

中国南海问题研究
权威读本

南海区域问题的研究

安应民◎主编

A Study on the Regional Problems of
the South China Sea

政府如何在海洋
管理中发力？

如何规划南海的
整体性开发？

如何看待南海问题的
发展态势？

南海问题
与中国发展安全有何关联？

如何在大国介入和
南海争议中且行且进？

如何理解『搁置争议、
共同开发』的困境和出路？

南海区域问题研究

安应民◎主编

A Study on the Regional Problems of
the South China Sea



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

南海区域问题研究. 第1辑/安应民主编.

北京: 中国经济出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 5136 - 1276 - 0

I. ①南… II. ①安… III. ①南海—国际问题—文集 ②南海—海洋开发—文集

IV. ①D823 - 53 ②P74 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 247177 号

责任编辑 闫彩琴 郭国玺

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 久品轩工作室

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京力信诚印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 15.25

字 数 237 千字

版 次 2012 年 9 月第 1 版

印 次 2016 年 6 月第 2 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 1276 - 0/C · 205

定 价 35.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

发刊词

《南海区域问题研究》在各位专家学者的关心和支持下,第一辑终于面世了!这个作为研究南海区域发展问题的以书代刊的重要载体,是在2011年7月海南大学南海区域问题研究中心和政治与公共管理学院举办的首届全国“南海安全战略与强化海洋行政管理高层论坛”的基础上,在中心研究团队的共同努力下和李金明教授等一批知名专家学者的鼓励支持下问世的。我们将在每年召开一次有关南海区域问题研讨会议的基础上编辑出版一辑,不定期出版,力争办出自己的特色,使其成为南海区域发展问题研究的一个重要平台。

《南海区域问题研究》以维护我国对南海的主权,促进南海区域发展为宗旨,重点探讨维护南海主权的战略与对策、南海安全战略与海洋战略选择、强化南海海洋行政管理、优化南海海洋综合管理职能、推进南海有序开发以及经略南海中的海南区位优势发挥等。同时,秉承“学术性、思想性、战略性、对策性、实践性”并举的办刊方针,紧密关注南海区域问题的动向和态势,坚持服务于政府决策,服务于舆论导向,服务于管理实践,服务于区域发展的“四服务”研究原则。

我们相信,通过学界、相关组织、政府部门和海南大学南海区域问题研究中心研究人员的共同努力,《南海区域问题研究》一定会办出自己的特色,成为反映国内外有关南海区域问题研究的一个重要阵地,成为我国政府制定南海区域发展战略和政策的重要智囊。让我们共同培育和见证这一目标的实现过程!

海南大学南海区域问题研究中心主任

安应民

二〇一二年五月二十八日

《南海区域问题研究》学术委员会

主任：李金明教授(厦门大学)

委员：韩锋研究员(中国社会科学院)

李国强研究员(中国社会科学院)

安应民教授(海南大学)

于向东教授(郑州大学)

沈德理教授(海南大学)

倪乐雄教授(上海政法学院)

杨泽伟教授(武汉大学)

郑敬高教授(中国海洋大学)

《南海区域问题研究》编辑委员会

主编：安应民

副主编：沈德理

成员：江红义 于 营

张 晶 周 伟

张礼祥

目录

CONTENTS

李金明	区域外大国介入与南海争议发展趋势	001
安应民	南海问题发展态势及其我国的应对策略	010
沈德理	新时期中国发展安全研究	029
杨泽伟	“搁置争议、共同开发”原则：困境与出路	043
童伟华	南海争端国主权主张研究	056
郑敬高	海洋管理中的政府职能问题	081
江红义	试论海洋综合管理的层次性	091
张礼祥	海南省在南海行政管理中的职能定位探究	110
张 晶	我国维护南海航行安全的对策探析	124
周 伟	南海整体性开发：历史反思与现实思考	137
刘廷廷	安应民 南海开发中的人才战略与实施对策研究	147
邓灿芳	安应民 西沙群岛旅游开发研究	188

区域外大国介入与南海争议发展趋势

李金明^①

(厦门大学南洋研究院,福建,厦门,361005)

摘要:南海争议的不断升温,既与美国等区域外大国的高调介入有着密切的联系,也与周边某些东南亚国家煽动狭隘的民族主义情绪有着密切的联系。面对南海争议的发展趋势,中国应该采取各种应对措施,以维护南沙群岛的主权和合法的海洋权益,同时也希望争议各方能通过友好协商来解决争议,切实维护南海的和平与稳定。

