

暨南大学“中国海洋发展研究中心南海战略研究基地”

南海地区形势报告

2012-2013

曹云华/鞠海龙◎主编

时事出版社

暨南大学“中国海洋发展研究中心南海战略研究基地”

南海地区形势报告

2012-2013

曹云华/鞠海龙◎主编

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

南海地区形势报告. 2012~2013/曹云华, 鞠海龙主编. —北京:
时事出版社, 2013. 3

ISBN 978-7-80232-589-0

I. ①南… II. ①曹…②鞠… III. ①南海—问题—研究报告—
2012~2013 IV. ①D815. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 011350 号

出版发行: 时事出版社
地 址: 北京市海淀区巨山村 375 号
邮 编: 100093
发行热线: (010) 82546061 82546062
读者服务部: (010) 61157595
传 真: (010) 82546050
电子邮箱: shishichubanshe@sina.com
网 址: www.shishishe.com
印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 24.5 字数: 486 千字

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月第 1 次印刷

定价: 68.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)



本书获暨南大学“华侨华人研究优势学科创新平台”建设经费资助

为教育部社科基金项目：南海周边国家与地区南海政策与中国南海维权（11YJAGJW008）成果

为中国海洋发展研究中心重大课题：南海重大战略问题及周边国家政策研究（AOCZDA20120）阶段性成果

为暨南大学“宁静致远工程”启明星计划：亚太格局转型中的南海问题及我国的对策研究（12JNQM012）阶段性成果

在《南海地区形势报告（2012—2013）》的写作过程中，新老作者奉献了各自的智慧和辛勤劳动，他们分别是：

“南海问题的宏观视域：中国—东盟关系与中国的东南亚政策”的作者曹云华（暨南大学）

“东盟在南海问题上的举措分析”和“印度在南海问题中角色的新发展”的作者葛红亮（暨南大学）

“南海海洋资源开发与合作”和“南海海洋生态环境保护与治理”的作者陈明宝（暨南大学）

“南海争端中的武力使用问题”的作者张传江（海军陆战学院）

“菲律宾的南海政策”的作者鞠海龙、代帆（暨南大学）

“越南南海政策分析”的作者蒋玉山（广西社会科学院）

“马来西亚南海政策分析”的作者龚晓辉（解放军外国语学院）

“印度尼西亚南海政策分析”的作者吴艳（广东外语外贸大学）

“柬埔寨南海政策的表现及其趋势”的作者邵建平（云南大学）

“缅甸的海洋战略”的作者王子昌（暨南大学）

“日本南海政策表现与趋势分析”的作者周英（日本早稻田大学）、杨珍奇（广东海洋大学）

“澳大利亚南海政策解析”的作者王光厚（东北师范大学）

“台港澳地区南海问题研究主要文献概览”的作者王华（暨南大学）

另，陈明宝、杨珍奇对部分章节进行了重写和修改。

在此对各位作者的辛勤劳动，编者一并致以谢意！

序

2012年是中国海域周边继续风起云涌的一年。这一年不仅有围绕制定“南海地区行为准则”出现的乱象，有黄岩岛的紧张对峙，而且有中日“钓鱼岛事件”的不断升级。美国“重返亚太”战略揭开了中国与周边国家在经济发展良好状态背后的隐痛。安全与互信再次成为中国与周边国家关系的焦点。

南海问题是一个历史既有问题。这一问题在学术界被解读为历史、国际法、国际关系、资源环境等等议题而持续存在着。然而，无论从哪个角度解析南海问题，国际政治和政治理论有关权力决定利益的现实主义印象仍旧是其最凸显的内容。

如果以南海问题为一个切入点，我们可以看到：正是这个切入点，为美国提供了对中国和东南亚国家“分而治之”的契机；也正是这个切入点，为越南、菲律宾等国提供了对中国和域外大国实施战略平衡政策的条件。南海问题背后浓重的现实主义色彩，彰显了国家利益对当今国际政治和国际战略的影响力。

