家大量引进外国公司开发南海油气资源问题,如没有采取具体有效的抑制措施,今后发展的势头可能更猛。我国虽然积极倡议“搁置争议,共同开发”,但十多年来收效甚微。实际的状况是,争议没有搁置,开发没有共同,资源都给别人开发了,而中国却没有得到任何利益。为改变这种现状,一方面,要设法排除使周边国家不能合作进行资源勘探与开发的障碍,这就需要建立一个组织机构,通过该机构使国家之间能增强互信。而这个组织机构的建立亦意味着通过外交方式使周边国家的合作制度化,在南沙争议的问题上实现相互和解,这种工作需要由中国与东盟国家共同努力^[31]。另一方面,在未实行共同开发之前,我们不能一味消极地等待,应利用我国已基本具备开发南海油气资源的技术能力,在目前由我国占据的岛礁周围海域选定一个地区,作为与南海周边国家以外的石油公司实行共同开发的“示范区”,进行油气勘探与开发,以改变我国在南沙海域从未打出一口油井的尴尬局面。

然而,共同开发毕竟只是临时措施,南海争议的最终解决仍需要通过划界谈判。美国夏威夷东西方研究中心研究员瓦伦西亚(Mark J. Valencia)曾说过:“南海争议主要不是石油,而是群岛重要的战略地位和在那里的主权声称。共同开发可能是建立信任的有效措施,它可使该地区非军事化。但是,这些声称者是国家,而不是石油公司,国家必须做长期和多方面的考虑,特别是涉及到领土问题时。因此,声称国能否因分享到石油而轻易放弃争议值得怀疑。”^[32]从长远的利益着想,我国在积极促进共同开发的同时,也要抓紧对南沙海域的地质状况等方面进行详细的调查,收集、整理有关的各种档案资料,特别是对南海断续疆域线的法律地位研究等等,为今后的划界谈判做好充分准备。

此外,在南海渔业资源开发方面的合作也应受到重视,以减少或避免渔船受袭击、骚扰和抓扣的现象发生。在南海合作管理和保护渔业资源的任务特别重大,因为鱼是游动的,经常大范围的迁徙,

且过度捕捞在该地区已是严重而紧迫的问题。在这一点上,海上疆界并不能完全保护一个国家的渔业资源不受侵犯,因为渔业资源可以移动到国家的领土或渔区之外,而疆界外的过度捕捞也可以影响到其领土内的渔业资源。因此,根据自然条件,设立一个合适的管理机构为沿海国家保留最低限度的渔业资源是必要的,这对于南海周边的沿海国家显得特别重要,因为该地区是一个半封闭海域,渔业政策的任何改变都可能对该地区的渔业资源产生深远的影响^[33]。2008年1月11日,菲律宾众议院黎敏尼舍曾表示,菲律宾与中国同意在南海争议区域内设置一个捕鱼区,希望以此来减少该地区的紧张局势。黎敏尼舍还声称,两国可以要求其他东南亚国家,特别是越南,参与设立捕鱼区行动,以达成捕鱼协议^[34]。倘若这种设立捕鱼区的提议能够落实,南海周边各国能够在区内的合作捕捞,相信渔船遭袭击、骚扰和抓扣的现象将会大大减少。

海峡两岸在南海问题上有许多认同和默契,其主要表现在对南海断续线(或称U形线)的认同,都认为线内的一切岛、礁、沙、滩等,皆属中国的主权所有。这种认同不仅增强了两岸在南海问题上的凝聚力,而且是两岸与南海周边国家进行谈判的重要筹码。至于两岸在南海的合作,台湾方面曾多次在两岸有关南海合作的学术研讨会上表示,不排除在南沙群岛的开发与管辖问题上与大陆交换意见,甚至建议两岸联合绘制南海诸岛的海域地图,为行使管辖权提供依据等等^[35]。近来海峡两岸已从昔日的对立状态逐渐走向文化、经济、政治等方面的交流与合作,两岸关系发生这种重大而积极的变化,为两岸在南海问题上进一步开展合作提供了可能。两岸可考虑在南海油气资源的合作开发、共同维护南海渔业资源、调解两岸渔事纠纷、协同保护和保护渔业资源等方面率先进行合作,也可在维护南海海域航运安全、开展海上搜救等领域建立起有效的合作机制。待时机成熟以后,亦可尝试一下两岸在南海的联合军事演习、联合巡逻、联合打击海上犯罪等军事合作。通过两岸的戮力合作,来达到共同维护南海主权的神圣目的。

综上所述,2009年以来南海局势发生较大变化的原因是多方面的。联合国将各沿海国提交外大陆架划界案的最后期限定在2009年3月15日,是造成南海周边国家抓紧瓜分南海岛礁与海域的主要原因;南海周边国家极力引进外国公司参与南沙海域的油气资源开发,是造成南海问题复杂化的另一原因;南海周边某些东南亚国家为争夺南海海域主

