

对南海断续线的认知与中国的战略选择

张 洁

内容提要 断续线是目前南海问题争论的焦点,相关争议国和西方国家的观点逐渐合流,认为中国以历史事实为依据,根据断续线提出对南海岛礁及其附属海域的权利主张,违反了包括《联合国海洋法公约》在内的国际法,不仅标志着中国试图以硬实力为依托、改变南海现状,而且预示着中国的外交政策将日趋强硬化和过分自信,因此,必须对中国的崛起加以遏制。较之于国际社会的高度关注,中国对断续线的学界认知和外交应对颇显不足。中国应调整在南海问题上的“模糊战略”,全面制定海洋战略,统筹维权与维稳两个目标,为中国的崛起提供有利的外部环境。

关键词 地区与国别政治 南海断续线 《联合国海洋法公约》
模糊战略

2013 年 1 月,菲律宾将与中国在南海的争议提交国际海洋法法庭,明确要求法庭仲裁中国的南海断续线主张是否有违《联合国海洋法公约》(下文简称《公约》)。菲律宾的这一举措把有关断续线的争论推向了一个新高潮,标志着南海问题的法理化斗争日趋激烈。

从南海断续线公布之初到 20 世纪 70 年代的几十年间,南海周边国家和国际社会从未提出异议,许多国家出版的地图均据此标绘中国疆域。^①1994 年《公约》

* 张洁:中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员。(邮编:100007)

① 南海断续线于 1914 年就出现在中国民间一些私人出版的地图上。1947 年国民政府对南海断续线予以官方确认,1948 年国民政府正式公布《南海诸岛位置图》,上面标注有南海断续线。新中国成立后,断续线的标绘基本被沿用,后 11 段断续线被调整确定为 9 段,于 1962 年在官方地图上公布并沿用至今,故断续线又被称为“九段线”或“U 型线”等,参见贾宇《南海问题的国际法理》,《中国法学》2012 年第 6 期,第 31 页。

生效以后,对南海断续线的质疑之声也只是偶有耳闻,没有成为争论焦点。直到2009年5月,中国向大陆架界限委员会提交照会,照会中附有一份标有南海断续线的地图,关于断续线的性质和法理依据才开始引起国际社会的广泛猜测,南海周边国家纷纷向中国提出抗议,美国等域外国家也借口断续线妨碍南海的航行自由与安全,积极介入南海问题。

断续线不仅是南海问题中法理斗争的焦点,而且是关系到国际社会如何认知和应对中国崛起的战略性议题。第一,南海相关国家认为,断续线凌驾于《公约》,侵犯了它们在南海的主权权益,因此极力否定断续线的存在及其法理依据,否定中国对南沙岛礁及其附属海域的合法权益;第二,以美国为代表的域外国家曲解南海断续线的性质,认为中国将整个南海划为内水,威胁到航行自由与美国的全球利益;第三,国际社会普遍认为,断续线标志着中国在硬实力崛起中试图改变领土现状,是新兴大国对现行国际制度和规则的挑战,是中国实行过分自信的外交政策的标志。^①上述看法不仅激化了南海问题,而且加剧了国际社会对中国崛起及其对国际秩序影响的疑虑,甚至强化了一些国家遏制中国的战略意图。^②

本文试图重点分析南海相关国家与西方国家(主要是美国)官方与学界对断续线的看法,对国内外对断续线的法理依据、性质、定位的认知差异进行比较研究,进而对中国的战略选择提出政策建议。

一、南海相关国家对断续线的认知

在相当长时期内,南海断续线并没有引起国际社会的关注,更没有成为争论的焦点。直到2009年5月,各国掀起了提交“外大陆架划界案”的热潮,越南、菲律宾、印度尼西亚和马来西亚等南海相关国家先后修改了本国的大陆架法,并陆续向大陆架界限委员会提交了七个划界案。例如,2009年3月10日,菲律宾通过并签署了新的《领海基线法案》,单方面将中沙群岛的黄岩岛和南沙群岛的中业岛等部分岛礁划入菲领土,以国内法加强对南海争议岛礁的主权声索。2009年3月17日,马来西亚政府向国会提呈《2009年大陆架法令》(修正案),要求根据《公约》第76条对大陆架重新进行定义,为将来马来西亚与其他国家针对大陆架划界提供法

^① Michael D. Swaine and M. Taylor Fravel, "China's Assertive Behavior Part Two: The Maritime Periphery," *China Leadership Monitor*, No.35, 2011, p.1; Bonnie Glaser, "Beijing as an Emerging Power in the South China Sea," House Foreign Affairs Committee Hearing: Congressional Documents and Publications, Sep. 12, 2012, <http://search.proquest.com/docview/1040694194?accountid=41097>, 2014-03-14; Taylor Fravel, "Investigating the Chinese Threat, Part One: Military and Economic Aggression," U. S. House of Representatives Documents Testimony, March 28, 2012, <http://search.proquest.com/docview/963678257?accountid=41097>, 2014-03-02.

^② 在数次美国国务院外交委员会听证会上,美国战略界和学术界人士都将南海断续线作为判定中国趋向采取过分强硬外交政策的重要论据之一,并普遍认为,断续线构成对南海航行自由与安全的挑战。

律原则,也为即将提交的划界案提供法律基础。在修改国内立法的基础上,越南、菲律宾、印度尼西亚和马来西亚分别向联合国提交了外大陆架划界申请案。5月6日,马来西亚和越南还联合提交了200海里外大陆架划界案,将包括南沙群岛在内的南海南部大片海域作为两国共同的外大陆架,这些划界案不同程度地侵害了中国在南海的主权、主权权利和管辖权。

