

研究报告

第 1 期

上海欧洲学会

2011 年 9 月

文章概要：近年来，南海争议日益明显地呈现长期化、复杂化和尖锐化的趋势，有关各方越来越从牵制中国崛起这样的战略考虑，而不是从单纯地争夺海洋资源这样的经济目的出发，作长期筹划和采取行动。我国在南海争议上不仅面临来自外部的越来越大的压力，还要面对国内民众越来越强烈的呼声。在这样的背景下，我国在南海争议中的回旋余地越来越小，因此，在外交上继续与有关各方周旋的同时，有必要未雨绸缪，尽早在机制建设和物质人力等方面采取必要的措施。

本文作者张祖谦研究员系上海欧洲学会副秘书长、学术部主任，他从中国的视角出发，对南海问题的历史与实质进行了深入分析，并就我政府应采取的应对措施提出了建议。

关于南海争议的几点看法和建议

张祖谦

一、南海争议呈现长期化、复杂化和尖锐化趋势

自从上个世纪 70 年代初以来，南海主权归属争议已延续 40 年左右。近年来，这一争议日益明显地呈现长期化、复杂化和尖锐化的趋势。其主要表现是有关各方越来越从牵制中国崛起这样的战略考虑，而不是从单纯地争夺海洋资源这样的经济目的出发，作长期筹划和采取行动。

1. 美日等西方国家“发现”利用南海争议从战略上牵制中国崛起

的意义

据《金融时报》记者马利德说，美国的战略态势已经达到一个转折点——一个重要的华盛顿思想学派认为，从阿富汗和中东撤军，将允许美国“把它的国家安全火力集中到亚洲”——这些思想家认为，“保持美国全球优势的道路不是穿过巴格达、耶路撒冷或喀布尔，而是穿过中国周围的海上通道”。¹

在美日澳等西方国家看来，利用南海争议牵制中国，一是因为如人们长期以来都知道的，该海域是许多国际航运和空运的必经之地，南海争议的激化必将困扰中国对外贸易和能源进口。此外，近年来美日等国还炒作南海对中国海军和核力量发展的重要性。例如，Netsuo Kotani说，中国为了建立第二次核打击能力，需要把南中国海作为“中国的‘鄂霍次克海’”²近年来，美国就南海争议有点故弄玄虚，有时刻意遮掩其针对中国的意图。但人们还是普遍认为美国的一系列言行是冲着中国而来的。

由于美日已从战略上考虑南海争议及其对策，美国政府官员和学者的某些言论，如美国企业研究所的迈克尔·奥斯林呼吁中国“抑制自身需求并保持克制”，以及美国克莱尔蒙特麦克纳学院教授和卡内基国际和平基金会高级研究员裴敏欣呼吁中国“首先需要占据道义高地以争取国际舆论支持”，无异于“忽悠”中国，我们不能受其蒙混和糊弄。

2.越南和菲律宾等东南亚国家在牵制中国崛起方面与美日具有共识

据美国经济战略研究所总裁克莱德·普雷斯托维茨的说法，东南亚国家跟美国是互有所求。出于对中国崛起的担心，怕被卷入“大中华圈”，“（亚洲国家）领导人敦促美国扩大它在太平洋的影响力，为

¹ 参考资料，2011年7月8日，第7—8页。

² 前苏联和俄罗斯的洲际弹道导弹核潜艇大多部署在鄂霍次克海，因该海形如“内海”，部署在那里的核潜艇不易被外国发现。

越南、菲律宾、日本、台湾、印度尼西亚和马来西亚等国家和地区的领土提供保障”；而美国则是“渴望听取亚洲的呼声。” 克莱德·普雷斯托维茨是反对“美国在太平洋保持霸权并同中国进行军备竞赛”的，因此他的说法还是比较可信。³在日本《朝日新闻》看来，东盟主张吸纳美俄加入东亚峰会，也出于“实现（亚太地区）力量平衡”的目的。

此外，与我国有南海主权争议的越南和菲律宾等国决定采购潜艇等先进大型武器装备；这一动向被日本《朝日新闻》称为“走上了军备竞赛之路”。从经济欠发达的越南已决定从俄罗斯采购 6 艘基洛级潜艇来看，针对中国的扩充军备将是越南的长期方针。

人们由此可以对越南在近期南海争议中的表现有所领悟。一般来说，在国际关系中，较弱的一方往往希望息事宁人。但是，越南近期的有关表现显然是要借题发挥，把事情闹大。例如，越南放松对网络的管控，默许越南网民在网络上散布反华言论，允许民众在中国大使馆前不断地举行抗议活动，宣布实行全国征兵，与美国和印度举行联合军演，等等。由于包括越南在内的南海争议各方在南海实际的“势力范围”已基本划定，越南的上述举止显然不是出于同中国争夺在南海的资源，而是醉翁之意不在酒，或许想在西方面前表现越南牵制中国的战略价值。

在历史上有不少例子说明，一个大国的崛起必然引起该地区的震荡，包括这一地区国际关系的调整。周边的国家往往千方百计地牵制和阻止大国的崛起。例如，美国在崛起过程中就与加拿大和墨西哥发生尖锐的矛盾。美国当时面对的主要安全威胁就是加拿大和墨西哥。到 19 世纪中期美国还和加拿大发生边界武装冲突，而和墨西哥则打了 3 年美墨战争（1846—1848 年）。直到美国崛起成为不争的事实，

³ The Chinese Okhotsk: The Nuclear Dimension of South Chinese Sea Disputes, Pacnet #37, Friday July 22, 2011.