权而加强沿岸的潜艇部署,以及包括美国在内的区域外大国的介入,是南海问题进一步激化的第三个原因。然而,由于《联合国海洋法公约》及《大陆架界限委员会程序规则》规定:“在存在有陆地或海上争议的地区,由与争议有关的任何国家提交的划界案,委员会都不会予以考虑和批准”,“提交给委员会的划界案必须不损害陆地或海上争议区其他国家的地位”。故南海周边某些东南亚国家企图借提交外大陆架划界案之机,达到瓜分南海岛礁与海域的目的几乎不可能得逞,今后解决重叠声称和划定海上边界仍然是周边国家必须关注的问题,而不是联合国大陆架划界委员会。有关周边国家大量引进外国公司开发南海油气资源问题,必须采取具体有效的措施予以抑制,否则今后发展的势头可能更猛。我国向来提倡的“搁置争议,共同开发”

收效甚微,可以考虑建立一个组织机构以增强国家间的互信,排除实行共同开发的各种障碍。在渔业资源开发方面也可以设置一个共同捕鱼区,实现在区内的合作捕捞,以减少渔船遭袭击、骚扰和抓扣的现象。海峡两岸虽然在某些方面仍存在分歧,但在南海问题上有许多认同和默契,可以加强合作。何况近来两岸已从昔日的对立状态逐渐走向文化、经济、政治等方面的交流与合作,两岸关系发生这种重大而积极的变化,为两岸在南海问题上的进一步合作提供了可能。而2009年以来南海争议的不断加剧,又为两岸在南海的合作创造了契机,因此,从维护中华民族利益、捍卫中华海疆主权这一点出发,两岸完全有必要戮力合作,共同维护南海主权不受侵犯。

【注 释】

[1] Donald R. Rothwell “Issues and Strategies for Outer Continental Shelf Claims”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol 23 No 2 2008 p. 195.

[2] Clive Schofield and Imade Andi Asana “Beyond the Limits: Outer Continental Shelf Opportunities and Challenges in East and Southeast Asia”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol 31, No 1 2009 pp. 43-44, 47-49.

[3] 《菲国以扩展大陆架界限藉以瓜分南中国海油藏》(台北)《联合日报》2000年4月30日第1版。

[4] 《菲参议员要求对南沙大陆架划界进行调查》(台北)《联合日报》2002年5月8日第2版。

[5] 《社论:菲中应本着友好精神妥善解决领土争执》(菲律宾)《世界日报》2009年2月20日第1版。

[6] 《政府将向联合国提出要求,将部分南沙列入菲律宾图》(菲律宾)《世界日报》2008年3月25日第3版。

[7] 《最新海洋发展报告:中国周边海洋圈地运动调查》(菲律宾)《世界日报》2009年5月21日第20版。

[8] “Sam Bateman and Clive Schofield, Tensions rising over maritime claims”, *The Straits Times* (Singapore), July 14 2009.

[9] 同[2], p. 50.

[10] 同[8].

[11] 平实:《南海之争为的是资源》(菲律宾)《世界日报》2009年5月16日第5版。

[12] Yan Hwei Song “The Potential Marine Pollution Threat from Oil and Gas Development Activities in the Disputed South China Sea/Spratly Area: A Role that Taiwan Can Play”, *Ocean Development & International Law*, Vol 39, No. 2 2008, p. 155.

[13] Ram ses Amer and Nguyen Hong Thaq “The Management of Vietnam’s Border Disputes: What Impact on Its Sov-

ereignty and Regional Integration?”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol 27, No 3 2005, p. 447.

[14] Leszek Buszynski and Iskandar Sazlau “Maritime Claims and Energy Cooperation in the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol 29 No 1 2007 pp. 157-158.

[15] Barry Wain, “All at Sea Over Resources in East Asia”, *Korea Times*, August 23 2007.

[16] 同[14], pp. 161, 163.

[17] 同[2], p. 62.

[18] 同[12].

[19] Chier-Peng Chung “Resolving China’s Island Disputes: A Two-level Game Analysis”, *Journal of Chinese Political Science*, Vol 12, No. 1, 2007, pp. 64-65.

[20] 《为争夺海域主权,中国南海周边四国正在加强潜艇部署》(菲律宾)《世界日报》2009年8月2日第9版。

[21] 《越南大力打造精锐海军,加强对南中国海的监控》(菲律宾)《世界日报》2007年4月25日第30版。

[22] 《中国渔船被扣17个月,法院判处无罪安全离境》(菲律宾)《世界日报》2008年3月15日第3版。

[23] 午言:《“鹬蚌相争,渔翁得利”》(菲律宾)《世界日报》2009年7月5日第2版。

[24] 《美国智囊团传统基金会,煽动美支持菲与华争夺南沙》(菲律宾)《世界日报》2009年3月6日第2版。

[25] 焱炎:《“南沙集团”的提法之用意》(菲律宾)《世界日报》2009年7月6日,第12版。

[26] Dana R. Dillon, *The China Challenge: Standing Strong against the Military, Economic, and Political Threats That Imperil America*, Rowman & Littlefield Publishers, New York, 2007, p. 26.

