



国家发展战略研究丛书

“十二五”国家重点出版项目

中国（海南）改革发展研究院组织编著

南海开发与 安全战略

South China Sea
Development and National
Security

刘锋◎著

学
海
日
南
出
版
社



国家
“十二
中国 (1)

南海开发与 安全战略

South China Sea
Development and National
Security

刘锋◎著

学 日 出 版 社
海 南 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

南海开发与安全战略 / 刘锋著.

—北京: 学习出版社, 海南出版社, 2013.8

(国家发展战略研究丛书)

ISBN 978-7-5147-0084-8

I. ①南… II. ①刘… III. ①南海—问题—研究

IV. ①D815.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 053592 号

南海开发与安全战略

NANHAI KAIFA YU ANQUAN ZHANLUE

刘 锋 著

责任编辑: 张 奇

技术编辑: 张 俊

出版发行: 学习出版社

海南出版社

海口市金盘开发区建设三横路 2 号

010-84966015

网 址: <http://www.xuexiph.cn>

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市祥达印装厂

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 16

字 数: 223 千字

版次印次: 2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5147-0084-8

定 价: 38.00 元

如有印装错误请与本社联系调换

《国家发展战略研究丛书》编委会

顾 问

王梦奎 高尚全 张卓元

编委会主任

迟福林

编委会成员

董俊山 蔡 磊

苗树彬 王景霞

任建成

总序

站在新的历史起点献策国家发展

清人陈澹然在其《寤言二迁都建藩议》中说，“不谋万世者，不足谋一时；不谋全局者，不足谋一域”。国家发展战略是在空间上统筹世情国情两个大局，在时间上立足于历史的客观总结、现实的准确评判、潮流的深刻洞察、趋势的准确研判，科学预测未来国家发展的内外环境、主要矛盾、机遇挑战和优势劣势，明了世势国势于胸，顶层谋划未来国家发展的方向、目标、路线、方针和政策，以顺应历史潮流，抓住历史机遇，赢得主动、赢得优势、赢得未来。

历史告诉我们：战略问题是一个国家发展的核心问题，缺乏战略谋划的国家，很难成为真正的强国；重大战略决策的成功是最重要的成功。谋划战略，就是要把握现实，选择未来。实践证明，在当代中国的发展进程中，改革开放是重大并成功的战略决策。面向未来，需要在坚持改革开放这个大战略下，探索和谋划大国发展的未来之路。

我国的发展已站在一个新的起点上。经过 30 多年的改革开放和跨越式发展，我国已告别以满足温饱为目标的生存型发展阶段，跨入以人的自身发展为重要目标的发展型新阶段。但是，30 多年经济快速增长中积累起来的不协调、不平衡、不可持续的深层次矛盾和问题，与世界经济的复杂变化错综复杂地交织在一起，使我国走向公平可持

续发展面临前所未有的严峻挑战。

2008 年国际金融危机爆发以来，世界经济已经发生而且仍在发生复杂而深刻的变化。既有的世界经济版图正在被失衡的世界经济架构和愈演愈烈的国际金融危机无情地撕裂重拼，世界经济的再平衡步履艰难，国际政治经济秩序的重构在国家利益的冲突和博弈中蹒跚跚跚。我国能否跨越“中等收入陷阱”，走向公平公正可持续发展，再次成为全球瞩目的焦点。

纵观世情国情，未来的 5~10 年是我国发展进程中一个非常关键的时期。这个时期国家发展战略的选择，对后 20 年、30 年国家的发展将产生具有决定性意义的重大影响。基于此，我们组织编写这套 20 本的《国家发展战略研究丛书》。这套丛书，以国家发展面临的全局性、长期性、趋势性的问题为研究重点，从专家学者的视角探讨我国未来经济、社会、政治、文化、外交、国防、改革、开放等 20 个领域的战略性问题，并试图提出相关的战略思考和行动建议。这套丛书的出版，力求能够为国家发展战略决策提供研究参考的同时，兼顾学术性和可读性，满足广大读者的需求。

