
Security Strategy in
the South China Sea
and strengthen the administrative
management of marine



**南海安全战略与
强化海洋行政管理**

安应民等◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

国家社会科学基金项目研究成果 (编号10BGJ004)
海南大学“211工程”重点学科建设项目成果之一

Security Strategy in the South China Sea
and strengthen the administrative management of marine

南海安全战略与 强化海洋行政管理

安应民 沈德理
江红义 于 营 张 晶◎著
张礼祥 吴朝阳

图书在版编目 (CIP) 数据

南海安全战略与强化海洋行政管理/安应民等著

北京: 中国经济出版社, 2011.9

ISBN 978-7-5136-0842-8

I. ①南… II. ①安… III. ①南海—安全管理—国家战略—研究

②南海—行政管理—研究 IV. ①P722.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 167177 号

责任编辑 闫彩琴
责任审读 贺 静
责任印制 石星岳
封面设计 华子图文设计公司

出版发行 中国经济出版社
印 刷 者 北京市昌平区新兴胶印厂
经 销 者 各地新华书店
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 17
字 数 264 千字
版 次 2012 年 3 月第 1 版
印 次 2012 年 3 月第 1 次
书 号 ISBN 978-7-5136-0842-8/F·8922
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

序 言

我国既是陆地大国,也是海洋大国。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353.7万平方公里,其中由海南省管辖的海域面积达220多万平方公里。由于南海丰富的石油和天然气资源陆续被发现,尤其是南海海域所具有的重要战略地位日益凸显,因而周边各国对我国南海的争夺也越来越激烈,越南、菲律宾、马来西亚、文莱等国纷纷宣布对南海有关岛礁拥有主权,并派军队占领岛礁,在岛上大兴土木,进行大规模的石油勘探与开发。特别严重的是,越南和菲律宾甚至还在南沙群岛建立行政机构,搞国会选举和旅游开发,妄图对我国南海海域行使实际管辖权,直接挑战我国对南中国海的管理和主权。因此,我国如何通过强化南海的行政管理,维护国家主权和海洋权益,就成为亟待研究的一个重大问题。



一 课题缘起及其意义

国外学者在研究中提出了一系列解决南海争端的方案和设想。其中主要有:尼格拉斯·马奇的《斯普拉特利争端》,澳大利亚汉学家波教授谈《海峡两岸在南中国海问题上能搞第三次国共合作吗》,美国马克·瓦伦西亚的《南海的紧张局势》,登纳·迪伦的《布什政府应如何处理中国及南中国海海洋争端》,斯科特·斯奈德、布拉德·格罗萨曼、拉尔夫·A·科萨合著的《建立南海信任措施》,克里斯托弗·乔伊纳的《斯普拉特利群岛争议:南中国海地区法律、外交和地缘政治间交互作用的再思考》,瑞典拉姆塞兹·艾默的《“南中国海”的主权要求与冲突》,印度尼西亚哈西姆·贾拉尔的《斯普拉特利争端需民主解决》,韩国朴春浩的《帕拉塞尔群岛和斯普拉特利群岛的

法律地位》和《南中国海争议：谁拥有这里的岛屿和自然资源》，等等。以上学者对南海诸岛主权问题的看法可分为两类：一类是支持中国拥有南海诸岛主权；另一类则是否认包括中国在内的所有国家的主权要求。

国外学者提出的解决办法和参考模式主要有三个：一是“斯瓦尔巴条约”方式，即条约承认挪威对斯瓦尔巴群岛“具有充分和完全的主权”，该地区“永远不得为战争目的所利用”，但各缔约国的公民可以自由进入，在遵守挪威法律的范围内从事正当的生产和商业活动，如采矿、狩猎和其他经济活动。二是“南极条约”模式，即南极仅用于和平目的，保证在南极洲地区进行科学考察的自由，促进科学考察中的国际合作，禁止在南极地区进行一切具有军事性质的活动及核爆炸和处理放射物，冻结目前领土所有权的主张，促进国际上在科学方面的合作。三是共同开发模式，但有不同主张，一种主张是“搁置争议、共同开发”，另一种主张是“主权归中国、各国共同开发”。