关键词:区域外大国介入;南海争议;发展趋势;应对措施

近日来,南海争议不断升温,它源自于菲律宾与越南分别在其非法占据的南沙岛礁——礼乐滩和万安滩非法进行石油勘探,中国海监船对其做法进行阻挠。之后,菲律宾与越南则不断提出抗议,并采取了一些过激的行动。其中如越南在南沙海域强行驱逐中国渔船、越南在南海海域进行实弹演习、越南32年来首度颁布征兵令、越南首都河内发生抗议中国“入侵”越南“领海”的示威活动。更甚者是,菲律宾居然出动海军拆除中国在南沙群岛部分岛礁上建立的标识、有几名菲律宾议员还鼓动菲民众“抵制中国货”、菲律宾政府亦计划将南海更名为“西菲律宾海”等等,使南海争议升温进一步加剧。在此之间,越南几次强调对西沙和南沙群岛拥有主权,警告不会容忍“侵略”,要求中国大陆“停止侵略越南岛屿”。越南总理阮晋勇在2011年6月9日甚至宣称,将不断表明越南全党、全军、全民保卫这片越南国家的岛屿和海域的坚强决心。^② 菲越在南海问题上采取如此过激的行为,除了其本

^① 李金明,厦门大学南洋研究院(国际关系学院)教授、博士生导师。

^② 《中国要求越南停止侵犯南沙》,菲律宾《世界日报》2011年6月11日,第9版。

国的原因外,与美国等区域外大国的介入有着密切的联系。

一、美国等区域外大国插手南海问题

美国介入南海问题由来已久。早在 1951 年《旧金山对日和约》草案中,美英就故意不提西沙群岛和南沙群岛的主权归还问题,为以后的南海领土争端埋下了祸根。最近加拿大国际管理改革中心研究员基米·哈拉(Kimie Hara)在《冷战的亚太边境:旧金山体系分裂领土》(Cold War Frontiers in the Asia - Pacific: Divided Territories in the San Francisco System)一书中,披露了他在美国国家档案馆和马里兰帕克学院档案管理处等地,查阅到由美国国务院准备的几个和平条约草案。

从这些解密的档案中可了解到,二战初美国是不赞成菲律宾对南沙群岛提出声称,认为南沙群岛肯定是在菲律宾的界限之外。同时,它也不相信法国的声称,认为法国对西沙群岛的声称软弱无力。英国对法国在西沙和南沙群岛的声称也持类似的想法。然而,当 1951 年《旧金山对日和约》进入最后草拟阶段时,美英却应法国的要求,把西沙和南沙群岛的处理包括在条约之中,且同意法国将其盟国——老挝、柬埔寨和越南都带到会议上,而中国大陆和中国台湾却没有被邀请参加会议。更严重的是,和约仅写日本放弃对西沙和南沙群岛的一切权利,而没有明确指出将其归还中国。这为以后的领土争议埋下了祸根,使二战前中国与两个殖民势力——日本与法国之间的争议,转变成二战后中国与新独立的东南亚邻国之间的岛屿之争。^①

由此可见,今日南海的领土争议来源于《旧金山对日和约》,它反映了战后东南亚国际关系的复杂性,是地区冷战的副产品,是由战前殖民主义的边界争议演变成为冷战的边界争议。尽管美英在草拟和约时都清楚,中国对西沙和南沙群岛的声称在法理上占有较大的优势,但随着冷战的逐步升级和共产主义在亚洲的发展,他们不愿意看到共产党领导的中国在领土处理

^① Kimie Hara, Cold War Frontiers in the Asia - Pacific: Divided Territories in the San Francisco System, Routledge, London and New York, 2007, pp. 146 - 153.