这套丛书的作者大多是所在领域的知名专家学者，有的长期从事相关领域的领导工作。对各位作者在繁忙工作之余参加这套丛书的研究撰写，我表示衷心感谢！

这套丛书由中国（海南）改革发展研究院与学习出版社、海南出版社合作编辑出版。学习出版社、海南出版社为此承担了大量的组织和编辑工作，在此一并表示感谢！

作为丛书的编委会主任，我多次邀集编委深入讨论丛书的框架、每本书的内容、结构和风格，但在统稿中并不追求观点的一致，每本书代表的都是作者自己的研究结论和学术观点。由于时间紧，丛书又跨多个领域，不足之处在所难免，欢迎读者批评指正。

迟福林

2012 年 10 月 3 日

目 录

前言	1
第一章 从南沙争端说起	5
第一节 南沙争端的诱因 / 5	
第二节 南海地缘之争 / 18	
第三节 《联合国海洋法公约》的影响 / 24	
第四节 南沙·南沙 / 33	
第二章 海洋的力量	41
第一节 国家的光彩 / 41	
第二节 北冰洋的亮光 / 45	
第三节 从北冰洋到南海 / 49	
第四节 南海的重要地位 / 55	
第三章 南海·波斯湾	63
第一节 中东的发现 / 63	
第二节 南海，第二波斯湾？ / 70	
第三节 南海的油气开发 / 77	

第四节	石油福兮,石油祸兮 / 87	
第四章	南海诸岛的主权归属	97
第一节	历史视野下的南海诸岛主权依据 / 97	
第二节	南沙岛礁主权的法理声索 / 103	
第三节	南海断续线的法理定位 / 110	
第四节	南沙争端:从DOC到COC / 119	
第五章	南海问题的发展趋势	129
第一节	南海问题的升温 / 129	
第二节	美国南海政策的变迁 / 137	
第三节	中美南海博弈 / 143	
第四节	南海是加勒比海吗? / 152	
第五节	南海问题的未来走向 / 158	
第六章	南海问题的宏观思考	163
第一节	南海问题:远虑与近忧 / 163	
第二节	南海问题的解决模式 / 173	
第三节	南海问题的宏观视野 / 184	
第七章	南海大开发	197
第一节	南海开发需要大战略 / 197	
第二节	南海开发与海南作为 / 203	
第三节	两岸携手开发南海 / 209	
第四节	南海开发要从全局谋篇 / 213	
第八章	经略海洋	219
第一节	向海而兴,背海而衰 / 219	
第二节	经略海洋要陆海统筹 / 226	

第三节 经略海洋与中国的未来 / 230

后记 237

参考文献 239

前 言

地球这颗蓝色的星球，孕育了辉煌灿烂的人类文明，不断见证和决定了几多民族和国家的兴衰与更替。海洋是人类共同的摇篮，它不仅是国际交往的天然通道，也是人类可持续发展的资源宝库。在海洋世纪业已到来的今天，开发和利用海洋已经成为许多国家发展战略的重要内容。

中国是最早开发海洋、利用海洋的国家之一。早在先秦时代，我们的祖先就开始“兴渔盐之利、行舟楫之便”；唐宋时期在贸易方面开辟了声名远播的“海上丝绸之路”，把通商范围扩大到中国南海和印度洋周边；明代郑和率领庞大的船队七下西洋，最远到达非洲东海岸，成为了中国古代航海史上的壮举，对推动中国与世界各国的政治、经济和文化友好交流做出了巨大的贡献。从自然地理特点来看，中国是一个幅员辽阔、海陆兼备的大国，不仅拥有 960 万平方公里的陆地国土，还有着约 300 多万平方公里的主张管辖海域。其中，中国有着数万公里的大陆和岛屿海岸线，沿海岛屿星罗棋布，面积超过 500 平方米的岛礁约有 6500 多个，既是世界上海岸线最长的国家之一，也是周边海域形势最为复杂的国家之一。有鉴于此，中国的兴衰存亡必然与海洋密切联系起来。近代以来，由于封建统治者实行闭关锁国的海禁政策，不仅使国力日渐衰微，也使海防逐渐废弛，以至于