外部世界这种以现实主义为核心的政策特征给了我们压力，也引导我们思考。多年以来，中国的对外政策还没有真正回归到现实主义的轨道。我们的外交轨迹一直带有或多或少的理想主义色彩。它经历了解放全人类的抽象梦想，途经“一边倒”的外交选择、“两个拳头打人”的义愤，直至中美建交才逐渐开始褪色。

改革开放以来，中国的外交以发展经济关系为核心，政治和安全则被“等而次之”。在这样一个时代，我们开放了市场，加强了对外经贸关系，并且在经济力量逐渐强大的过程中增加了对周边国家的支持与资助。在这段时间里，中国曾经在外交思想上大量吸收了建构主义理论，而这种理论的发展也为中国提供了一种超越现实主义的外交思路。加入世贸组织后，中国与周边国家经贸关系快速发展，众多具有影响力的论坛的发起和运作给中国带来了不小的外交荣光。然而，中国的外交建构和对外经贸建设，

并没有真正让中国拥有“把握战略机遇期”所需要的稳定的周边战略环境。美国“重返亚太”战略对南海争端、钓鱼岛争端的轻微撩拨，随即改变了建立在经贸关系上的、相对稳定的中国与周边国家关系。在中国—东盟自由贸易区协议签署的同时，南海问题持续迅速升温。与中国有重要经贸关系的菲律宾、越南（刚刚从中越陆地划界和北部湾划界中得到大量好处）等国迅速“匍匐”在美国脚下，成为对中国“张牙舞爪”的近邻。在中国有大量投资且一直被视为一衣带水关系的邻国日本则在“钓鱼岛问题”上大肆发难，直至钓鱼岛上空飘起战争的疑云。

面对周边国家的挑衅和强硬政策，中国的外交辞令曾一度强调“以大局为重”。然而，这忽略了大局观是集权政治内政秩序的特殊内涵。放眼国际社会，尤其是在标榜“自由、民主”为主流的西方国家看来，则显得有些软弱。

南海问题是复杂的，其内容涉及主权、权利和资源，但解决问题的关键需要从国际政治的角度入手。国际政治视角有其独有的“游戏规则”。这个规则要求我们在提出政策之前首先应熟悉外部世界。因此，我们要更加认真地对待那些似乎熟悉却又陌生的问题。

《南海地区形势报告（2011—2012）》一经出版在国内引起重大反响。这是我们的骄傲，也是一种鞭策。如何把这个系列报告做好，如何让它能真正有益于国人的思考、有益于国家的对外政策，是我们未来奋斗的目标。带着这种期许，也带着以学者视角对上述中国外交问题的种种思考，我们在跨年之际推出《南海地区形势报告（2012—2013）》。我们不期望以此闻达于国内同仁，但求能够与国内外共同关注海洋的人们一起思考、讨论！

2013 年 1 月 16 日

曹云华

目 录

专题篇

第一章 南海问题的宏观视域：中国—东盟关系与中国的东南亚政策	(3)
第一节 当前的东南亚地区格局	(3)
第二节 当前中国—东盟关系出现的问题	(4)
第三节 中国的东南亚政策目标	(5)
第四节 东盟对华政策的基本目标	(8)
第五节 周边大国的东南亚政策目标	(10)
第六节 南中国海争端的走向	(15)
第二章 东盟在南海问题上的举措分析	(20)
第一节 东盟在南海问题上举措的历史脉络	(21)
第二节 东盟参与南海事务的动机	(33)
第三节 东盟参与南海事务的基本路径	(38)
第四节 东盟在南海问题系列举措的潜在风险	(42)
第三章 南海海洋资源开发与合作	(50)
第一节 南海渔业资源开发与合作	(51)
第二节 南海油气资源开发与合作	(56)
第三节 南海海洋空间资源开发与合作	(63)
第四节 南海其他资源开发与合作	(67)
第五节 南海海洋资源开发趋势分析	(72)
第四章 南海海洋生态环境保护与治理	(75)
第一节 南海海岸活动污染与治理	(76)