国内在这方面的研究主要集中在海洋综合管理、海洋执法管理、海洋区域管理等方面，其中有代表性的成果有：（1）中国海洋大学吕建华教授的《论法制化海洋行政管理》，认为海洋行政管理是政府部门的行政行为，也是现代海洋行政管理的基本方式，并主要从理论上对海洋行政管理制度化进行了论述。但该论文没有提出一套可行的解决方案。（2）中国海洋大学韩立民教授所著的《海域使用管理的理论与实践》，分析比较了中外海域使用管理的差别，提出了我国海域资源产权制度的构建、海域使用管理法律体系的构建、海域使用管理的能力建设，以及海域使用管理与海洋管理体制的创新等。（3）著名海洋管理学家王诗成的《海洋管理的理论与实践》，论述了海洋管理的基础理论，分析了我国海洋管理的现状，指出了我国海洋管理面临的机遇和挑战，提出了强化海洋综合管理的主要对策。（4）中国海洋大学王琪教授的《海洋管理的制度安排及其变革》，一方面对海洋管理制度价值目标的确立、法规和政策层面的海洋管理的制度供给、实践运作层面的海洋管理制度的供给三个方面进行了论述；另一方面对海洋管理制度的正式制度变迁、非正式制度变迁、实施体制变革等进行了较为深入的论述。该研究首次提出了海洋管理制度的非正式变革的观点，具有重要意义。（5）包括港台学者在内的一部分国内学者也加强了对国外海洋管理的研究。如台湾高雄海洋科技大学萧玉田的《日本海洋管理之主要施政纲要》；台湾政治大学历史系教授的《南海两沙的行政管理机制之探讨》；国家海洋局海域管理司副司

长吕彩霞的《世界上主要海洋国家海洋管理趋势及我国的管理实践》等。总体看,国内学者的研究大多停留在理论和宏观层面,对中观、微观层面的问题研究不够,特别对南海管理和主权维护问题还很少研究。

因此,本课题的研究有着非常重要的理论价值和现实意义。首先,对我国南海主权和管理的研究涉及到许多学科的问题,从理论上讲,可以大大丰富和创新海洋行政管理的理论,为国际上解决海域争端提供理论思考;其次,从实践上看,该研究本身就是针对维护我国对南海的主权、实施有效的南海行政管理展开的,其研究成果的实践意义不言而喻。再次,从国际关系建构的角度看,该研究对新形势下国际关系新格局、区域国际关系协调以及维护世界和平与发展等都具有非常重要的现实意义。



一 课题研究的基本思考

本课题主要研究以下七个方面的问题:(1)南海问题形成的主要原因、发展趋势和各方主张分析。我们知道,南海问题是由东南亚一些国家否认我国南海U形断续疆界线内领土主权、非法占据部分岛礁,并开发海洋资源而引起的主权争议问题,涉及六个国家和多个双边关系,还受到美日等国亚太政策的影响,已成为亚太地区的热点问题。因此,必须对南海问题形成的主要原因进行全面的分析研究,把握南海问题发展的走向和特点,剖析各方主张的本质与目的,为下一步研究打下坚实基础。(2)中国拥有南海主权的基本依据研究。这是该研究的重要构成部分,涉及中国拥有南海主权的法理依据、历史和现实依据,为中国政府多次重申的南中国海“历来都是中国领土的一部分,中华人民共和国拥有无可争辩的主权”的立场进行解析,提供全面、深入、系统的依据,说明任何其他国家提出领土主权的要求都是非法的、无效的。(3)解决南海安全问题的海洋战略和主权维护策略研究。海洋战略已成为世界大国关注当今和未来发展的重要构成部分,不少国家尤其是发达国家都已制定了海洋发展战略规划,把竞争的触角伸向海域。南海作为中国领土的一部分,拥有353.7万平方公里的海域面积,因而制定什么样的海洋战略至关重要。南海问题的有效解决有赖于中国的海洋战略,依赖于维护南海主权的一系列基本对策的研究。(4)解决南海安全问题的国际关系战略和强化海域行政管理对策研究。这是我国在新的国际关系形