问题上受益。加之1950年1月,美国在西太平洋宣布了“艾奇逊防线”^①(the Acheson Line),防线的南端延伸至菲律宾,因此,为保证菲律宾的安全,他们也不愿意让中国拥有南沙群岛,而是借机为南海周边的东南亚国家提供了参与领土竞争的机会,以此留下了对付中国的“楔子”,同时又防止产生共产主义继续在东南亚发展的所谓“多米诺效应”^②(domino effect)。^③

旧金山和约至今已过去了60多个年头,但美国的冷战思维仍然没有改变,还一直在插手南海问题,只不过其借口已从“防止共产主义发展”转变成“维护南海航行自由”。2010年7月底,美国国务卿希拉里·克林顿在河内举行的东盟外长论坛上表示,美国关切南海问题,南海问题关系到美国的利益,为解决南海问题美国有意主持召开国际会议等等。2010年8月8日,美军航空母舰“乔治·华盛顿”号抵达越南岘港附近的南海海域;10日,美国海军伯克级导弹驱逐舰“约翰·麦凯恩”号亦到达岘港,并与越南海军展开了为期4天的训练计划。美国的这些行动,显露出高调介入南海问题的端倪,越南国防部一位消息人士就公开宣称:“美国军舰进入越南港口,对越南来说有重大的战略意义,这展示了国防事务上的地区平衡。我认为美国将在区域内扮演更加重要的角色。”^④

接着,美国总统奥巴马公然表示插手南海问题。2010年9月24日,奥巴马与东盟各国领袖在纽约就加强美国和东盟关系举行会谈后,发表了联合声明,呼吁以和平方式解决南海的主权争议,强调南海的航行自由很重要。在会谈开始之前,奥巴马甚至承诺将加深美国 and 东盟的关系,将在亚洲事务方面扮演更加重要的角色。^⑤2010年10月11日,美国国防部长盖茨访问越南时声称,亚洲国家应该通过多边渠道解决领土争端。他向亚洲国家保证,美国仍将参与亚洲的安全事务,保护东南亚国家。在河内举行的亚太地区国防部长会议上,盖茨又说道,区内的核心问题包括领土纠纷、恐怖主

① 1950年1月12日,美国国务卿艾奇逊作了题为《亚洲的危机:对美国政策的检讨》的演说。在演说中,艾奇逊在西太平洋划了一条为对付共产主义阵营军事威胁的环形防线。这条防线沿阿留申群岛,经过琉球群岛直至菲律宾,韩国和中国台湾被划在防线之外。

② 当时在美国领导层流行着一种“多米诺理论”,认为如果越南落入共产主义手里,那么整个印度支那和其他的东南亚国家都可能仿效。

③ Cold War Frontiers in the Asia - Pacific: Divided Territories in the San Francisco System, p. 157.

④ 《美舰将与越军训练4日》,香港《大公报(菲律宾版)》2010年8月11日,第8版。

⑤ 《奥巴马誓在亚洲扮演领导角色》,菲律宾《世界日报》2010年9月26日,第10版。

义活动、打击海盗,依靠双边关系已经不足以解决,需要由多边组织处理。^①

近日来,南海问题不断升温,这对美国重返东南亚,拉拢东盟各国,绝对是个好机会。因此,美国驻马尼拉大使哈里·托马斯(Harry Thomas)在2011年6月14日的一次讲话中,公开向菲律宾总统阿基诺三世表示:“我们是盟友,我们将继续在所有问题上,包括南中国海和南沙问题,互相一道工作。”^②在此之前的5月16日,美国驻东盟大使大卫·卡登也说过,在南海声称岛礁的国家,需要成立强大的地区机制以解决争议。他表示,他们应该把其他能够帮助的国家,例如美国包括在内。^③美国的支持和介入不仅对菲律宾是个安慰,即使对越南也是受欢迎的。越南副国防部长阮志咏2011年6月5日在新加坡香格里拉安全对话会上召开记者会时,就对美国在亚太地区扩充军力表示欢迎,他说:“如果美国能为本区域带来和平、稳定,以及确保国家主权得到尊重,我们欢迎美国的举动。”^④据英国路透社2011年6月8日报道,菲律宾国防部长加斯明(Voltaire Gazmin)6月7日甚至对外宣称,美国应该在南海部署军事力量,因为“南海问题牵涉美国利益。”^⑤

美国介入南海问题的主要理由是所谓的“航行自由”。其实,南海的航行自由从来就不成问题,因为南海争议主要是有关声称国之间的岛礁与海域的主权与管辖权之争,与航行自由与否根本无关。美国企图插手南海问题,目的是使南海问题进一步国际化,藉此来保持其在东亚的主导地位,以达到制衡中国,同时又改善与东盟国家之间的关系。