第二节	南海海域活动污染与治理	(88)
第三节	南海海洋灾害影响与治理	(97)
第四节	南海海洋生态环境合作保护的路径选择	(102)
第五章	南海争端中的武力使用问题	(105)
第一节	影响南海争端和平解决的因素	(105)
第二节	南海发生使用武力的可能性及样式分析	(125)
第三节	降低武装冲突风险的途径与措施	(141)
 国别篇		
第六章	菲律宾的南海政策	(149)
第一节	菲律宾南海政策的激进化转向	(149)
第二节	菲律宾南海政策的宏观背景	(152)
第三节	推动菲律宾南海政策急速转向的内外原因	(154)
第四节	菲律宾南海政策的发展趋势	(158)
第五节	“黄岩岛事件”对菲律宾南海政策的挤压	(161)
第六节	菲律宾南海政策对中国的影响及对策思考	(164)
第七章	越南南海政策分析	(167)
第一节	越南南海政策的主要表现	(167)
第二节	越南南海政策的动因分析	(179)
第三节	未来越南南海政策的趋势分析	(184)
第八章	马来西亚南海政策分析	(188)
第一节	马来西亚的南海政策及最新发展	(188)
第二节	马来西亚南海政策的动因分析	(199)
第三节	马来西亚南海政策对中国的影响	(212)
第九章	印度尼西亚南海政策分析	(216)
第一节	南海地区形势的变化及其对印度尼西亚的影响	(216)
第二节	印度尼西亚南海政策的主要内容	(220)

第三节	印度尼西亚南海政策的动因分析	(228)
第十章	柬埔寨南海政策的表现及其趋势	(235)
第一节	柬埔寨南海政策的主要内容和特征	(235)
第二节	柬埔寨南海政策的动因分析	(239)
第三节	柬埔寨南海政策对南海局势的影响	(243)
第四节	柬埔寨南海政策的趋势分析	(244)
第十一章	缅甸的海洋战略	(247)
第一节	缅甸的地理历史及其对海洋战略目标的 可能影响	(248)
第二节	发展海军力量,确保政治安全和资源安全	(250)
第三节	加强立法和能力建设,确保海洋资源的 可持续利用	(256)
第十二章	日本南海政策表现与趋势分析	(260)
第一节	日本南海政策的主要内容与特征	(260)
第二节	日本南海政策的动因分析	(275)
第三节	日本南海政策的趋势分析	(280)
第四节	日本南海政策对南海地区形势的影响	(283)
第十三章	印度在南海问题中角色的新发展	(288)
第一节	印度在南海问题上的动态	(289)
第二节	印度新时期南海政策的主要动机	(292)
第三节	印度新时期南海政策的政策基础	(298)
第四节	印度南海政策未来的发展趋势	(302)
第十四章	澳大利亚南海政策解析	(310)
第一节	澳大利亚南海政策的主要动向和特点	(310)
第二节	影响澳大利亚南海政策的主要因素	(316)
第三节	澳大利亚南海政策的基本立场和未来趋势	(321)

附录 I	南海地区形势年度大事记	(328)
附录 II	台港澳地区南海问题研究主要文献概览	(348)

专 题 篇



第一章

南海问题的宏观视域：中国—东盟关系与中国的东南亚政策

当前的东南亚局势出现极其纷繁复杂的局面，各种力量积极卷入，各种矛盾相互交织。周边大国加强了在这一地区的存在与影响，东盟竭力维护自己的主导地位，中国与东盟部分国家在南中国海的矛盾与争执出现加剧的势头。中国周边，尤其是东南亚地区究竟出现了哪些问题？曾经被人们喻为“处于黄金时期的中国—东盟关系”为什么这样经不起风浪？中国的东南亚政策是否需要作出大的调整？南中国海能否继续成为和平之海、合作之海？中国与周边大国在东南亚又能否继续和平共处？

第一节 当前的东南亚地区格局

在美国《时代》周刊评选出的2012年度十大国际新闻中，把在亚洲发生的各种事件与纷繁复杂的局面概括为“亚洲的浑水”，并列为本年度第八大国际新闻。当前的东南亚地区局势的确犹如一盆浑水，有人乘机把水搅浑，有人则试图浑水摸鱼。