势下必须认真思考和决策的重大战略问题,比如我国与南海周边国家关系的战略思考与重新定位,“搁置争议、共同开发”战略的前提条件与实施规则,“南海开发战略”与周边国家的利益架构与共同发展,我国政府对南海诸岛的有效管辖与行政管理体制的改革等一系列重大问题的研究。(5)南海能源安全问题及其战略对策研究。主要研究南海目前能源安全现状、南海与我国能源安全战略实施的关系、解决南海能源安全问题的可行性对策等。(6)南海海上航行安全问题及其战略对策研究。主要研究目前困扰南海海上航行安全的日益猖獗的南海海盗问题,最终找到打击乃至根除南海海盗问题的切实可行的方案及对策。(7)解决我国南海问题的长久之策——制定和实施有序的“南海开发战略”。对我国而言,解决南海问题的根本是尽快实施全面的“南海开发战略”,加大南海开发的力度,加快南海开发的速度。所谓实施“全面的”南海开发战略,应该包括经济、政治、文化、军事、外交、民生等许多领域,以全面开发强化主权维护,以主权维护促进全面开发,走出一条成功解决南海问题的新路。

我们的研究重点有三个方面:第一,南海主权战略的科学定位与基本内涵;第二,强化南海海洋行政管理职能的实现形式和基本途径;第三,强化南海海洋行政管理的基本对策。研究难点也有三个方面:一是南海主权战略如何与我国和平发展大战略相适应;二是强化南海海洋行政管理职能如何与《联合国海洋法公约》的有关规定相协调;三是强化南海海洋行政管理的对策与实现方式的可行性和行政能力建设。我们的研究思路为:一是通过广泛收集文献资料和相关的调查研究,全面把握和认识南海问题发展现状、形成原因、各方主张和发展趋势;二是在上述研究的基础上,进而探讨南海主权战略的科学定位与基本内涵,以及实施南海主权战略与强化海洋行政管理的关系;三是再进入强化南海海洋行政管理职能的一系列对策的创新性研究,提出富有新意的研究成果。通过我们的努力,试图在以下几个方面能够有所新意:(1)“搁置争议、共同开发”的前提是“主权归我”,中国在领土完整和主权独立的原则立场不能妥协,但要不断创新“搁置争议、共同开发”的内涵,及时调整我国的海洋战略;(2)政府的海洋行政管理行为是行使国家主权的基本途径,必须强化我国对南海海洋行政管理的职能,使我国行政管理的触角遍及我国的每一寸土地和每一片海域;(3)构建我国南海海洋行政管理的新体制和新机制,强化中央政府对南海的海洋行政管理职能,提

升海南特区为特别行政区。



说明与谢意

尽管课题研究的目标是明确的,研究思路和重点问题也是比较清晰的,但由于我们的研究能力和水平所限,加之南海问题的复杂性及其相关问题的研究还是一个发展中的动态的重大理论和实践问题,该研究成果可能还存在许多缺陷和不足,特别是研究成果中的疏漏和错误肯定不少,我们热诚期望各位专家学者和广大读者给予批评指正。需要说明,本研究成果在研究和写作过程中,曾引用和参考了国内外许多专家学者的研究成果,有的加了注释,有的作为参考文献附录于后,有的也可能还没有来得及注明,恳请各位前贤见谅!同时,我们还得到了中国经济出版社闫彩琴编辑、海南大学211工程建设办公室、海南大学科研处的热情帮助和支持,在此我们一并深表诚挚的谢意!