除此之外,美日两国政府于2011年6月21日在华盛顿举行了美日外交及防卫部长协商会议,并发表联合声明,公布了美日新的共同战略目标,强调“将敦促某些国家不能追求和部署可能给地区安全带来不稳定因素的军事力量。”日本媒体指出,声明虽然没有指名敦促对象,但明显展示出牵制中

① 《防长在东盟会议狂言,美要“保护”东南亚》,香港《大公报(菲律宾版)》2010年10月12日,第8版。

② 《在南沙群岛问题上美称菲为战略盟友》,菲律宾《世界日报》2011年6月15日,第1版。

③ 《美国外交官表示,南沙冲突不会牵涉美国》,菲律宾《世界日报》2011年5月17日,第2版。

④ 《越南拉美军壮胆,叫嚣拥南沙西沙》,香港《大公报(菲律宾版)》2011年6月6日,第1版。

⑤ 香港中通社记者高飞:《菲律宾:不能打败中国那就拥抱中国吧》,菲律宾《世界日报》2011年6月9日,第4版。

国军事扩张,联手对抗中国的姿态。^① 2011年7月9日,美国和澳大利亚海军以及日本海上自卫队在南海的文莱附近海域举行联合军事演习。据日本《朝日新闻》报道,由于近期中国以及东南亚部分国家围绕南海主权问题的“紧张气氛”不断升高,此次美日澳三国联合军演将以“共同牵制”中国为主要目标。^② 这些都说明,以美国为首的区域外大国对南海问题的介入是不择手段的。

二、南海争议发展趋势与应对措施

南海争议的不断升温,与周边某些东南亚国家煽动狭隘的民族主义情绪有着密切的联系。他们这样做的目的,一是试探中国维护南海海洋权益的底线,认为像以前那样采取一些过激行动,就可迫使中国在南海问题上退让;二是以反客为主、颠倒黑白的手法,把自己说成是“被侵略者”,而中国反而成为“侵略者”,以此来博得国际舆论的同情;三是企图把南海问题推向国际化,以求得美国等区域外大国的支持。因此,他们采取的过激行动亦仅控制在一定的程度上,不敢使之激发到兵戎相见。据“中央社”报道,越南外交部边境委员会主任委员陈功轴2011年6月11日呼吁,越南面对南海当今局势要保持冷静,依据法律行动,绝对不动武,以免入了中国的圈套。他表示,越南仍须正常进行南海的所有开发活动,若中国继续威胁,越南可根据联合国海洋法公约拘留大陆渔船,但绝不可以使用武器。^③

然则,南海问题的发展前景并不乐观,菲律宾与越南为了使之非法占据的南沙岛礁合法化,正酝酿着将2002年签订的《南海各方行为宣言》进一步制度化为《南海行为准则》,以此来制约中国对南沙群岛的主权要求。这就是菲律宾外交部长罗萨里奥所说的,“一种以规则为根据的方法,提供了保障本国对南沙群岛的声称和促进和平解决南海争端的关键。”也就是所谓的“以规则为根据的方法”对付“中国使用其日益增强的经济和军事力量以伸

① 《忧中国军力发展与南海航行问题,美日战略目标趋联手抗华》,菲律宾《世界日报》2011年6月23日,第9版。

② 《共同牵制中国之意露骨,美日澳将举行南海联合军演》,菲律宾《世界日报》2011年7月9日,第9版。

③ 《越南欢迎美助解纷争》,香港《大公报(菲律宾版)》2011年6月12日,第2版。

张其声称”。^① 因此,菲律宾极力倡议将行为宣言进一步制度化。菲律宾总统阿基诺三世上任伊始就表示,东盟国家应制定一个新的具有约束力的南海行为准则。美国获悉后甚为欣慰,表示愿意充当东道主,主持有关南海问题的国际会议,确保南海航行的安全。2010年9月份,阿基诺三世访美时,就把这个问题作为见面礼送给了奥巴马。10月4日,美国驻菲律宾大使哈里·托马斯也公开表示,为了解决东盟成员国与中国在南海的领土纠纷,美国愿意协助在此地区制定一个有法律约束力的“行为准则”。^②