(下转第48页)

动的新闻报道中,马来西亚国名上的引号第一次被去掉了,自然地解决了马来西亚国名问题。

[11] 《2006年中国对外援助基本情况》,中国商务部网站, <http://ywsmofcom.gov.cn/aarticle/b/d/200701/20070104267249.htm>, 2007-1-15。

[12] 乔林生:《日本对外政策与东盟》,人民出版社,2006年,第50-51页。

[13] 从1960-1978年的累计数额看,这一时期,在东盟获得的援助中,日本占39%,美国占29%,欧共体占21%。见乔林生《日本对外政策与东盟》,人民出版社,2006年,第102页。

[14] 《中国提供4亿美元贷款的菲律宾北吕宋铁路动工》,新浪网, <http://finance.sina.com.cn/j/20040407/1815707680.shtml> 2004-4-7。《青岛机车打破国际垄断 造子弹头助力铁路提速》,搜狐网, <http://news.sohu.com/20070330/n249088522.shtml>, 2007-3-30。

[15] 《我国在东南亚承建的最大水电站将开始全面发电》, <http://news.sina.com.cn/c/2005-02-21/15065893045.shtml>, 2005-2-21。

[16] 谢丹:《低调试水 中国水电对外投资最大BOT项目幕后》, <http://business.sohu.com/20090611/n265405497.shtml> 2009-6-11。

[17] 《商务部关于援孟加拉孟中友谊会议中心等八个对外援助项目奖励决定的通报》,中国商务部援外司网站, <http://ywsmofcom.gov.cn/column/print.shtml?/b/200410/20041000288304>, 2004-10-10。

[18] 同[1]。

[19] 《中国援助柬埔寨打井》, <http://news.sina.com.cn/c/2002-12-31/2122858914.htm> 2002-12-31; 《中国向柬埔寨国防部提供一批人道主义物资》, <http://news.sohu.com/20081124/n260823702.shtml> 2008-11-24。

[20] 详见《袁隆平院士活动与大事年表》,中国经济网, http://science.cn/kjpdzl/200705/24/t20070524_11479539.shtml 2007-5-24。

[21] 王传军:《中国杂交稻在菲实现突破》,《光明日报》2005年5月17日。

[22] 驻马来西亚古晋总领馆经商室:《中国援助马来西亚种植水稻》,《世界热带农业信息》2005年第7期。

[23] 赵磊:《中国软实力提升引人关注》,《中国党政干部论坛》2007年第1期。

[24] 《中国体操教练和他的越南弟子》, <http://sports.sohu.com/20050518/n225619912.shtml> 2005-5-18。

[25] 《菲派运动员到中国受训 期待体育合作掀开新篇章》, <http://sports.sohu.com/20050425/n225325210.shtml> 2005-4-25。

[26] 叶焱焱:《中国与东盟的文化关系》, <http://www.glxnews.com.cn/news/20051018/2005zhhb/203716.htm>, 2005-10-18。

[27] 相关数据和信息根据中国商务部援外司网站的资料整理而成。

[28] 徐柳:《我国志愿者组织发展的现状、问题与对策》,《学术研究》2008年第5期。尚磊、王名:《论我国志愿者保障机制的完善——以“日本青年海外协力队”为鉴》,《未来与发展》2008年第8期。

[29] 任涛:《中国志愿者服务在海外》,《人民日报》(海外版)2005年2月25日。

[30] 赵磊:《理解中国软实力的三个维度:文化外交、多边外交、对外援助政策》,《社会科学论坛(学术评论卷)》2007年第5期。

[31] 同[1]。

【责任编辑:李皖南】

(上接第41页)

[27] 《美日覬觎南海资源》,(香港)《大公报(菲律宾版)》2009年3月13日第2版。

[28] 同[8]。

[29] Vicente Marotta Rangel “Settlement of Disputes Relating to the Delimitation of the Outer Continental Shelf: The Role of International Courts and Arbitral Tribunals”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol 21, No. 3, 2006 p. 358.

[30] 同[2], pp. 38-39.

[31] Marin Pratt and Janel Allison Brown eds “Borderlands Under Stress”, *Kluwer Law International*, The Hague

2000, p. 428.

[32] Mark J. Valencia *China and the South China Sea Disputes*, Oxford University Press Inc., New York, 1995, p. 11.

[33] Kuang-Hsiung Wang “Bridge over Troubled Waters: Fisheries Cooperation as a Resolution to the South China Sea Conflicts”, *The Pacific Review*, Vol 14, No. 4, 2001, pp. 547-548.

[34] 《菲中同意在南海争议区设置一捕鱼区减少紧张》,(菲律宾)《世界日报》2008年1月12日第2版。

[35] Chengyi Lin “Taiwan’s South China Sea Policy”, *Asian Survey*, Vol 37, No. 4, 1997, p. 333.

【责任编辑:吴金平】