最终给国家和民族带来了深重的灾难。因此，无论是从维护国家安全、推进国家发展来考虑，还是从保障地区和平等多方面来考量，中国在海洋上都拥有巨大的战略利益。21 世纪以来，随着中国参与经济全球化和区域经济一体化的程度不断加深，海洋越来越多地成为中国对外经贸往来的载体，维系着中国的经济命脉，影响着中国的国家安全和稳定。因此，中华民族要实现伟大复兴，必须重视海洋、开发海洋、经略海洋。

南海是中国最大的外海，位于中国大陆南部。它既是沟通太平洋和印度洋的海上枢纽，也是连接亚洲、欧洲、美洲、澳洲和非洲的多条海上航线的咽喉，具有十分重要的战略地位。南海总面积约 350 多万平方公里，其中约 200 万平方公里位于我南海断续线内，占中国主张海洋管辖面积约 2/3。南海不仅是中国国家安全的天然屏障，也是中国的海上战略通道和后续资源开发基地，从上述意义上来说，南海在中国未来的发展上将占据极为重要的位置。

南海问题由来已久、复杂敏感，主要是指南沙群岛的主权争议和部分海域的管辖权争议。南海问题既事关中国主权和发展利益，也事关中国周边和平稳定的大局。近年来，尽管南海形势总体稳定，但受传统安全和非传统安全因素的影响，在区域内外力量的交织作用下，南海形势出现了新动向，呈现出新特点。尤其是美、日、印等域外大国介入南海问题的力度不断加大，导致南海地缘政治竞争加剧，也使中国在南海的维权形势日趋严峻，面临的战略压力日益增大。由于国际战略格局的变化、域外大国的介入以及南海地区的军备竞赛加剧，南海问题也日益受到国际社会的关注。

中国政府一贯主张以和平谈判的方式解决国际争端。中国愿在尊重历史事实的基础上，同有关国家根据公认的国际法和现代海洋法，包括 1982 年《联合国海洋法公约》所确立的基本原则和法律制度，通过和平谈判来妥善解决南沙争议。中国政府有责任、有义务，也有能力和争端国一起，以和平的手段，通过双边谈判的方式来解决南海问题，把南海建成友谊之海、和平之海，合作之海。这不仅符合有关

各方的根本利益，也符合南海地区各国人民的长远福祉。

遥想 600 年前，大明王朝的船队在南海游弋，气势磅礴、浩浩荡荡。中国正是借助南海认识了世界，极大地促进了与东南亚及西方国家的交往与通商；现如今，中国庞大的远洋船队每天穿梭于南海，往来于世界上 100 多个国家和地区的上千个港口之间，受到各国欢迎的商品不仅有传统的丝绸、茶叶、瓷器等，还有大量的现代工业用品。与“世界工厂”的地位相匹配，中国也正在成为世界性的“采购中心”，成为亚太地区经济增长的新引擎，为 global 经济发展带来了活力，这一切繁荣与福祉都与海洋休戚相关。追古思今，当看到中国远洋船队满载各类商品驶往世界各国、经贸往来互惠互利时；当看到人民海军日益壮大、各类舰船沿着郑和下西洋的航线到世界各国进行友好访问时，我们更加能够感受到海洋的广阔，进而深刻认识到改革开放是中华民族复兴的光明大道，经略海洋是大国崛起的必由之路。

本书从历史和现实、政治和经济等多个层面系统地阐述了南海的战略地位，探讨了南海问题的未来走向和可能的解决途径，着重论述了南海大开发的具体构想，最终揭示了经略南海的重要性和海洋强国的必然性。本书供关心中国海洋问题，特别是关心南海问题的读者参阅。

中国南海研究院院长

2012 年 12 月 海口

第一章 从南沙争端说起

【提要】 21 世纪以来，南海局势总体上风平浪静。但是自 2009 年开始，南海问题逐步升温，2011 年以来南海问题从地区热点演变成全球性热点。国际场合也似乎形成了“谈亚太必扯中国，论安全必涉南海”的定势。事实上，南海问题的升温是以越南和美国分别为代表的域内外国家刻意渲染和推动的结果，南海局部摩擦或冲突事件的显著增加，预示着南海问题进入了多事之秋。