针对这种情况,2009年5月7日,中国外交部通过联合国秘书长向大陆架界限委员会提交了照会,明确指出“中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权,并对相关海域及其海床和底土享有主权权利和管辖权。”^①中国在抗议照会中附加了南海断续线地图,这极大地震动了国际社会。南海周边国家的外交反应尤其迅速且持久,它们多次在联合国、东盟等国际场合,以外交照会、大会发言等方式,否定或反对中国的断续线主张。例如,在中国提交地图的第二天,越南和马来西亚就分别表示抗议。越南认为,中国提交的地图“没有法律和历史依据,是无效的”,强调西沙和南沙群岛是越南领土的一部分,越南对上述群岛具有无可争议的主权。^②马来西亚指出,马来西亚和越南联合提交外大陆架划界法案是各方实施1982年《公约》的合理行为,符合《公约》的相关条款和《大陆架界限委员会会议事规则》,马来西亚对于有关南海岛礁和海域争议的其他各国并没有偏见,在向大陆架委员会提交法案之前,马来西亚已经将自己的立场告知了中国。^③2010年7月8日,印度尼西亚向联合国秘书长提交照会,质疑中国照会中所附的“南海断续线图”,指责该线缺乏国际法依据,颠覆了《公约》。^④

菲律宾虽然对南海断续线的反应相对迟滞,但是立场强硬、手段多样。2011年4月5日,菲律宾向联合国提交照会,抗议中国提交的相关划界信息,强调菲律宾对南沙群岛主体及周围海域、海床拥有主权和管辖权。^⑤此后,菲律宾加快侵占南海岛礁的相关立法。2012年9月12日,总统阿基诺三世签署第29号行政命令,将包括中国南海部分水域在内的菲律宾群岛以西海域命名为“西菲律宾海”。这项行政命令称,菲律宾群岛以西海域,菲称“吕宋海”(即中国南海部分水域)及其周边海域,将自发布之日起正式被命名为“西菲律宾海”,其中包括“卡拉延群岛”

① “CLM/18/2009,” May 7 2009, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/chn_2009re_vnm_c.pdf 2014-03-14.

② Vietnam, “Note No. 86/HC-2009,” May 8 2009, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/vnm_chn_2009re_mys_vnm_e.pdf 2013-09-08.

③ Malaysia, “Note HA 24/09,” May 20 2009, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/mys_re_chn_2009re_mys_vnm_e.pdf 2013-09-08.

④ Indonesia, “No. 480/POL-703/VII/10,” July 8 2010, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/idn_2010re_mys_vnm_e.pdf 2014-03-14.

⑤ Robert Beckman, “Islands or Rocks? Evolving Dispute in the South China Sea,” *RSIS Commentaries*, No. 75, May 2011, <http://cil.nus.edu.sg/wp/wp-content/uploads/2009/08/IslandsOrRocks-EvolvingDisputeInSCS.pdf> 2014-03-14.

(即中国南沙群岛部分岛礁)和马辛洛克浅滩(又名“帕纳塔格礁”或“斯卡伯勒浅滩”,即中国黄岩岛)附近海域。该行政命令要求菲律宾国家测绘和资源信息管理局制作和出版反映“西菲律宾海”的表格和地图,要求菲外交部向联合国等有关国际机构通报这一所谓正式地理名称,并下令所有菲政府机关、学校在今后的文件、课本及国内外往来信件中必须使用“西菲律宾海”的名称。^①2013年1月,菲律宾发出外交照会和《关于西菲律宾海的通知与权力主张说明》,就南海争端依据1982年《公约》第287条和附件7向中国提起强制仲裁程序,“以求和平并永久地解决”双方的争端。^②

在官方抗议的同时,南海争议国纷纷加紧了有关断续线的学术研究,主要观点可以概括为三方面:

第一,南海断续线的由来缺乏合理性。一些学者认为,中国提出的南海断续线是整个南海问题争论的核心,但是断续线没有具体的地理坐标,缺乏历史依据,中国更没有对断续线形成统一的解释。越南外交学院外交与战略研究所的黄英俊(Hoàng Anh Tuấn)指出,新近发现的1905年的清朝版图中,并没有包括西沙群岛和南沙群岛。因此,中国最南端的国界应该是海南岛。^③印尼外交官哈西姆·贾拉尔(Hasyim Djalal)持类似观点,他认为,中国以历史为由,根据1947年中华民国出版的一张标有9条不明确的断续线的地图,声称线内诸群岛属于中国,但是这些断续线既未定性,又无坐标,故其合法性和准确性都不清楚。^④

第二,南海断续线缺乏法理基础,不符合国际法尤其是《公约》。有越南学者认为,在中国学界有关南海断续线的四种解释当中,^⑤历史性水域说和历史性权利说这两种说法具有相似性,也具有相同的缺陷,即都把历史性权利作为南海断续线权益主张的法理基础,但是,南海断续线并不符合国际法中有关历史性权利必须满足的三个基本条件:一是对于声索区域的权力行使;二是权力行使要具有连续性,三是得到其他国家的默认。中国提供的所谓发现和实行对南海拥有主权的各类证据,只能表明中国的船舶经常穿越这些海域,但并未对这些岛屿实施有效的行政管理。^⑥《公约》中从未就历史水域做出定义和说明,因此,断续线不符合《公约》精

① 《菲总统发布行政命令命名“西菲律宾海”》,新华网2012年9月12日, http://news.xinhuanet.com/world/2012-09/12/c_113057382.htm 2014-3-13。

② “Notification and Statement of Claim on West Philippine Sea,” <http://plj.upd.edu.ph/wp-content/uploads/2013/01/Notification-and-statement-of-claim-on-West-Philippine-Sea.pdf> 2014-03-13。

③ Hoàng Anh Tuấn, “Chinese Strategic Miscalculations in the South China Sea,” Oct. 1 2012, <http://south-chinastudies.org/en/publications/vietnamese-publications/739-chinese-strategic-miscalculations-in-the-south-china-sea> 2013-05-10。

④ Hasyim Djalal, “Spratly Dispute Needs Democratic Settlement,” *The Jakarta Post*, January 2, 1995。

⑤ 即海疆线说、历史性水域说、历史性权利说和岛屿归属线。

⑥ 武样勋(Vũ Dương Huệ):《对中国在东海有关“历史主权”一些争论的分析》, <http://south-chinastudies.org/cn/ngghien-cuu-cua-vn-ve-bien-dong/1189-2013-01-07-07-15-22> 2014-03-14。

神 断续线内的海域不应该成为中国的领海、专属经济区或者大陆架。他们认为,中国作为《公约》的缔约国之一,应该对断续线做出符合国际法尤其是《公约》的解释,避免引起本地区的紧张。^①