安应民

2012年1月28日于海南大学

第一章 南海问题形成的主要原因、各方主张与发展趋势 | 001

- 一 南海问题形成的主要原因 002
- 二 南海问题的由来和现状 004
- 三 南海问题的内在特点 015
- 四 南海问题的各方主张 019
- 五 南海问题的发展趋势 023

第二章 中国拥有南海主权的基本依据 | 035

- 一 我国人民最早发现和开发南海及其岛屿 036
- 二 中国历朝历代都对南海及其诸岛实施了有效的行政管辖 048
- 三 我国拥有南海主权的相关佐证 076

第三章 基于南海安全的海洋战略和主权维护策略 | 087

- 一 中国海洋战略形势分析 088
- 二 中国海洋战略的国际背景分析 091
- 三 中国海洋战略面临的压力与挑战 099
- 四 关于解决南海安全问题的中国海洋战略对策思考 112

第四章 强化南海海洋行政管理基本对策 | 122

- 一 海洋行政管理与海洋权益 122
- 二 我国南海权益与海洋行政管理 129
- 三 完善南海海洋行政管理基本路径 137
- 结语 157

第五章 南海能源安全及其战略选择 | 161

- 一 我国能源的基本形势 161
- 二 南海在我国能源安全中的重要地位 163
- 三 影响南海能源安全的主要因素 167
- 四 加强南海能源安全的战略选择 183

第六章 南海航行安全与我国的战略对策 | 190

- 一 南海航道航行安全对我国的重要意义 190
- 二 南海航行安全现状分析 193
- 三 我国维护南海航行安全的战略对策 212

第七章 南海争议区域油气资源开发策略 | 227

- 一 南海能源开发的战略意义和紧迫性 227
- 二 海洋能源安全战略的国际视角与我国的海洋能源安全 229
- 三 南海周边国家对我南海争议区域油气资源开发现状与
发展态势 233
- 四 南海争议区域油气资源合作开发的基本思路 239
- 五 国际上争议区域油气资源开发进程与模式选择 248
- 六 南海争议区域油气资源共同开发的模式选择 252

后 记 | 259

第一章 南海问题形成的主要原因、各方主张与发展趋势

南海诸岛,是南中国海许多岛屿、沙洲、礁、暗沙和浅滩的总称。南北绵延 1800 公里,东西分布约 900 公里。诸岛北起北卫滩,西起万安滩,南至曾母暗沙,东北至黄岩岛,自北向南大致分为东沙、西沙、中沙和南沙四大群岛。

南海诸岛历来是中国领土的一部分。中华人民共和国成立以来,中国政府多次发表庄严声明,申明中国对南海诸岛拥有主权,对某些国家侵犯南海诸岛主权的行为表示严重关注。1951 年 8 月 15 日,周恩来外长在《关于美英对日和约及旧金山会议的声明》中指出:包括西沙群岛和南沙群岛在内的南海诸岛一直为中国领土,在日本帝国主义发动侵略战争时曾一度沦陷,日本投降后为当时中国政府全部接收。其后,1956 年 5 月 29 日,1958 年 9 月 4 日,1959 年 2 月 27 日,1974 年 1 月 11 日、1 月 20 日、2 月 4 日,1976 年 6 月 14 日,1979 年 9 月 26 日,1982 年 11 月 28 日,1983 年 9 月 14 日等,中国政府一再发表声明,重申中国对包括西沙群岛、南沙群岛在内的南海诸岛享有合法主权,绝不容许任何国家以任何借口和采取任何方式加以侵犯,任何外国侵占南海诸岛的岛屿以及在这些地区进行开发或其他活动,都是非法的,不能被允许的。

中国对南沙群岛及其附近海域拥有无可争辩的主权,这本是无可非议的事情。然而,却随着南海蕴藏丰富的石油天然气资源被发现,中国周边各国,诸如越南、菲律宾、马来西亚等,纷纷宣称对南海拥有主权,侵占岛礁。据不完全统计,在南沙群岛中,除中国大陆控制的 8 个岛礁和台湾驻守的太平岛(南沙诸岛中的最大的岛)外,共有近 43 个岛礁被其他国家所侵占,其中越南占 29 个,菲律宾占 9 个,马来西亚占 5 个。