³ 参考资料，2011 年 7 月 8 日，第 7—8 页。

美国与这两个最大的邻国才有了“正常的关系”。或许，中国与越南和菲律宾等东南亚国家的关系在今后一段时期也将经历类似的过程。

3.南海争议趋于尖锐化，引发武装冲突的可能性增加

如前文所述，东南亚各国，特别是越南和菲律宾都制订了采购先进舰船，以应对日趋尖锐的南海争议。澳大利亚洛伊国际政策研究所国际安全项目负责人罗里·梅德卡夫和国立澳大利亚大学战略国防研究中心学者拉乌尔·海因里希斯认为，发生与中国崛起有关的海上冲突的可能性真实存在。⁴

二、根据日益严峻的南海形势，我方似应采取的应对措施

就我国在南海争议上的处境而言，可谓是“内外交困”。我们不仅面临来自外部的越来越大的压力，还要面对国内民众越来越强烈的呼声。由于中国有“百年屈辱”的历史，南海历来属于中国（二战后也是中国从日本手中接收的），南海蕴藏着大量我国发展所需的资源等原因，再加上由于对外开放和网络的发展，民众获得信息的渠道难以被我政府有关部门严密掌控，中国广大民众（包括许多学者或有舆论导向影响的“公众人物”）越来越强烈地要求中国政府在南海争议中采取强硬和不妥协的立场。在这样的背景下，我国在南海争议中的回旋余地越来越小，因此，在外交上继续与有关各方周旋的同时（如同东盟达成没有约束力的《南海各方行为宣言》的指导方针），有必要未雨绸缪，尽早在机制建设和物质人力等方面采取必要的措施。

1.我方迫在眉睫的工作是尽快完成有关机构的整合

目前，我国与处理南海争议有关的机构，除部队（海军）和外交部以外，还有国土资源部下属的国家海洋局、农业部下属的渔政司和交通部下属的海事局等机构。这些相关机构分属不同的政府部门，势必造成政出多门，相互推诿，决策迟缓等弊病。此外，我国还没有类似于美国的海岸警卫队和日本的海上保安厅这样执法力较强的所谓

⁴ 参考资料，2011年7月11日；日本《外交学者》网络杂志，2011年6月27日。

的“民事机构”。在美国，海岸警卫队还执行类似我国渔政部门的公务，如检查捕鱼船（人）是否违反网具和“捕雄不捕雌、捕大不捕小”等捕捞规定。

为此，我国宜将上述有关机构合并，并增强其功能和执法能力（如赋予其武装执法的权力），建立部级或副部级的海洋总署（暂名），下辖有武装执法能力的海上巡逻力量（包括在海域上空巡逻的飞机），其执法范围应比较大，例如不仅应包括渔政、交通、环保、公安等民事执法事务，还应具备一定的保卫领土领海的武装执法能力，其配备的武器不仅应强于公安部门的水上民警，也应该强于反走私的海关缉私船，从而能够威慑周边国家海军的陈旧舰船和小型舰船，能够有效地驱赶境外违法舰船和飞机，执行保护我方渔业生产、海上科考和海上勘探开采等任务。

建立一定规模的武装海上执法队伍，既可以“民事执法部门和人员”的面貌出现，从而与海军有区别（在国际上可有一定的回旋余地）和有分工，也可适度地减轻海军的负担，从而使海军可集中力量应对较大的外部威胁。为此，上述海上执法队伍和人员，既不宜列入武警序列（这可能被国外视为中国军队），也不宜列为水上民警（因其武装执法能力比水上民警强），还是专属国家海洋总署为宜。

2. 台海战争危险有所下降的情况下，适度调整国防现代化的有关计划，加强应对小规模海上武装冲突的准备

在过去较长时期内，我国国防现代化的主要内容是加强和保持应对因台独而引发的大规模武装冲突。随着两岸关系进入和平发展新时期，台独势力受到了遏制，台海发生大规模武装冲突的可能性有所下降。与此同时，南海争议趋于尖锐化，东南亚各国纷纷扩充海军力量，如前文所述，南海发生小规模海上冲突的可能性上升。在此情况下，我国似可对国防现代化计划作相应的调整：在继续保持对台独的威慑的同时，一方面增强远距离投送能力（如建造更多的先进潜艇和航

母)，另一方面增强应对海上小规模武装冲突的能力。海军南海舰队似有必要常年维持一、两支能够快速出动、具备综合作战能力（如防空、反潜和两栖作战）的小型分遣舰队，以便在需要时紧急增援我海上民事执法力量。