目前东南亚地区格局，即东南亚地区国际关系的总特点是：无秩序状态。由于中国快速和平发展并迅速崛起成为世界大国，打破了原有的地区秩序，而新的秩序尚未建立，因此目前的东南亚乃至整个东亚地区都处于新旧秩序的过渡时期。近年来，许多学者运用权力转移理论分析东南亚和东亚的国际关系特点，认为当前的东南亚正处于权力转移的阶段。原来东南亚的权力结构是单极的、由美国主导的，现在由于出现了新兴大国，权力结构开始发生变化：新兴大国希望得到更多的权力，以便与自己的大国地位相适应，而原有的掌权者并不甘心失去权力，在千方百计地维护自己的地位，因此我们也可以把这个阶段概括为新旧权力结构交替的时期。

处于这样时期的东南亚，一切都在变化摸索的过程中。该地区各国都在学习如何适应一个新的正在崛起的大国——中国，以及如何与之打交道；而中国也在学习如何做一个世界大国，一个负责任的、让邻国放心的大国。许多国际关系学者认为，根据历史经验，新旧秩序过渡时期是最不稳定的时期，常常会发生战争。新兴大国向老牌大国挑战，通过战争来彻底打破旧的秩序，确立新的秩序。笔者认为，当前的东南亚乃至东亚地区不会出现这种情况。因为中美关系是相对和平稳定的。它们从来没有像现在这样相互依赖，二者在东南亚的存在与利益是可以协调的、共存的，一个和平、稳定与繁荣的东南亚符合中美两国的共同利益。此外，当前两国在东南亚乃至东亚地区都有所顾虑。美国担心中国在成长为世界大国的过程中会逐步取代自己的位置，最后把自己完全排挤出该地区；中国则担心美国在东南亚和东亚推行针对自己的遏制战略，在周围形成包围圈围堵中国。因此，中美关系未来发展的重点应该是加强接触，增进相互理解，减少猜疑和误判。

第二节 当前中国—东盟关系出现的问题

当前中国—东盟关系总的特点是：经济相互依存进一步提升，出现了一荣俱荣、一损俱损的局面；但在安全方面却呈现出与经济领域正好相反的态势，相互陷入了“安全困境”，彼此的不信任和猜疑加剧，而南海争端则恶化了双方的国防与安全关系。当前整个东亚地区的国家关系出现了纷繁复杂和多变的状况。前些年在形容中国—东盟关系发展时，会用这样一句话来描述：“进入历史上最好的时期”或者叫“黄金时期”。但在最近两年多的时间里突然出现许多波折，尤其是南海争端使中国与部分东盟成员国的关系出现反复后。许多人甚至产生悲观情绪，认为中国—东盟关系一下子跌到了谷底。笔者认为，中国—东盟关系发展到今天，总的来说是顺利的，基本态势仍然没有改变，任何一方都不愿意看到局势恶化，都有改善和提升双边关系和多边关系的愿望。

有些人士认为，目前中国—东盟乃至整个东南亚地区出现混乱局面，完全是由于美国从中作梗，如果没有美国，一切问题都会顺利解决。其实这种想法过于简单片面，甚至可以说是幼稚的。应该看到，不管承认与否，美国都是该地区的一支重要力量，而且在目前乃至今后相当长一段时

间内，它都将维持在这个地区的存在与影响。

因此，在今后事关东亚的合作中，美中相互排斥的想法是不现实的。中美两国都应力争在全球和地区内和平共处、相互尊重、互利共赢。笔者认为，在当前中国与周边国家关系中，美国为加强在东南亚的存在与影响的各种措施起到了非常重要的催化剂的作用，但这种作用不是决定性的。也就是说，中国—东盟关系本身在发展中就存在这样那样的问题和矛盾，这些问题和矛盾在平时并没有明显影响到中国—东盟关系发展的大局。但是，当这些问题和矛盾积累到一定程度时，就会受到外因的作用而突然爆发，南海争端可以说就是这些问题和矛盾的引爆点或导火索。