南海问题形成的主要原因

大量的史料和丰富的证据表明,南沙群岛是中国人民最早发现和命名的,也是中国人最早开发经营南沙群岛及其附近海域的。东汉杨孚《异物志》有“涨海崎头,水浅而多磁石”的记载;自宋代以来,官方文献《武经总要》、《广东通志》、《琼州府志》表明,南海诸岛早已被列入中国版图和水师巡视范围;《元史》地理志、《元代疆域图叙》、明代《海南卫指挥佥事柴公墓志铭》明确记载西沙、中沙和南沙群岛属于中国政府巡辖范围;中国人最迟在明初就已经开发经营南沙群岛。在清代,中国政府将南沙群岛标绘在权威性地图上,清代《更路簿》^①记载了中国海南岛渔民所习用的南沙群岛各个岛、礁、滩、洲的地名以及具体方位,其中南沙计 73 个地名,并对南沙群岛行使行政管辖。例如,确立于明清时期并沿用至今的南海广大海域及其诸岛地名,中国人在大多数情况下是通过以下五种方式对其进行命名的:一是与郑和下西洋有关的地名命名,包括郑和群礁、永乐群岛、宣德群岛、晋卿岛、道明群礁、杨信沙洲、尹庆群礁、景宏岛、马欢岛、费信岛、巩珍礁等;二是与历代旅行家、使节、高僧名字有关的地名命名,包括法显暗沙、义净礁、常骏暗沙、朱应滩、森屏滩等;三是与官职、兵舰名字有关的地名命名,包括伏波滩、校尉暗沙、都护暗沙、金吾暗沙、琛航岛、广金岛、人骏滩等;四是与文化名人名字有关的地名命名,包括鲁班暗沙、屈原礁、东坡滩、阳明礁、孔明礁等;五是与两广沿海江河、港口、州县名字有关的地名命名,包括漳溪礁、浔

① 其一,《更路簿》,又称《南海更路经》,是海南民间以文字或口头相传的南海航行路线知识,它详细记录西南中沙群岛的岛礁名称、准确位置和航行针位(航向)、更数(距离)和岛礁特征,是千百年来海南渔民在南海航行的经验总结和集体智慧结晶。《南海更路经》有两类,一类是以手抄本形式传下来的,俗称《南海更路簿》;一类是口头传承下来,俗称“更路传”。它已被列入第二批国家级非物质文化遗产保护目录。其二,《更路簿》是中国人民明清以来开发南海诸岛的又一有力证明。现存的《更路簿》约成书于康熙末年,最早可以追溯至明代。清代《更路簿》记载了中国海南岛渔民所习用的南沙群岛各个岛、礁、沙条。其三,琼海博物馆收藏了一本抄于民国时期的《更路簿》,不但记录了我国通往东南亚、西亚、东北亚以至地中海沿岸国家的线路,还有一年 12 个月海上流水特征的记载,也不乏风向、暗礁的准确描述,对于那些危险地段还特别标注了航行速度以示提醒。《南海更路经》又有《南海水路经》、《南海定时经针位》、《西南沙更簿》、《顺风得利》、《注明东、北海更路簿》、《去西、南沙的水路簿》等名称。

江暗沙、海口礁、普宁暗沙、南海礁、海康暗沙、海安礁、潭门礁、琼礁、琼台礁等。^①

中国人最早发现了一些岛屿并将其命名为“南沙群岛”，于汉朝中期时已经开辟了途经南沙群岛到印度洋的航线。此后，中国历代政府不间断地对南沙群岛行使实际管辖。唐朝时，南沙群岛被划归琼州府管辖。到清朝时，中国人组织前往南沙海域捕鱼并居住，清政府将南沙群岛划入中国版图。从最早发现到拥有主权，再到开发和利用，中国都远远早于其他国家，对此我们都有充分的历史依据和法理依据。