第三,南海断续线的提出标志着中国在崛起后将利用硬实力改变南海问题的现状,周边国家必须尽早应对。越南学者认为,如何解释断续线对于中国来说是一个挑战,因为它将决定中国是否能够,以及如何成为一个世界大国。但令人遗憾的是,中国还没有意识到它在南海问题上的过分主张对它与邻国关系造成的巨大损害。^②不仅如此,近年来,中国积极推进军事现代化,利用执法船只和民用船只扩张在断续线内的实际存在,对双边关系和地区安全构成了威胁。因此,他们主张,应尽快敦促中国签署《南海各方行为准则》,约束中国改变南海现状的行为,并彻底放弃南海断续线的领土主张。

尽管相关国家各自对南海岛礁及附属海域提出主权的根据存在冲突,范围存在重叠,但自2009年以来,以东盟为地区平台,加上域外国家的推波助澜,越南、菲律宾等国联合制华的趋势明显,在加强对南海断续线的关注和研究的同时,还先后颁布了海洋法或相关行政条例等,意在固化各自在南海的主权主张,同时为今后将争议提交国际法庭或是进行政治谈判积累重要证据。2013年1月,菲律宾向国际海洋法法庭提交有关南海问题的仲裁,标志着法理化斗争已经成为各方博弈的焦点。未来,中国以历史事实为依据,根据断续线提出对南海岛礁的主权主张和相关海域海洋的权利主张,将与周边国家乃至国际社会主张以国际法,尤其是以《公约》为依据,试图利用专属经济区、大陆架等规则,判定南海岛礁归属和划分争议海域形成最根本的分歧和激烈的法理斗争。

二、西方学界对南海断续线的看法

多数西方学者对南海问题的关注始于20世纪70年代,他们最早从历史、地理等角度着手,力图还原南海争端的历史影像,从源头上找出南海问题的症结所

^① Tran Truong Thu, "China's U-shaped Line in the South China Sea: Possible Interpretations, Asserting Activities and Reactions from Outside," Paper Presented at the Conference on "The Practices of the UNCLOS and the Resolution of South China Sea Disputes," Sep. 3-4 2012, Taipei, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2233274 2014-03-14.

^② Hoàng Anh Tuấn, "Chinese Strategic Miscalculations in the South China Sea."

在。^① 20世纪90年代后,以美国国际海洋法专家马克·J.瓦伦西亚博士(Mark J. Valencia)和范·戴克博士(Jon. M. Van Dyke)等为代表,西方的研究重点逐渐转向国际法领域,通过分析争议各国的划界要求,试图寻找共同开发的途径。^②应该说,这一时期的学者大都希望将南海问题限制在法理研究范畴,通过探讨已有的国际法,寻找解决南海问题的途径。^③

2009年以来,南海断续线引起了西方学者的高度关注,他们多从国际关系角度入手,研究议题逐渐集中于两方面:一是南海的航行自由与安全问题,二是中国外交政策的走向。美国学界对南海问题尤其关心。正如一位美国学者认为,南海问题具有很强的外溢效应,它的影响不仅仅局限于中国与东南亚国家的关系,还将在很大程度上决定中美关系未来的发展轨迹。^④因此,本文重点分析美国学界有关南海断续线的研究进展,以及奥巴马政府在外交与安全领域采取的主要政策举措。美国学界的主要观点如下。

第一,南海断续线作为中国在南海的权利主张线,缺乏法理根据。美国学者注意到中国学界在断续线的性质、效力等问题上存在的分歧,能够较为准确地区分中国学界的主要代表性观点。在逐一分析比较后,有美国学者认为,虽然中国在断续线问题上政策模糊,但是可以推定断续线主要是对线内的岛礁提出主权主张,而不是整个南中国海海域。^⑤也有美国学者认为,中国试图将断续线的性质规定为领海的外缘,并据此谴责中国的政策过分自信,甚至咄咄逼人,是造成地区不稳定的祸首。^⑥

美国学者大多否认中国以历史为依据对南海的岛礁与海域提出权利主张的合法性。他们认为,南海断续线以历史依据作为法理基础,但是中国官方宣称的“历史权利”是一个很模糊的概念,不符合国际法和《公约》。例如,彼得·达顿(Peter Dutton)认为,对特定海域行使唯一的管辖权,是一个国家提出历史权利主张的要件之一。虽然中国强调南海是本国的传统渔场,中国最早发现、最早利用和最早管

① 代表性著作包括 Dieter Heintzig *Disputed Islands in the South China Sea: Paracels, Spratlys, Pratas, Maclesfield Bank*, Wiesbaden, Otto Harrassowitz, 1976; Marwyn S. Samuels, *Contest for the South China Sea*, New York and London: Methuen Publishing Ltd, 1982; Stein Tonnesson, "The South China Sea in the Age of European Decline," *Modern Asian Studies*, No. 40, No. 1, 2006, p. 1, 转引自任远喆《南海问题与地区安全:西方学者的视角》,《外交评论》2012年第4期,第37页。

② Mark J. Valencia et al. *Sharing the Resources of the South China Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 1997.

③ 任远喆《南海问题与地区安全:西方学者的视角》,第39页。

④ Lyle Goldstein, "Chinese Naval Strategy in the South China Sea: An Abundance of Noise and Smoke, but Little Fire," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, 2011, p. 320.

⑤ Taylor Fravel, "China's Strategy in the South China Sea," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, 2011, p. 292.

⑥ Peter Dutton, "Three Disputes and Three Objectives: China and the South China Sea," *Naval War College Review* 2011, Vol. 64, No. 4, p. 47.