其实,无论是越南还是菲律宾从来就无视南海各方行为宣言的规定,他们可以在非法占据的岛礁上勘探石油、可以把中国放置的界标随便移除而无动于衷,但中国一旦提出反对或阻挠,即成为“违反南海行为宣言”的“入侵者”,要在他们国内煽动示威游行或抵制中国货等等。由此说明,把行为宣言进一步“制度化”,为的是制约中国,将南海问题扩大化、国际化,以达到其长期占据南沙岛礁的目的。2011年7月20日,在印尼巴厘岛举行的落实《南海各方行为宣言》高官会上,中国与东盟高官会就落实《宣言》行动指针达成一致意见。据东盟方面消息人士表示,达成行动指针虽然是解决南海问题积极的一步,但这是在妥协下达成的,既缺乏明确的细则,又没有约束力。如果说这是一个互让互谅的产物,不如说这是一个妥协性的文件。对东盟来说,为了让中国在文件上签字,不得不放弃文件中提出的集体与中国对话的条款;对中国来说,为了证明有能力与东盟自己解决领土争议,不得不放下身段同意签署这个文件。人们知道,美国正在一旁虎视眈眈,一直想插手南海问题,如果与东盟的关系搞僵,不就给美国提供了借口。^③

此外,越南与菲律宾亦将继续勘探南海海域的石油与天然气。据凤凰卫视2011年6月16日播报,越南国营石油公司表示,将以国家利益为先,依照计划继续在南海勘探石油和天然气,并准备把今年下半年的石油产量提高8%。^④ 在菲律宾有多项油气勘探计划的澳大利亚,甚至于2011年6月16

① 《外长罗萨里奥下周应邀访美将与克林顿讨论南沙与中国争端》,菲律宾《世界日报》2011年6月17日,第3版。

② 《力推南海问题升温,美国企图形成多国对付中国态势》,菲律宾《世界日报》2010年10月19日,第23版。

③ 《社论:东盟与中国达成双赢》,菲律宾《世界日报》2011年7月21日,第1版。

④ 《越南不顾中国反对,继续南海油气勘探》,菲律宾《世界日报》2011年6月16日,第10版。

日在堪培拉与菲律宾举行双边会议,表示在南海问题上对菲律宾的支持。^①更有甚者,菲政府2011年6月29日声称,他们将会向更多的私营公司发放南海勘探石油和天然气的许可证。菲律宾能源部在一份报告中表示,2011年6月30日会为15份勘探合同进行竞标,而其中多数为靠近南海的巴拉望岛一带的勘探计划。菲律宾能源部在其声明中说:“这些合同预计将会吸引该地区在石油和天然气等勘探方面的投资,它将会使菲律宾的能源自给率达到60%的目标。”^②

越菲在南海问题上的炒作,仰仗的是美国的支持,而美国亦藉此机会继续插手南海问题。菲律宾国防部长加斯明在2011年6月7日就公开表示:“美国在南海部署军事力量,有助于保护该地区较弱小国家的权利。”他还称:“美国军事力量的存在,对于任何在南海的非法活动都具有震慑力。”^③菲律宾总统阿基诺三世在2011年6月14日亦说道,菲律宾面对同中国之间正在升级的南海主权争议,需要长期盟友美国的帮助。^④ 菲律宾这些言行无疑将助长美国对南海问题的持续介入。

面对这些情况,我们将如何应对呢?在有关南海问题的舆论宣传方面,我们一直不占优势,致使造成了不少误解。为改变这种被动局面,我们应多鼓励在南海问题上进行研究,争取在国际学术刊物上多发表文章,阐述中国对南海诸岛拥有主权的确凿证据,使菲越反客为主、颠倒黑白的做法不能得逞。在适当的时候亦可考虑定期召开有关南海问题的国际学术研讨会,以在国际舆论方面取得主动。

对《南海各方行为宣言》进一步制度化的问题,应防止周边某些东南亚国家将此规则变成制约中国的工具,他们在南海问题上为所欲为无人过问,而中国正当的维权行动却遭到谴责。他们甚至用不正当的言行煽动其国内的民族主义情绪,藉此向中国施压,以达到长期非法占据南沙岛礁的目的。