多年以来，不少国家政府和国际会议的决议也承认南沙群岛是中国的领土。第二次世界大战期间，日本发动侵华战争，占领了中国大部分地区，其中就包括南沙群岛。1943年的《开罗宣言》和《波茨坦公告》及其他国际文件明确规定把日本窃取的领土归还中国，这自然包括了南沙群岛。日本战败后，1946年12月，当时的中国政府指派高官赴南沙群岛接收，在岛上举行接收仪式，并立纪念碑，派兵驻守。日本政府也于1952年正式表示放弃对“台湾、澎湖列岛以及南沙群岛、西沙群岛的一切权利和名义与要求”，从而将南沙群岛正式归还给中国。对于这一段历史过程，各国实际上都是十分清楚的。事实上，在此后的一系列国际会议等场所场合，美国也一直承认中国对南沙群岛所享有的主权。20世纪30年代之前，没有任何国家（当然包括南海周边的国家）对中国拥有南沙群岛提出过异议。20世纪70年代以前，英、法、美、苏等国出版的《世界地图集》，以及各种文献和权威的百科全书均在南沙群岛清楚地标有归属中国的注记。

上述历史和法律依据证明，中国对南沙群岛及其附近海域拥有无可争辩的主权，任何其他国家单方面对南沙群岛采取行动的行为，都是对中国领土和主权的侵犯，是非法的、无效的。

^① 广东地名委员会编：《南海诸岛地名资料汇编》，广东省地图出版社，1987年3月第1版，第296-310、495-496页。



南海问题的由来和现状

(一) 南海问题的由来

1. 复杂的历史变迁

20 世纪 20、30 年代,日本和法国人曾来这里进行经济开发和殖民活动。当时,中国政府提出了交涉。1946 年,根据《开罗宣言》和《波茨坦公告》精神,中国内政部委派肖次尹和麦蕴瑜分别为西沙群岛和南沙群岛专员,前往接管于 1939 年被日本非法侵占的西沙群岛和南沙群岛,并在岛上设立主权碑。1947 年,中国内政部对 159 个南海诸岛的岛礁沙滩重新予以命名并公布施行,将南海归入广东省管辖。这种行为的实质就是在南海行使主权的表示,当时南海周边的其他国家并没有对此提出过任何异议。1951 年,为了防止中国大陆从中得利,美国在主持草拟、制定、召集《旧金山对日和约》的过程中,都涉及到了西沙和南沙群岛问题,明确规定日本放弃其对西沙和南沙两群岛的权利、权利根据与要求,但是却没有明确两个群岛的主权归属,也没有明确中国对主权的收回。而南越则在法国的支持下参加了上述会议,并在会上正式声明其对西沙、南沙两群岛的权利。此后,使得中国在南海问题上陷入被动境地。

2. 巨大的利益驱使

南海具有重要的战略地位和丰富的自然资源。南海位居太平洋和印度洋、亚洲和澳洲来往的“十字路口”,自古就是著名的海上“丝绸之路”、“陶瓷之路”。南海北部的台湾海峡和西南端的马六甲海峡是极具有战略价值的海上要道,国际社会一直有观点认为,谁控制了南海,谁就控制了东南亚,从而控制了西北太平洋和澳洲大陆。南沙群岛位于整个东南亚地区的腹地,周边国家都力图以南沙群岛为依托来扩大战略纵深。除此之外,南沙群岛海域还有超过 200 亿吨的油气储量,占南海油气资源的一半以上,有“第二波斯湾”之称。南海石油不仅含硫量低,而且基本位于 200 - 1000 米之间的易开采层。另据新华社海口 2000 年 11 月 21 日电讯,我国权威专家称,在中国南海海底有巨大的“可燃冰”存在,其总量估计相当于我国石油总量的