理南沙群岛,但是,同一时期,东南亚各国民众也在南海从事渔业和商贸活动,尽管那时现代意义上的东南亚民族国家政权还没有建立。因此,中国在南海的经济活动不具有唯一性和排他性,中国提出的历史依据缺乏法理基础,很难成为判例中的有效证据。他指出,中国应该针对国际社会的普遍质疑,使用国际语言,论证自己在南海拥有历史权利的合法性,厘清利弊,分析优势与不足,才能在南海维权的斗争中更加有理与有力。^①

第二,南海与美国的利益直接相关,断续线的主张对美国在南海的商业与航行自由构成威胁。2001年南海“撞机事件”和2009年“无瑕号事件”凸显了中美对于专属经济区管辖权的认知分歧,美国提升了对南海航行自由权的关注,而南海断续线附图的公布,进一步加强了美国的猜测和疑虑。葛来仪(Bonnie Glaser)指出,南中国海东北起台湾海峡,西南至新加坡和马六甲海峡,作为太平洋的一部分,与美国的利益息息相关。中国依据南海断续线,将大部分南中国海海域划为内海,将直接限制美国的行动自由。^②

美国学者认为,南海之于美国的利益,一是进入(access),二是稳定(stability)。^③关于进入,确保无障碍进入南海海域对于美国具有重大利益。首先,全球每年有超过五万亿美元货物通过这一海域,其中美国的货物超过一万亿美元;其次,无障碍通过是美国在包括东亚地区在内的全球范围内实现军事投射能力的重要保障,因为大量美国军舰都是从美国西海岸和日本通过南海进入印度洋和波斯湾的;^④再次,南海地区是美国及其同盟国家联合军演及展开其他军事合作的重要海域,中国将断续线内水域划定为内水或是专属经济区,将极大限制美国军舰及其军事同盟的航行自由,进而损伤美国自第二次世界大战后在亚太地区获取的声誉与地位。^⑤

美国认为维护东南亚地区的和平与稳定意义重大,南中国海的安全关系到东亚和美国的繁荣,而地区冲突或局势紧张不仅会迫使各国不能将资源集中用于发展,而且由于对海上交通线构成威胁,将引起本地区贸易和跨国投资的减少。目前,南海地区的稳定面临的主要挑战是:相关争议国之间爆发武装冲突;相关国家频繁采取非武力的强制手段推行本国的主张;本地区出现的海军现代化,以及因此导致的地区军备竞赛升级。葛来仪强调,如果不能解决相关岛屿和水域的主权争

① 彼得·达顿是美国海军战争学院的中国问题专家,曾多次参加美国国会听证会,其观点在美国学界和决策层具有一定的影响力。当然,达顿所强调的越南、菲律宾等国在南沙群岛争议中具有地理邻近原则,是站不住脚的,中国国内已经进行了诸多有力批驳。Peter Dutton, "Three Disputes and Three Objectives: China and the South China Sea," *Naval War College Review* 2011, Vol. 64, No. 4, pp. 47-48.

② Bonnie Glaser, "Beijing as an Emerging Power in the South China Sea."

③ Taylor Fravel, "The United States in the South China Sea Disputes," Paper Presented to the 6th Berlin Conference on Asian Security, Berlin, June 18-19, 2012.

④ Taylor Fravel, "The United States in the South China Sea Disputes."

⑤ 2013年6月,作者与美国驻华使馆政治处官员在北京座谈时所得。

议 将会导致该地区局势紧张并出现军事冲突 而引发冲突的主因是中国。^①

第三,南海问题是检验中国是否拥有权力、是否愿意显示权力,以及如何使用权力的关键性议题,断续线的公布标志着中国将采取过度自信的外交政策,这将损害现行的国际规则并对美国主导的亚太安全秩序构成挑战。^②

美国学者几乎是一边倒地认为中国的外交政策已经转向了过度强硬,但对于这种转向是主动设计还是被动应对的结果,美国学界存在不同看法。部分学者认为,断续线的公布是中国在南海问题上经过深思熟虑、系统扩张的行动之一,是经过中国高层授意和认可的。这种行为方式不仅是针对越南和菲律宾,而且也是中国处理地区与国际事务的真实写照,是对国际规则的破坏与挑战。^③

但是,以柯庆生(Thomas J. Christensen)和傅泰林(Taylor Fravel)为代表的另一些学者认为,中国的南海政策是一种被动式反应。中国本意只是试图通过宣示主权以显示实力,采取威慑以维护地区和平,但适得其反,周边国家都认为中国的这种行为引发了地区不稳定。^④

关于南海问题的解决途径,美国学者提出的建议大致可以归纳为:(1)美国应敦促中国遵守国际法的基本原则,放弃南海断续线的主权主张;(2)美国应保持在东亚的存在,这是约束中国在南海行为的重要措施;(3)美国应支持和参与多边努力。葛来仪强调,美国在领土主权问题上保持中立的同时,必须重视与其他国家一起分享来自国际准则的共同利益,而这些准则正在受到中国强硬外交政策的威胁。美国应该鼓励各方达成协议,对资源进行联合开发,积极推动各方与中国签订《南海各方行为准则》;(4)建议美国政府批准加入《公约》。^⑤

傅泰林、彼得·达顿、葛来仪等人来自美国不同的研究机构,多次出席国会外事委员会听证会,并对外交事务提出政策建议。美国官方采取的政策与学界的观点保持了相当的一致性,即改变了过去所持相对中立的态度,积极支持相关争议国联合制华,同时以南海航行自由为借口,以地区机制为平台,直接介入南海事务。

① 美国学者葛来仪详细列举了中国在2011—2012年采取的措施,包括对投资越南油气开采的美国或其他国家公司进行威胁,抓扣数百名越南渔民,切断越南从事非法勘探的测量船,与菲律宾展开的黄岩岛对峙,建立三沙市,等等。参见 Bonnie Glaser, "Beijing as an Emerging Power in the South China Sea."

② Bonnie Glaser, "Beijing as an Emerging Power in the South China Sea"; Thomas J. Christensen, "The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing's Abrasive Diplomacy," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2, 2011, p. 54.

③ Alice D. Ba, "Staking Claims and Making Waves in the South China Sea: How Troubled Are the Waters?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, 2011, p. 269; Bonnie Glaser, "Beijing as an Emerging Power in the South China Sea."

④ Taylor Fravel, "China's Strategy in the South China Sea," p. 299.

⑤ Taylor Fravel, "Investigating the Chinese Threat, Part One: Military and Economic Aggression"; Bonnie Glaser, "Beijing as an Emerging Power in the South China Sea;" in Toshi Yoshihara and James Holmes, *Red Star over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U. S.*, Naval Institute Press, 2010, p. 5.