应设法制止外国石油公司参与南海的石油开发。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,

① 《菲国声索南沙群岛,澳洲对菲表示支持》,菲律宾《世界日报》2011年6月17日,第2版。

② 《拟允私企开发南海海域》,香港《大公报(菲律宾版)》2011年7月2日,第8版。

③ 《菲律宾:不能打败中国那就拥抱中国吧》,菲律宾《世界日报》2011年6月9日,第4版。

④ 《美大使声称站在菲国一边》,香港《大公报(菲律宾版)》2011年6月15日,第1版。

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。^① 这样,南海问题国际化和同盟化的趋势就将日益加深。

在南海维权方面的工作应长期坚持下去。我国在南海的维权活动,例如海监船和渔政船经常到南海诸岛海域巡逻,这是维护中国海洋权益的正当行为,也是中国对该海域行使主权和管辖权的一种表现,应当坚持下去,做到长期化、制度化、规范化。只有这样,才能产生真正的法律效益。中国应该汲取以前对该海域疏于管辖,以至于造成今天被动局面的教训,不能因为目前南海争议升温,又将巡航工作停止下来。

在美国介入南海问题上,中国应坚持反对把南海问题国际化、多边化、扩大化的原则,反复说明南海问题只是中国与南海周边东南亚有关国家之间的领土与海洋权益争议问题,不是中国与东盟之间的问题,也不是地区与国际之间的问题,因此只能由当事国双方通过友好协商,并以和平方式来解决。任何区域外大国的介入不仅无济于事,反而会使问题更加复杂化。其实,美国介入南海问题并不是真正要帮助东南亚国家,只不过是一种实用主义的外交方式,想通过此事来确立其在东南亚的领导权。对于这一点,应该让东南亚国家有清楚的认识。

面对美国在南海的制衡和“围堵”,中国应改变以往在外交上过于低调的做法,展示出自己强硬的外交姿态和武装实力,通过彰显军力来为外交斗争提供后盾和支持。最近中国海军陆战队在南海举行各种演练就是很好的例子。它向外界表明,经济迅速发展、军事现代化进程不断加快的中国,有信心有能力维护自己合法的海洋权益。

中国应继续奉行睦邻、友邻、富邻的政策,发展与东盟国家的良好关系。

^① Chien - 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.

东盟并不是铁板一块,有些与我国关系较好的国家,如马来西亚、印尼、新加坡,应继续与之发展友好关系。最近温总理对马来西亚、印尼的国事访问、国防部长梁光烈就南海问题与印尼、菲律宾领导人交换看法、中国与印尼联训特种部队等等,都是一些有利的措施。这样做,可防止东盟国家在南海问题上抱成一团对付中国。

海峡两岸在南海问题上亦应开展合作,近年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。如能做到这一点,应该说对共同维护南海诸岛及其附近海域的主权是有好处的。

综上所述,从南沙群岛的现状来看,中国应该说是受害方,因南沙群岛中大多数地理位置较好的主要岛礁都被周边某些东南亚国家所占据。为何会出现目前这种现状呢?它与美国等区域外大国的介入有着密切的联系。美国等区域外大国的介入早在1951年《旧金山对日和约》时就已开始,当时美英在草拟和约时都清楚,中国对西沙和南沙群岛的声称在法理上占有较大的优势,但随着冷战的逐步升级和共产主义在亚洲的发展,他们不愿意看到共产党领导的中国在领土处理问题上受益。于是,和约仅写日本放弃对西沙和南沙群岛的一切权利,而没有明确指出将其归还中国。这为以后的领土争议埋下了祸根,使二战前中国与两个殖民势力——日本与法国之间的争议,转变成二战后中国与新独立的东南亚邻国之间的岛屿之争,且为南海周边的东南亚国家提供了参与领土竞争的机会。如今60多个年头过去了,美国的冷战思维并没有改变,仍一直在插手南海问题,只不过其借口已从“防止共产主义发展”转变成“维护南海航行自由”。近日来南海争议的升温,应该说与美国的高调介入有着密切的联系。面对南海争议的发展趋势,中国应该采取各种应对措施,以维护南沙群岛的主权和合法的海洋权益,同时也希望争议各方能通过友好协商来解决南海争议,切实维护南海的和平与稳定。

南海问题发展态势及其我国的应对策略^①

安应民^②

(海南大学政治与公共管理学院,海口,海南,570228)