一半,可成为人类开发利用的高效的新型能源,^①并有望于2015年进入试开采阶段。与南沙争端有关的几个周边国家,对油气依赖度都很大;置中国保留主权、搁置争议和倡导共同开发南海资源的建议于不顾,纷纷对南海资源进行掠夺性开采,持续与域外国家公司合作,单方面开采油气,每年在南海地区开采石油6000万吨,天然气400亿立方米,形成“我方搁置开发,未打一口井,他方油井林立,竞相单独猛采”的局面。^②随着经济全球化的不断深入,南海和南沙群岛的战略地位日益显现出来。在石油资源越来越稀缺的情况下,许多国家觊觎南海丰富的石油资源,是导致南海争端进一步激化的主要原因。

现在,在中国南海的管辖区域内,每年有将近1500万吨的石油资源被周边国家肆意开采,具体涉及到150多家国外石油公司,周边国家在南沙海域建有1824口油气井、200个油气田,现已探明的油气资源量约为200亿吨,其中属于我国传统疆界范围内的油田有58个、气田有45个。此外,我国的许多岛屿、岛礁也被邻国相继侵占,当属南海的情况最为突出,而侵占中国领海和岛屿,最明目张胆的则当属越南。在我国南海被侵占的44个岛礁中,越南强占了29个,包括南海海上航道要冲的南威岛,现已被越南设为其在南海油气作业的海上据点。与此同时,越南对南沙的军事守卫也在不断地被强化,2004年、2005年越南在南沙建设的南威岛机场、长沙岛机场相继完工,大批人员装备和弹药物资得以源源不断地运抵南沙。越南在南海受益非常,在我国传统疆域线范围内每年非法开采获取的石油大概将近500万吨左右,在越南自己的大陆架上开采的石油也将近2000万吨,^③在南海开采石油已经多达1亿吨,天然气15亿立方米,获利约200-300亿美元。也就是说,现在南海的石油、天然气和渔业,已经成为越南国民经济领域的第一大支柱产业。

在占据大量岛礁的情况下,越、菲、马等国每年从南沙海域采走的石油

① 对于“可燃冰”的人类新能源的意义,参见赵生才:《未来新能源“可燃冰”》,《科学新闻周刊》,2001年第7期。

② 邢广梅:《学者:据国际法中国有权随时武力收回南海被占岛》,《环球时报》,2011年7月1日;转引自《凤凰网》,http://news.ifeng.com/mil/4/detail_2011_07/01/7369993_2.shtml。

③ 《尹卓:越南年偷采500万吨石油霸占29岛礁》,《云南卫视》,2011年6月19日;转引自:《凤凰视频》,http://v.ifeng.com/news/opinion/201106/a0f7c4ff-b4ef-48da-ac00-7c2d9e5f6702.shtml。

约为 2100 多万吨,其中越南近 500 万吨、菲律宾 50 万吨、马来西亚 800 万吨、文莱 800 万吨。目前,在断续线之内的中国领海海域,约有 10 多个国家的 100 多家公司非法从事油气的开采工作,每年从中非法开采走的天然气和石油将近 3000 多万吨;而区域外的大国及其资本的介入,使得南海争端的问题日趋国际化,形势越来越复杂。

3. 与现行国际法存在的缺陷有关

于 1982 年制定的《联合国海洋法公约》,在一定程度上确立了较为公正的海洋秩序,但在它引入“专属经济区”新概念的时候,却对专属经济区和大陆架没有给予明确的界定,它允许专属经济区和大陆架存在多条分界线,其结果是,由于各方对专属经济区和大陆架的界定不同,从而为冲突埋下了隐患。据《联合国海洋法公约》规定,一个四面环水并在海水高潮时能高于水面的自然小岛,只要它能够维持人类居住或本岛的经济生活,就可以同陆地领土一样拥有自己的领海、毗连区、专属经济区和大陆架。例如,一个如圆桌大小的岛礁,基本上不能维持人类居住或经济生活,按照《公约》的规定,它虽然不能拥有专属经济区和大陆架,但是却可以据此划出自己的领海和毗连区;更为重要的是,只要它在涨潮时露出海面,就可以拥有 200 海里的专属经济区。根据这一条,在本国利益的驱动下,南海周边国家大多采取“先占岛后圈海”的策略和“先圈海后占岛”的办法;同时,又都采用有利于本国利益的解释方式,提出和强行实现非法的主权要求。自从 200 海里专属经济区的制度确立以来,由于各国对于专属经济区里的所有生物和非生物资源都享有主权,所以进一步加强了各自的管辖力度。这样一来,使得全球 94% 的产渔区都被划到了各国的专属经济区里。这也导致了我国渔民在南海的捕鱼范围被极大地压缩,而且一不小心就有可能被周边有关国家扣上越境捕捞的罪名,使得中方渔船蓄意被撞事件时有发生,中方渔民非法被扣留事件屡次出现,上述现象实际上正是中国周边海域纷争不断的缩影。而另一方面,在东亚大陆架上蕴藏着丰富的油气资源,也使得中国的海洋资源成为了周边各国竞相蚕食的重要对象。