2010年7月,美国国务卿希拉里·克林顿在河内发表讲话,强调有关各方应根据《公约》提出领土要求和关于海洋空间的权利主张,并以符合国际法的方式明确对南海的主权主张,对南海海域的诉求应该完全出于地形地貌,符合国际习惯法。^①希拉里还敦促各方应达成《南海各方行为准则》,加强互信机制的建设。希拉里的这番讲话剑指南海断续线,公开指责中国不遵守国际规则。2011年7月,希拉里在东盟地区论坛上再次指出,南海争端各方都必须遵守国际法,拿出有力的法律依据证明自己的主权要求,而不仅仅是依据历史先例,明确要求中国就南海断续线做出澄清与解释。

推动中国遵守和履行各种国际规则和规范,是奥巴马谈论中国政策时的重要内容。2012年1月在接受《时代》周刊专访时,奥巴马特意强调,“中国认为自己是发展中国家,因此不能与美国和欧洲适用一样的规则”,但中国已经长大,是世界第二大经济体,所以“无论在航海或贸易议题上,中国不能只选择对自己有利的,而必须遵守游戏规则,这也是亚太国家希望的”。^②从2012年开始,美国转变直接干涉南海事务的方式,更多地鼓励某些南海争议国和东盟发挥作用,尤其认为东盟是国际法的积极支持者,是和平解决南海问题的关键力量。^③美国在幕后加紧推动东盟与中国磋商《南海各方行为准则》,试图利用国际规则和规范约束中国,使美国将来面对和处理“中国话题”时,能联合地区其他国家在“规则制定”和“规则适用”的范畴内共同应对中国。

综上所述,由于在国际体系中的不同定位、不同地缘政治考量、不同国家利益需求等因素,南海争议国和域外大国对南海问题的关注点存在明显的差异,前者最关心的是岛礁归属、海域划界和资源分配等议题,后者更多关注南海的航行自由与安全问题。以东亚最重要的地区安全对话机制之一的东盟地区论坛为例,在1994—2011年的主席声明中,关于南海的航行自由问题,仅在1999—2001年被提及三次。^④到2011年前后,这一议题才逐渐成为东盟地区论坛的焦点之一。

因此,航行自由与安全从来不是相关争议国家的关切所在,只是在中国崛起的时代背景下,由遏制或防范中国在地区与全球影响力的扩充的共识所决定,南海问题成为美国实施再平衡战略,积极拉拢东盟国家、联手制衡中国的重要“抓手”。

三、认知差异及其根源分析:中国如何应对挑战?

南海断续线对于中国学界来说并不是一个新议题,但是较之于近年来国际社

① 贾宇《南海问题的国际法理》,第31页。

② 朱锋《奥巴马政府“转身亚洲”战略与中美关系》,《现代国际关系》2012年第4期,第2页。

③ Sheldon W. Simon, “Conflict and Diplomacy in the South China Sea,” *Asian Survey*, Vol. 52, No. 6, 2012, p. 995.

④ 张洁、朱滨《中国—东盟关系中的南海因素》,《当代世界》2013年第8期,第53页。

会的高度重视,中国关于断续线的研究仍然大多局限于历史或是法理领域,对其战略意义认识不足,从而导致了与国际社会的认知错位。

中国必须将南海断续线作为一个战略性议题,作为中国海洋安全战略、周边战略乃至国际战略的有机组成部分,从历史、法律、国际关系等领域进行综合性研究,尽快明确断续线的性质和地位。

(一) 国内外对断续线的认知差异与原因

中国学界对南海断续线性质的研究由来已久,但是至今没有形成统一观点。其中,比较有代表性的包括海疆线说、历史性水域说、历史性权利说和岛屿归属线说。^①这四种观点有很大的重合度,但也存在明显的分歧。

首先,关于南海断续线的地位。中国学者较为一致地认为,断续线是经过近百年的历史形成的,是中国提出对南海岛屿的主权主张和相关海域海洋权利主张的重要依据,也是中国南海维权的关键因素,必须予以坚持。如果抛开断续线来讨论南海问题,不仅可能使中国在南海的主权地位和权利主张不复存在,海上划界的基础也将不复存在,甚至连争端本身也无法做出合理解释。

历史事实是中国对断续线内岛礁与海域提出权益主张的重要法理依据。中国在南海的主权、权利及相关主张是在长期的历史过程中形成和发展起来的。根据史料考证,最晚从汉代时期,就有中国人在南海航行,他们先后发现了西沙群岛和南沙群岛,并不断进行开拓经营。虽然中国历经朝代更迭,但是中央政权长期存在,大量的历史资料可以证明中国对南海地区实行行政管辖的政府继承和国家权利的延续。根据17世纪前的国际法和国际实践,中国已经通过发现和实际占有取得了对南沙和西沙群岛的所有权。

其次,关于南海断续线的性质。对断续线定性直接决定中国在南海的权利主张范畴。关于断续线内岛礁的归属,中国学者没有异议,官方也做出了明确表态,南海诸岛自古以来就是中国领土的一部分,是中国最早发现、最早命名、最早开发利用、最早行使领土主权管辖的。中国学者观点的分歧主要是关于线内海域及其附属权益的性质,即中国在断续线内的整个海域享有领海权,还是历史性权益,抑或是仅对岛礁附属海域享有专属经济区具有的权益。目前,中国学界关于这一问

^① 关于这四种观点的主要主张、特征和利弊的研究已经很多,本文不再赘言。具体文献可参见赵理海《关于南海诸岛的若干法律问题》,《法制与社会发展》1995年第4期,第50页;贾宇《南海“断续线”的法律地位》,《中国边疆史地研究》2005年第2期,第112页;李国强《关于南海问题的若干理论思考》,《外交评论》2012年第4期,第1页;刘楠来《从国际海洋法看“U”形线的法律地位》,《南海问题研讨会论文集》海南南海研究中心2002年,第9页;李金明《南海断续线的法律地位:历史性水域、疆域线、抑或岛屿归属线》,《南海问题研究》2010年第4期,第22页;宋杰《法律视角下的“南海争端”:含义与解决的技术性建议》,《当代法学》2012年第4期,第10页;管建强《南海九段线的法律地位研究》,《国际观察》2012年第4期,第15页。