第一节 南沙争端的诱因

南海问题是历史遗留问题，由来已久，起源于 20 世纪 60 年代末 70 年代初，主要是岛礁主权和海域划界两方面的争议问题^①。南海问题的实质是南沙争端，争端方分别为中国、中国台湾、越南、菲律宾、马来西亚、文莱，一般称之为“五国六方”。之所以将南海问题严格定义为南沙争端，主要有两层含义：首先，南海问题仅存于南海

^① 吴士存：《纵论南沙争端》[M]，海口：海南出版社，2005。

部分海域，也就是南沙海域。越南把其单方面挑起的所谓“西沙争议”引入南海问题，是蓄意将南海问题扩大化和复杂化，故而，“南沙争端”这种说法更直抵南海问题的本质；其次，谈“争端”往往特指当事方而言，一般与非当事方无关，而谈“问题”则有可能会扩大涉及面，导致域外国家趁机插手进来，从而干扰了地区事态，可能使其偏离正常的发展轨道。因此，从严格意义上来说，南海没有问题，只有南海部分海域，也就是南沙地区存在争端问题。任何曲意将南海问题扩大化、复杂化的做法都有违对这一问题的客观认识。从全球范围来看，当今世界上存在海洋领土争议的海域大体上有十几处，而且绝大多数都是双边争议。全世界唯一存在岛礁主权、海域管辖权、专属经济区及外大陆架划界争端于一体的海域就是南沙海域。在传统安全和非传统安全因素的交织影响下，在区域内外力量的相互作用下，南沙争端逐步演变成为冷战后东亚地区领土主权与海洋权益争端中，涉及面最广、分歧最明显、问题最复杂的一个突出案例。

近年以来，南海局势尽管总体上保持稳定，但存在一些加剧争议的杂音和事件，消极因素和不稳定因素增多，呈现出“稳中趋紧”的发展态势。特别是2011年以来，南海局势出现一些波澜，甚至一度颇为紧张，引发了国际社会的关注。2011年6月前后，围绕南海争议海域的资源勘探开发，中越之间发生了海上“摩擦”事件，导致南海问题因此有所升温。之后在中方的积极斡旋下，事态基本上得以平息。2011年10月，中方着眼于南海和平稳定大局，推动中越高层会晤并签署《关于指导解决海上问题基本原则协议》^①，为增进两国在南海问题上的协商对话和互信做出了积极努力。2012年是南海的多事之秋，4月份菲律宾非法抓扣我国渔民，挑起了“黄岩岛冲突”；6月份越南国会通过所谓的“越南海洋法”，侵犯了我国南海权益。针对一些国家的挑衅举动和非法行径，中方一方面有理有利有节地进行了坚决的斗争，另一方面在策略上又保持了相应的灵活性，积极通过对

^① 中越签署解决海上问题协议有助缓和矛盾 [N]. 环球时报, 2011-10-13.

话和磋商解决矛盾与纠纷，总体上维持了南海局势稳定可控的态势。对于南海局势的未来走向，目前可谓是众说纷纭、见仁见智。认为南海局势波澜不惊、无关宏旨的有之；评说南海局势波诡云谲、事态难料同样有之。对于许多关心南海问题的普通民众而言，南海局势波折起伏，有时或许有一种“乱花渐欲迷人眼”的纷杂之感。加上美国、日本、印度等域外大国出于实际利益和战略利益的考量，加大对南海问题的介入力度，使得南海争议日益面临复杂化、扩大化和国际化的态势。

一、南海地缘格局的复杂性导致争端易发

南海为什么纷争不断呢？单就客观因素而言，应该说南海有矛盾孕生的基本条件。概括来说，世界上大凡存在争端的地方，一般有几个特点：要么是“地缘碎片带”，比如巴尔干地区，第一次世界大战和第二次世界大战这里都是战火纷纷之地，小国林立导致巴尔干半岛地缘格局的冲突源大为增加；要么是资源富集区，如中东地区、中亚的里海地区，石油资源得天独厚，自然很容易被各方势力所觊觎，继而染指成为火药桶；再要么就是航运要冲，如苏伊士运河、霍尔木兹海峡等，西亚、北非的动荡地区恰好覆盖了这两条航运枢纽，地缘竞争的微妙之处自不必言。对比来看，南海上述三个条件都具备了。