对悬而未决的南海争议，我国历来主张“搁置争议，共同开发”。但是几十年来我国这一通情达理的主张未得到有关国家积极回应的的原因之一，是我国缺乏对这些国家有威慑力的手段。随着我国综合国力的日益壮大，我国掌控南海的能力也不断增强。例如，美国企业研究所日本研究部主任迈克尔·奥斯林认为，“以经济和军事实力而论，所有东南亚国家和台湾同中国相比都相形见绌。而且两方的差距在稳步扩大。”⁵在此基础上，若我方再适当加大对相关部门、技术设备和人员的投入，我国在南海争议中的地位必将得到进一步的增强。这样，将迫使与我有南海争议的有关国家面临两难抉择：要么接受我方“搁置争议，共同开发”的主张，要么放弃在南海的开发或被我方驱赶出南海。

需要指出的是，就增强这方面的能力而言，目前可能是一个时不我待的“机会之窗”。因为，当前美国还没有完成战略东移，对华政策还似以接触为主，美国国内有部分学者和政治势力担心与中国关系破裂或与中国发生冲突。同时，东盟内部那些与中国没有南海争议的国家（如新加坡、泰国和印尼）也不支持越南和菲律宾的有关立场。这可以说是我国的一个“机遇期”。此后，我国在南海问题上可能面临更加险恶和危急的形势。届时，若我国准备不足的话，将更为被动。

3. 深入研究联合国海洋法公约，争取掌握国际海洋法领域斗争的话语权

联合国海洋法公约于 1982 年 12 月开放签字时，中国是第一批

⁵ 参考资料，2011 年 6 月 16 日，第 5 页；美国《华尔街日报》网站，2011 年 6 月 14 日，题为《风高浪急的南海》。

签字国之一。1996 年全国人大常委会批准了该公约；同年 7 月，该公约对中国生效。然而，从实践来看，联合国国际海洋法公约的许多内容同我国在南海的利益有抵触。例如，长期以来，我国坚持对全部南海诸群岛及其海域拥有主权。但是，海洋法规定，作为领海基线的“适当点”是“低潮高地”，即“在低潮时四面环水并高于水面但在高潮时没入水中的自然形成的陆地”。接着，海洋法又说，“如果低潮高地全部或一部与大陆或岛屿的距离不超过领海的宽度（即 12 海里——笔者注），该高地的低潮线可作为测算领海宽度的基线。如果低潮高地全部与大陆或岛屿的距离超过领海的宽度，则该高地没有其自己的领海”。按照这样的规定，南海诸群岛的许多岛礁，特别是中国一贯主张的领海的最南端的曾母暗沙就不能作为划领海基线的“适当点”，南海诸岛屿的大部份就根本不能归属中国，更谈不上这些岛礁周围的海域（包括专属经济区）了。

根据海洋法关于群岛基线的规定，中国与菲律宾有争议的黄岩岛也不能属于中国，因为黄岩岛距离中沙群岛主体的距离远远超过了“最长距离”的 125 海里。

从历史上看，国际法关于领土取得的通行准则有三条，即先占原则、时效原则和毗邻性原则。中国对南海的主权主张主要基于先占原则；例如，中国历来强调中国先民早于任何其他国家的居民在南海诸岛屿从事生产活动，中国政府早在数百年前就对南海诸岛屿行使管辖权，二战后是中国政府派遣海军收复一度被日本侵占的南海各群岛，中国对南海的主权主张长期得到有关国家的承认，等等。但是，1982 年通过的联合国国际海洋法公约强调的是后两个准则，即时效原则和毗邻性原则。由于在文革期间中国政府忽视了对南海的关注和管辖（一度渔民还不能到南沙群岛去捕鱼），周边国家趁机侵占了南沙群岛的大部份岛礁。而中国又在 1982 年和 1996 年分别签署和批准了国际海洋法。这样，我国长期所坚持的“先占原则”就失去了应有的

法律意义。

近年来，美国国务卿希拉里·克林顿和国防部长盖茨呼吁中国按照国际海洋法与有关国家解决南海争议。例如，在最近召开的东盟地区论坛上，针对中方对南海的主权主张，美国国务卿希拉里·克林顿说，（中方应）依据国际法对南海提出主权要求，应该根据地貌特征（land feature）提出“合理要求”，而不仅仅是依据“历史先例”。美国的这些言论反映出它无疑是看到了国际海洋法对中国不利的那一面。

或许国际海洋法包含对中国有利的内容，这需要中国的国际法专家深入研究，在国际法领域逐步建立起对我有利的话语权，摆脱目前受制于人的被动状况。

© 上海欧洲学会，2011

《研究报告》刊发有关当前国际重大热点问题的分析和对策建议报告。报告仅反映作者个人观点，不代表上海欧洲学会的立场。

地址:上海市威海路 233 号 803 室, 200041

电话/传真: 0086-21-6327-6919

网址: www.sies-cn.org