题的分歧是在加大而不是缩小,观点的多元化趋势也很明显,这无疑也加剧了国际社会的困惑和质疑。因此,对断续线的性质做出说明,是对内与对外、学术与现实共同的需求。

比较国内外对南海断续线的认知会发现,南海断续线的法理基础是各方博弈的焦点。相关争议国和西方学者都认为,中国不能依靠历史依据相应提出对南海的历史权利,他们主张以国际法,尤其是《公约》为依据,试图利用其中有关专属经济区和大陆架的规则,作为判定南海岛礁归属和划分争议海域的基础。这是中国与国外学者关于南海断续线在法理方面最根本的分歧。

国际法是处理各个国家及政府组织之间各种关系的规则和各项基本原则的总和,国际海洋法律制度是国际法的组成部分,但它们是西方的产物,也是现代的产物,在很大程度上是基于西方的历史经验,缺少欧美以外世界的历史发展进程和国家间关系。正如美国学者康灿雄(David C. Kang)指出的,国际关系源于欧洲的历史经验,如果照搬到对亚洲的研究,而忽略亚洲国家特有的历史、文化特性,政治和经济环境,难免会出现偏差。^①而且,现代海洋法律体系庞杂,除了1982年的《公约》之外,国际海洋制度领域还存在着大量的、由习惯法构成的岛屿主权归属和附近海域管辖权的判例。如果以15—16世纪的国际惯例和国际法或18—19世纪的近现代国际法来衡量,中国对西沙、南沙群岛的神圣主权都是无可争辩的。^②相关争议国强调以《公约》为依据解决南海问题,但是中国政府正式公布南海断续线已有半个多世纪的历史,早在以《公约》为代表的现代海洋法律制度确立之前就已经确定并在一定范围内得到公认,后法不能否定一个国家既有的权利。^③

多数南海争议国之所以试图以《公约》为法理依据,否定中国对南沙岛礁及其附属海域拥有的合法权益,其重要原因是,除了越南提出了一些所谓的历史依据外,^④其他国家都无法提供历史依据,支撑它们在南海的主权声索。纵观历史,直到10世纪越南才建立了独立的封建王权,而在东南亚的其他地区,虽然先后建立了诸如苏禄王国、满者伯夷、马六甲王国等等古代国家,但是它们与现在的菲律宾、马来西亚、印度尼西亚等国在疆域上相去甚远,政权上也没有继承性和连续性。从

① David C. Kang, "Getting Asia Wrong: The Need For New Analytical Frameworks," *International Security*, Vol. 27, No. 4, 2003, p. 58.

② 赵理海《从国际法看我国对南海诸岛无可争辩的主权》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)1992年第3期,第35页。

③ 贾宇《南海问题的国际法理》,第34页。

④ 越南对南海岛礁提出主权要求的主要“依据”之一是最早发现原则。越南认为,中国所谓的南沙群岛,就是越南历史文献中一再出现的“长沙”,越南的《大南一统全图》已经标绘出“大长沙”。这说明越南人很早就发现了南沙群岛,越南有充足的历史和法律文件证明越南对长沙拥有不可争议的主权。但是,中国学者研究表明,越南所谓的“长沙”不是中国的南沙群岛,而是指越南海边从顺化到富荣海口(今思贤岬港海口)一带的沿岸岛屿和沙滩。参见吴世存《纵论南沙争端》,海口:海南出版社2005年版,第126—128页。

16世纪开始,大部分东南亚地区先后处于荷兰、英国、法国等国的殖民统治下,直到第二次世界大战前后,菲律宾、马来西亚、印度尼西亚才建立现代民族国家,并开始逐步确立现在的领土领海边界,而文莱迟至1984年才建国。因此,这些国家根本无法提供有力的历史依据,只能利用《公约》所建立的专属经济区制度和岛屿制度,挑战中国在南海拥有的领土主权和海洋管辖权。

国际社会普遍对中国提出的质疑是,中国过度强调历史依据的重要性,是对现行国际法和国际规则的否定,而一个崛起大国不遵守现有的国际制度,意味着该国或将意图挑战和改变现行国际秩序。但事实上,中国从来没有否定过国际法和《公约》的重要性,在处理南海问题中试图兼顾历史性因素和现代国际规则。例如,在有关南海问题最重要的文件之一《南海各方行为宣言》中,中国与东盟各国确认以《联合国宪章》的宗旨和原则、1982年《联合国海洋法公约》、《东南亚友好合作条约》、和平共处五项原则,以及其他公认的国际法原则作为处理国家间关系的基本准则。又如,在2011年中越签署的《关于指导解决中华人民共和国和越南社会主义共和国海上问题基本原则协议》中,双方同意本着充分尊重法理依据,同时考虑历史等其他相关因素,照顾彼此合理关切的精神,以建设性的态度,努力扩大共识,缩小分歧,不断推进谈判进程。尤其是在2013年9月,中国与东盟启动了关于《南海各方行为准则》的磋商进程,以及同年10月举行的东亚领导人系列峰会上,中国倡议与东盟签署睦邻友好合作条约,这些都充分体现了中国愿意通过法制化确保地区和平与稳定的良好意愿。

那么,断续线与以《公约》为代表的现行海洋法制度完全矛盾吗?一些中国学者主张,《公约》既未限制或否定一国在历史上形成并持续主张的权利,也未赋予任何国家主张把本国专属经济区和大陆架扩展到其他国家领土上的权利,因此二者是不矛盾的。^①但是,也有些学者认为,断续线与《公约》等现代国际法之间存在难以吻合之处。所以,在断续线问题上更应注重策略。首先要强调断续线的历史性和客观存在的现实性,进而才能强调其法律性和法律制度的适用性。中国应根据《公约》基本精神,结合中国的实际情况,尽快制定出《中国海洋基本法》,对中国在专属经济区和大陆架的“主权权利”做出规定。这不仅是国际法主体——主权国家的基本权利,而且是捍卫中国领土领海主权,维护中国合法海洋权益不受侵犯的具体措施。^②