摘要:南海问题是南海周边国家企图抢占和分割我国南海领土主权和海洋资源开发权益的问题。近40年来,南海问题已从当初周边国家的占岛礁、圈海域发展到对我争议海区油气资源的大肆开发,使得南海新争端的本质已经表现为海洋发展战略和海洋权益的激烈竞争。因此,我国必须高度重视南海问题的发展趋势、国际背景和应对策略,坚决维护我国对南海的主权和海洋资源权益,强化海洋行政管理,创新管理体制机制,积极推进多种形式的共同开发,构建南海区域发展新秩序。

关键词:南海问题;发展态势;应对策略

在20世纪70年代之前南海争议问题是不存在的。但从20世纪70年代开始,随着南海油气等资源的逐步勘探发现,周边国家在南海主权和资源权益上的拥有欲望越来越明显,慢慢地就形成了所谓的南海问题。近40年来,南海问题已经从当初周边国家的占岛礁、圈海域发展到对我争议海区油气资源的大肆开发,使得南海新争端的本质已经表现为海洋发展战略和海洋权益的激烈竞争。因此,本文就这个问题想从三个方面加以论述:一是南海问题及其发展态势;二是解决南海问题的各方主张;三是我国应对南海问

① 基金项目:国家社科基金项目:我国南海主权战略的海洋行政管理对策研究成果之一(项目编号:10BGJ004,主持人:安应民);海南省社会科学规划项目:南海开发战略与强化海域行政管理研究成果之一(项目编号:HNSK10-80,主持人:安应民);海南大学重点科研项目:南海安全战略与强化海域行政管理研究成果之一(项目编号:hd09xm38,主持人:安应民)。

② 作者简介:安应民(1952-),陕西蒲城人,海南大学政治与公共管理学院院长,海南大学MPA教育中心主任,教授,博士生导师。研究方向:区域发展战略、公共管理和公共政策。电子邮箱:anymn@163.com。

题的基本策略。

一、南海问题及其发展态势

(一) 南海问题及其形成原因

南海问题形成的原因,主要是20世纪70年代以后,随着南海资源尤其是油气资源的勘探发现,南海问题也就成为一个与周边国家形成争议的大问题。

南中国海(the South China Sea)简称南海,毗邻越南、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚和文莱等国,海洋总面积大约350多万平方公里,其中由海南省管辖的海域面积达220多万平方公里。南海自北向南大致可以分为东沙、西沙、中沙和南沙四大群岛。南北绵延1800公里,东西约900公里。南沙群岛则是分布范围最广、岛礁数量最多的一个大群岛。

就南海问题而言,我们强调自古以来南海就是我国神圣领土不可分割的一部分,即我们首先从历史依据的角度说明南海自古就是中国的领土。那么,就历史依据来看,我们主要强调南海是中国最早发现和最早命名的地方,国际相关法律是这样解释的,最早发现是一个有利的说明。我国最早的典籍是东汉的《异物志》里有对南海的记载,其中提到的涨海实际上就是指南海;还有记载中的崎头也是指南海的一些岛、礁、沙、滩的称谓。^①这说明涨海、崎头的命名我们的历史文献已经在东汉时期就有。^②从东汉中期以后,我国历代的史籍中都有对南海的记载。唐朝时南沙群岛划归琼州府管辖,清代《更路簿》记载了海南岛渔民常用的南沙群岛的各个岛、礁、滩、洲地名的具体方位,其中记载南沙群岛的有73个地名。^③

① 韩振华主编:《我国南海诸岛史料汇编》,东方出版社1988年版,第24页。

② 陈佳荣在其《隋以前中国古籍所载有关南海交通史料研究》第二章中认为:过去人们对“涨海”一词所包含的范围,有不同的看法,其歧见大略有四:(1)指暹罗湾南之海,如冯承钧主张“今日南海以西之地,今名曰印度洋或南洋者,其概称曰南海或西南海,惟于暹罗湾南之海特名曰涨海而已”;(2)指今南海西部,如伯希和认为“涨海即海南岛迄满刺加海峡间中国海之称”,费琅认为“此涨海即东起琼州岛,西迄满刺加海峡之中国西海也”;(3)南海之别称;(4)除今南中国海,尚包括东南亚地区的海域,约当于后来的“南洋”概念。

③ 苏德柳抄本《更路簿》,载韩振华主编《我国南海诸岛史料汇编》,东方出版社1988年版,第373页。