导致中国—东盟关系出现恶化的内因很多，主要有如下两方面因素：

中国方面的因素。中国迅速崛起并成为一个走向世界的大国的时间太短、太快，国内长期适应的是中国弱小状态和边缘地位，现在一下子被推到世界大国的地位，在如何才能地做好世界大国的公民、尽到世界大国民的责任和义务方面尚未做好充分准备。

东盟方面的因素。中国加强国防现代化建设使东盟“邻居们”集体陷入“安全困境”。一些学者认为，一国加强国防安全所做的各种努力会引起其他国家尤其是邻国的恐惧和不安全感。中国作为东盟最大的邻国和一个正在和平崛起的大国，对东盟各国而言绝对是个庞然大物，中国在加强国防现代化建设方面所做的各种努力都会引起东盟各国的猜疑和恐惧心理。这种“安全困境”如果不能正确地疏导和化解，就有可能出现军备竞赛，导致地区局势紧张甚至出现某种程度的对抗。东盟和其他近邻们的这些担忧近年来由于海洋争端的加剧越来越被强化，加上区域外大国势力的介入，各种问题和矛盾变得更加错综复杂。

我们把中国与周边邻国目前的关系解释为两个病症：周边邻国得了“安全困境症”，它们把中国的崛起看作是对自身的威胁。这种担忧很正常，中国在和平发展的过程中应该照顾到“邻居们”的感受。而中国得了“大国焦虑症”，因为有些急于求成，在和平发展的过程中迫切希望得到外部世界的认可，在一定程度上反而激起了周边邻国的不安和担忧。

第三节 中国的东南亚政策目标

中国的东南亚政策，即中国对东南亚关系的集合体，既包括中国政府

处理东南亚事务的各种努力和影响东南亚各国政府决策的言论、宣言、决定和条约，同时也包括非国家行为体（政党、在东南亚投资与贸易的中国跨国公司、各种非政府组织）在东南亚的各种行为。正确的东南亚政策必须解决如下四个问题：一是确定中国在东南亚要实现的目标；二是制定实施这些目标的手段和方法；三是正确估计东南亚各国对华政策目标及实现这些目标的手段；四是确定双方的政策目标及实现目标的手段是否相容，如何最大限度地实现利益共赢，克服排他性，促进地区共同发展。和平崛起的中国需要重新定位东南亚在中国今后的对外政策中将处于一个怎样的地位。

在古代，东南亚地区曾经是以中国为核心的东亚朝贡体系的一个组成部分。在这个体系中，中国是处于核心地位的领导国家，东南亚则是朝贡国家。一些西方学者根据这一历史臆造出一个现代版本的“朝贡体系”，认为随着中国的崛起，东南亚国家将会重蹈古代的覆辙，沦为中国的“附庸”。这个蓄意的挑拨离间试图在中国和东南亚国家之间制造隔阂和矛盾，以达到西方国家的某种目的。在开放和全球化条件下的现代国际体系中，不可能再出现一个现代版本的“东亚朝贡体系”，中国不愿意，东南亚国家不愿意，国际环境也不存在这种条件。

在中国改革开放初期，我们经常说要营造一个和平的有利于改革开放的周边环境，其实这就是我们对外政策包括东南亚地区政策在内的总目标。在中国和平崛起的过程中，我们的总目标没有变化，即营造一个和平的周边环境，这也依然是我们东南亚政策的基本目标之一。但是，仅仅停留在这个目标上是远远不够的，还需要做出一些调整和补充。中国新的东南亚政策的总目标可以表述为：继续营造和平的周边环境，实现区域一体化，在最大限度地实现中国国家利益的同时，努力促进东南亚地区的和平、稳定与繁荣。具体可以概括为如下六个方面：

1. 保护在该地区生活和工作的中国海外侨民及其财产。据估计，目前在东南亚工作和生活的中国公民已经达到几百万人之多（不包括已经加入当地国籍成为当地公民的那部分华人或华裔）。今后，随着中国“走出去”战略的加紧实施及中国—东盟自由贸易区后续效应的扩大，中国在该地区的投资会不断增加，在该地区的中国海外公民及其财产也会继续增加，如何保护海外公民及其财产的安全，便是中国对外政策不得不面对的一个新课题。