4. 长期以来中国未能对南沙群岛实施有效的管理

这也是最为重要的原因。中国在南海的治权长期无法落实,导致南海周边其他国家乘机侵入。二战后,当时的国民政府收回了南沙群岛的主权,但是,从国共内战到国民党败退台湾后,大陆和台湾都缺乏全面驻守南沙群

岛的實力,造成了大陸和台灣省無力全面管轄治理群島的尷尬局面。對大陸而言,新中國建立後,中央政府一再表明南海屬於中國,南沙群島的主權歸中國所有。但是,由於國家的內憂外患不斷,國家實力比較弱小,海洋軍事力量一直十分薄弱,沒有足夠的力量對南沙群島實施有效的管理,更談不上在南海巡航。從1974年中越西沙海戰到目前為止,我們雖然有了一定的實力去保衛南海,但由於我國大陸在南海實際控制的島嶼面積相對較少,不具備實現大量駐軍和修建軍事基地的條件。因此,即使我們能夠通過武力重新奪回被其他國家所非法佔領的島嶼,然而在沒有強大遠洋海軍支持的情況下,南沙群島也是很難實現長期堅守的。

(二) 南海問題的現狀

南海的總面積是205萬平方公里,^①這個範圍,相當於我國1298萬平方公里領土主權和海洋權益的16.3%,960萬平方公里領土主權的21.4%,338萬平方公里海洋主權的68.3%。目前,南海的爭議面積達143萬平方公里,有43個島礁被周邊5個國家非法佔領,我國實際控制的範圍不足62萬平方公里。^② 根據《聯合國海洋法公約》,沿海國家對200海里專屬經濟區享有主權權利。一平方公里小島的主權,可能意味著125600平方公里的經濟區域。如果海底有石油和珍貴礦產,如果計算軍事影響,一個小島的價值就可能影響數個國家。於是,有關國家為維護在南海的既得利益,繼續在南海“主權”問題上向中國展開政治、外交攻勢,強化對已佔有島礁的軍事管控,步步為營,不斷加快對南海資源的掠奪。例如,據《菲律賓明星報》網站2011年7月31日報道,菲律賓海軍工程隊就在帕塔格島(即我南沙費信島)上非

① 趙理海:《從國際法看我國對南海諸島無可爭辯的主權——駁越南的所謂“法理依據”》,引自呂一燃主編:《南海諸島地理·歷史·主權》,黑龍江教育出版社,1992年10月第1版,第82頁。安京著:《中國古代海疆史綱》,黑龍江教育出版社,1999年8月第1版,第6-7頁。李金明著:《中國南海疆域研究》,福建人民出版社,1999年11月第1版,第4頁。秦天、霍小勇主編:《中華海權史論》,國防大學出版社,2000年7月第1版,第317頁。司徒尚紀著:《中國南海海洋國土》,廣東經濟出版社,2007年4月第1版,第4頁。以上在國內出版發行的書籍都表明,南海總面積約為350萬平方千米。

② 張世平著:《中國海權》,人民日報出版社,2009年5月第2版,第223頁。