(二) 中国的战略选择: 如何维护断续线和南海权益

国际社会与中国对于南海断续线的战略意义存在很大的认知差异。南海相关

^① 贾宇《南海问题的国际法理》,第34页。

^② 李金明《南海问题现状及其应对》,《现代国际关系》2013年第8期,第22页。

争议国家,尤其是美国等西方国家,高度关注南海断续线的政策含义,将其定位为判断中国周边战略乃至全球战略的试金石,一些国际著名期刊还对断续线进行了专题讨论。^①应该说,断续线的这种政策外溢效应是中国未曾预料到的。在中国国内,南海问题更多地被定义为涉及主权的领土领海争端,其对周边安全乃至中国国际战略的影响并未被充分认知。在学术研究方面,长期以来,南海问题也很少被列入中国外交战略研究的重大议题,更不要说是关于南海断续线的研究。这一情形自2009年开始才得到显著改善,各类探讨南海问题的文章呈现爆炸式增长。^②

国内外的这种认知差异是由南海议题在各国国内问题中的重要性和外交政策的关注点不同所决定的。首先,殖民统治与民族独立运动的历史使得越南、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚等国对领土完整有着强烈的意识。对东亚国家来说,主权仍然居于首位,特别是其中的政府权力与合法性压倒一切,这种国内政治文化对解决南海问题造成很大的困境,因主权难以分割,而任何谈判都意味着某种程度上的让步;其次,南海争议国都是海洋型国家,海域的划界和海洋资源的利用与开发直接影响到本国的经济发展,这就不难理解为什么从20世纪70年代开始,随着在南海地区发现大量的油气资源,相关争议国都加强了对南海岛屿的争夺。相比较来说,中国在传统上是一个陆权国家,海洋观念相对比较淡薄,进入21世纪以来才开始提升海洋对经济发展和国家安全重要性的认知。海洋经济占中国国内生产总值的比重也要小得多,根据2010年5月国家海洋局公布的《中国海洋发展报告(2011)》,2010年中国海洋经济占国内生产总值的9.6%,在“十二五”期间,即使按照规划海洋新兴产业以20%的增长率发展,到2015年也不过占到24%左右。经济利益的差距性说明,越南、菲律宾等国在南海问题上很难做出实质性的让步,它们对南海问题的重视超过中国,也是完全可以解释的。

美国对南海问题的高度关注同样由利益诉求所决定,它对南海问题的积极介入与中国在全球经济地位的显著提升具有很强的同步性。进入21世纪的第二个十年,中国的国内生产总值总量超过日本,位居亚洲第一,成为世界第二大经济体。中国实力的增长改变了亚太地区力量格局的对比关系,在很大程度上促使美国实施再平衡战略以遏制中国。而对于美国及其在亚洲的军事同盟体系来说,南海具有全球公共产品性质,是对美国承诺的同盟义务的一个试金石。尽管中国政府一再宣称南海问题不涉及航行自由和安全,但美国担心的是断续线意味着中国将整个线内水域定性为内水,这将极大威胁美国船只在这一水域的航行自由。由于美

^① 例如,近几年来,《国际安全》(*International Security*)、《当代东南亚》(*Contemporary Southeast Asia*)连续刊登有关南海问题的研究,《海洋开发与国际法》(*Ocean Development and International Law*)还进行了专题讨论,参见 *Ocean Development and International Law*, Vol. 43, No. 1, 2012。

^② 钟飞腾《南海问题研究的三大战略性议题:基于相关文献的评述与思考》,《外交评论》2012年第4期,第226页。

国在海上拥有的霸权及其在亚太地区多年维持的军事同盟体系,随着美国介入南海问题,围绕南海问题的争斗必然意味着中美对亚太地区海权的争夺,东亚海域将呈现周边多数国家围绕在美国周围,共同遏制中国拓展海洋实力的局面。

除了出于国家利益的考量外,国外学者大多认为,中国对包括南海断续线在内的南海问题采取“模糊战略”是造成争议的重要原因。范·戴克将中国的南沙策略总结为“三不政策”,即权利主张不明确,不进行多边谈判,避免问题国际化。^①彼得·达顿认为,马来西亚和越南在南海问题上的主张已经非常公开和详细,菲律宾的主张仍有很大的改进空间,并正在明晰化。但是,中国对南海断续线问题上却故意采取模糊政策,这是导致地区不稳定的主要原因。^②

分析决策过程是判断一个国家政策真实意图的重要途径。那么,中国的“模糊政策”是有意的,还是逐步发展而成的?对此,国外学界的观点存在分歧。多数学者认为,中国有意在南海问题上采取模糊政策,^③但也有学者注意到中国缺乏完整的南海政策,中国的南海政策很大程度上服从于周边外交政策,且中国的外交政策受到外部安全环境的很大限制。保证稳定的周边环境仍然是中国外交的首选目标。从整体看,中国的南海政策缺乏连续性和统一性,不是一个有计划、按步骤操作的战略。^④此外,中国国内行政管理体制存在明显缺陷,这在一定程度上夸大了中国政策的强硬性。例如,在2013年中国海洋局重组之前,中国涉海部门缺乏统一协调和指挥,各部门拥有很大的自主权且相互间存在竞争,它们倾向于采取强硬的维权姿态以维护本部门的利益,加之周边国家都在加强在南海的主权声索,中国才做出非连续性的、强硬的应激性反应。因此,目前中国外交政策的意图是对周边国家形成威慑,而不是通过强制力或武力改变南海问题的现状。这种威慑的政策偏好与中国军事战略的特征具有一致性,即中国不愿意直接使用武力解决南海问题,而倾向于通过行政手段维权,将南海冲突的烈度限制在有限范围内。^⑤

中国应如何应对南海断续线带来的挑战?是继续采取模糊战略,还是尽快明确断续线的性质和整个南海战略?中国学者的观点大致可以分为两派。一派认为尽快明确断续线的性质是中国海洋战略的必要之举。随着《公约》的颁布,国际海

① Mark J. Valencia, Jon M. Van Dyke, and Noel A. Ludwig, *Sharing the Resources of the South China Sea*, p. 77.

② 彼得·达顿属于知华派而非亲华派,他的研究被一些越南学者认为是目前最好的关于南海问题的文章。关于南海断续线流派分析的文章中,他所引用的国内学者著作缺乏权威性。他将安全说列为断续线学说之一,反映了美国对南海问题关心的特殊角度。此外,他强调以双赢的思维解决南海问题具有一定的参考价值。Peter Dutton, “Three Disputes and Three Objectives: China and the South China Sea,” p. 42.