从地理条件来看，东亚大陆外缘地形复杂，呈明显的碎片化分布，使得中国在外海方向深受“牵绊”，天然地处于一种不利的位置。不妨设想一下，假如中国大陆的东向和南向没有阻隔，而是直接面对西太平洋。那么，中国的海洋强国之路就不会像现在这样障碍重重，中国海军舰艇也不会一通过宫古海峡进入太平洋，就首先要受到他国的重重监视。假设总归是假设，现实情况是，由于地质板块构造运动的复杂作用，中国大陆外海所向的西太平洋海域前缘自北向南形成了日本列岛、琉球群岛、菲律宾群岛、大巽他群岛等一系列岛链，从而使得中国在海洋方向上面临的地缘环境十分复杂。中国周边海域国家众多，隔海相望的国家分别有韩国、日本、菲律宾、文莱、马来西亚、印尼六个国家，加上陆海相连的朝鲜和越南，共有八个国家分布

于中国周边海域。因此，中国无法像美国、澳大利亚、印度等海洋大国那样直面大洋。濒海不濒洋，这是中国在东亚所处地理位置上一个与生俱来的短板。古时候，这些岛链尚且可以成为沟通外域的海上“中转站”，到了近现代，往往却成为外敌从海上入侵中国大陆的跳板，成为其从海洋方向扼住中国咽喉的枷锁。“二战”后美苏冷战，美国为在远东方向遏制“红色中国”，时任美国国务院顾问的杜勒斯提出通过“岛链”战略来封堵中国，后来的美国总统艾森豪威尔、尼克松、国家安全顾问布热津斯基等这些外交决策人物，都对这一战略推崇有加，因此，中国长期受到封锁，应该说这一战略的提出是充分考量西太平洋海域独特的地缘格局的结果^①。

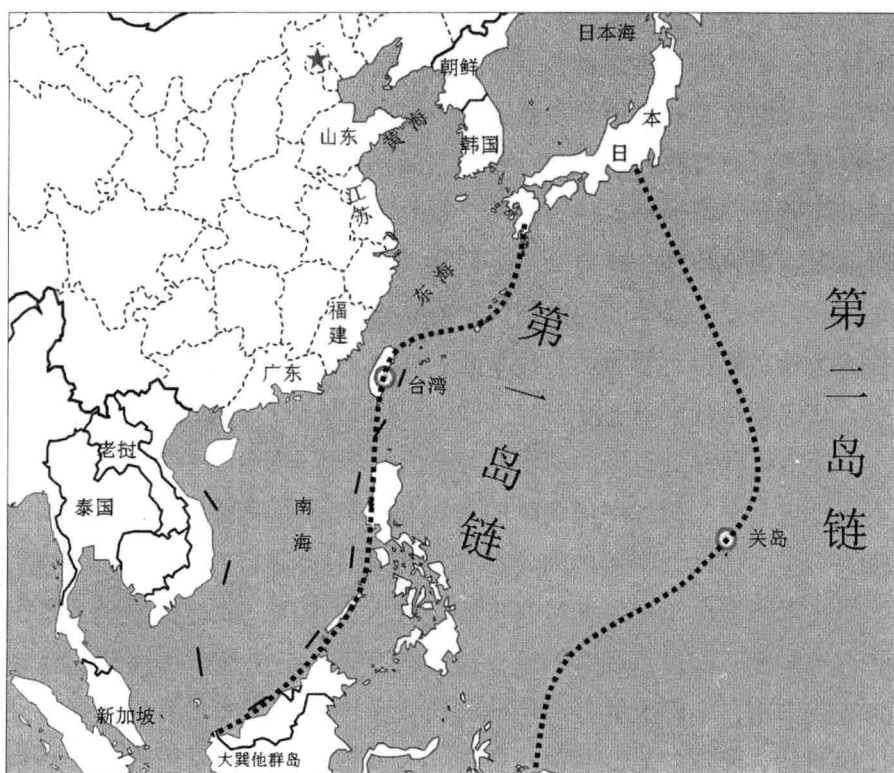


图 1-1 第一岛链和第二岛链示意图

^① 张福将，张慧．中国海军百科全书 [M]．北京：海潮出版社，1998．