③ Lyle Goldstein, “Chinese Naval Strategy in the South China Sea: An Abundance of Noise and Smoke, but Little Fire,” p. 320.

④ Taylor Fravel, “Investigating the Chinese Threat, Part One: Military and Economic Aggression.”

⑤ Ibid.

洋新秩序逐步建立,对南海“断续线”的法律意义做出适当定性和科学定义是必要的。^①为了在南海问题上争取主动,要对南海问题给出清晰、准确的说明,这个问题不应再采取“模糊战略”,解决争端需要时日,明确立场可以选择时机,越早越主动。^②另一派学者认为,在菲律宾等周边国家与中国尚未正式开始解决南海争端问题的外交谈判前,无论这些国家还是中国,均没有义务向国际社会单方面全面阐述其南海权利主张及其依据。因此,中国没有义务单方面地把自己所有的底牌都亮出来,没有必要公开、全面地把自己所有的法理依据都抖搂出去,那些应该是谈判桌上的内容。^③

笔者认为,在南海断续线问题上长期执行模糊政策,已经产生了双重负效应。在对外层面,引发了周边国家的疑虑和恐慌,断续线成为“中国威胁论”的佐证,也为美国以航行自由与安全为借口介入南海问题提供了机会。在对内层面,由于断续线地位不明,相关行政法规的细则无法制定,职能部门无法明确执法范围和采取相应的措施,实施海洋开发和管理无法可依,从而增大了与其他国家发生摩擦与冲突的可能性。更重要的是,断续线的性质长期不明还会使国内民众怀有不切实际的期望,加大未来政府政策选择的压力。长此以往,国内、国外双重压力不断增加,未来中国政策选择的空间会进一步被压缩。因此,中国官方应该在适当时机宣布该断续线的性质及依据,明确断续线地理坐标、连接方案和技术方法,使中方在南海问题斗争中更加有理、有据、有节。

从目前的选择方案来看,虽然将南海断续线定性为岛屿归属线似为主流,但正如我国已故国际法专家赵理海先生所言,只有当南沙的绝大部分岛礁都掌握在我国手中,才能谈得上依据岛礁同周边国家划界问题。然而目前的形势恰巧相反,事实上,大量的岛礁都被周边国家非法占有。^④

如果将南海断续线定性为岛屿归属线与历史权利线相结合,或更有利于维护中国的主权权益。一方面,中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权,这是中国在南海问题上的一贯立场,也是中国学界达成的一致认知;另一方面,关于中国在南海拥有的历史权利,中国学者进行了大量的论述,他们指出,首先,断续线内的所有岛礁滩沙属于中国所有;附近海域及其资源属于中国所有;其次,断续线是中国主张南海诸岛周围海域海洋权益的重要依据,中国有权在南海主要岛屿建立12海里领海、200海里专属经济区和大陆架制度。再次,中国在断续线内享有历史性的捕鱼权,活动范围及管理遍及整个南海;最后,中国在南海的历史性权利

① 李国强《关于南海问题的若干理论思考》第9页。

② 张蕴岭《把握周边环境新变化的大局》,《国际经济评论》2012年第1期,第15页。

③ 张海文《从国际法视角看南海争议问题》,《世界知识》2012年第4期,第21页。

④ 赵理海《关于南海诸岛的若干法律问题》,第50页。

还应包括一部分传统的航行权利和油气开发的权利,以及对相关活动的管辖权。^①此外,有学者还在研究中补充强调,必须认识到中国历史性权利在实践中的动态性,即随着科学技术的发展与人类利用、开发海洋能力的提高,中国还应该享有在断续线内其他资源的优先开发权以及包括但不限于海洋环保、海洋科研在内的优先管辖权。^②

结 论

较之国际社会对南海断续线的高度关注与争议,以及由此引发的周边国家与域外国家的外交举措,中国在2009年公布断续线后,官方至今没有后续的解释或行动,这在客观上造成了外界对中国在南海问题上采取模糊战略的误读,更重要的是,这实际反映了中国对断续线“外溢效应”的认知不足,以及关于解决南海问题的战略缺失。因此,明确断续线的性质已是当务之急。而在通盘制定南海战略中,中国必须至少考虑如何平衡以下两组关系:

第一是法理与政治意志的关系。涉及争议岛屿海洋划界争端的和平解决,主要依靠缔结协议和提交国际司法机构裁决两种方式,而中国在2006年已就《公约》第298条发表声明,排除了国际司法或仲裁对我国海洋划界、领土争端、军事活动等三类争端的管辖,坚持有关国家通过协商谈判进行解决的立场。尽管如此,政治谈判仍然需要以法律为基础,中国必须加强对国际司法制度的研究,做好解决南沙岛礁领土争议问题的证据准备工作。另一方面,断续线不仅是法律问题,更是一个政治问题,因此要综合考虑当事国的主观意愿、岛屿的自然环境、岛屿的地理位置和公平原则,^③以及亚太地区与国际环境的变化等因素,在坚实的法律的基础上,运用政治智慧和坚定的政治意志处理与解决南海问题。

第二是要处理好维权与维稳的关系。南海问题既是涉及中国国家核心利益的问题,也与中国的周边安全环境和实现民族复兴息息相关。坚定的维权意志与政策连续性,有利于国内与国际环境的稳定,而国内的稳定也会促进中国更好的维权行动。这是一项长期性议题,尤其随着海洋事务在中国国内政治中地位的提 升,中国学界必须进行政治、经济、安全、外交等跨学科的综合研究。

① 贾宇《南海问题的国际法理》,第33页;郭渊《南海断续线的形成及其历史涵义的解析》,《浙江海洋学院学报》(人文科学版)2011年第3期,第4—5页。

② 李国强《关于南海问题的若干理论思考》,第9页。

③ 罗国强《多边路径在解决南海争端中的作用及其构建:兼评〈南海各方行为宣言〉》,《法学论坛》2010年第4期,第93页;罗国强、叶泉《争议岛屿在海洋划界中的法律效力:兼析钓鱼岛作为争议岛屿的法律效力》,《当代法学》2011年第1期,第112页。