

【热点聚焦】海权理论与中国海权战略

中菲海权争端的对策思考

赵虎敬

(河北大学 政法学院,河北 保定 071002)

摘要:南海属于中国的固有领土是一个无可争议的事实。但是,多年以来,菲律宾不断侵犯我国南海海权,双方矛盾不断升级。究其原因,其中有地缘、资源、国内政治和国外支持等多方面的原因。如何化解矛盾,维护国家主权与领土完整需要我国政府作多方面的考虑。秉承主权在我原则,做好军事应对、完善有效管理和加强两岸合作无疑是解决中菲海权争端中的有效途径。

关键词:中菲海权;国家主权;海权争端;行政管辖;两岸合作

中图分类号:D993.5

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2012)05-0012-05

一、中菲产生海权争端过程简述

中国与菲律宾之间关于南沙群岛部分海域主权及资源方面的争端其实是个伪命题。中国对于这片海域具有无可争议的主权。菲律宾的侵夺其实是一种违法行为,是对中国国家主权的侵犯。南沙群岛位于北纬 4° 至 $11^{\circ}30'$ 、东经 $109^{\circ}30'$ 至 $117^{\circ}47'$ 之间,南北长约1000 km。距离越南海岸650 km,距离西沙群岛约为750 km,距离菲律宾的巴拉望岛约为100 km。群岛约由近235个荒芜的岛、礁、沙滩组成。在人类社会漫长的历史传承中,南海是中国领土固有的组成部分一直以来都是一个不争的事实,为世界各国政府和人民所公认。但是,自从20世纪30年代开始,尤其是在20世纪70年代以后,周边国家开始不断侵夺我国南海岛屿。菲律宾是最早对南海提出“权利”主张的国家。中菲关于南海海权的争端经历了半个多世纪。其中有过缓和,但不曾停止。最近,以黄岩岛为焦点,双方的矛盾一度激化。

20世纪90年代以前,尽管菲律宾已经事实侵占了我南海的一些岛屿,但是关于侵占岛屿的主权归属,菲律宾并未有今天的“明确主张和要求”。这种情况直到20世纪90年代中期,随着《联合国海洋法公约》等相关法律文件的出台并具体适用以后,菲方的所谓“主权要求”才真正浮出水面,成为了所谓的国家间争端。以现时期中菲双方争议最为激烈的黄岩岛问题为例。菲律宾政府宣称,黄岩岛位于该国专属经济区范围之内,属于200海里的管辖范围。配合这种主张,菲方不断抬升侵占行为的烈度和级别,直至今天开始提出对侵占海域及岛屿的所谓的“主权”要求。事实上,多年以来,菲律宾侵占我国南海主权的侵扰活动一直在延续。1997年,我国一些民间组织自发地在南海海域进行无线电探险活动,菲律宾政府则出动军舰和军用飞机进行跟踪和干扰,对相关正常科研活动进行无理干涉。1997年4月,菲律宾两名议员登上黄岩岛,在岛上竖立该国的国旗,埋下了菲律宾的界碑。1998年,我国海南省的渔船在黄岩岛海域进行打鱼作业时遭到菲律宾军方的拦截,船上的渔民被菲军方非法拘押。1999年,同样是在黄岩岛海域,我国一艘渔船被菲律宾海军军舰撞沉,渔船上11名渔民被撞落大海。同年,菲律宾教育部发布了该国的新版地图,在地图中非法地将黄岩岛连同整个南沙群岛标注进入了菲

收稿日期:2012-07-08

作者简介:赵虎敬(1973-),男,辽宁葫芦岛人,法学博士后,副教授,硕士生导师,主要研究方向为国际政治。

律宾的领土版图。2000年,菲海军开枪射杀一名中国渔船船长。2002年,在黄岩岛附近海域,我国多名正常作业的渔民遭到菲律宾军警的殴打和抓捕。2003年,在中业岛海域,菲律宾非法举办了所谓的“设立卡拉延市25周年”的庆典活动,并于同年11月非法拆毁了我国在该岛设立的主权标识的标志物。2006年,菲方侵权举动升级,明确表示将要在中业岛上修建军事设施,要增建军事码头,修缮飞机跑道。2008年,菲律宾《每日问询报》发表了菲海军副司令安伯勒·托伦蒂诺少将的一份书面声明,宣称菲律宾海军和海军陆战队会为保卫南沙群岛“战至最后一人”^[1]。2009年3月,菲律宾时任总统阿罗约签署了“领海基线法”。在该项文件中,我国南沙海域部分岛屿和黄岩岛被划入了菲属领域。2012年4月,中国和菲律宾之间有关黄岩岛的争议上升为双方舰艇对峙的局面。同年5月,菲律宾正式提出将黄岩岛的名称改为“帕纳塔格礁”。尽管目前中菲海权争端局势渐有所缓和,但是问题尤在,解决起来仍然困难重重。

二、中菲海权争端的原因分析

1. 重要的地理位置

南海素有“亚洲地中海”的美誉,连贯印度洋、太平洋,沟通亚非欧三大洲。南海拥有众多的国际性海峡,如巴士海峡、台湾海峡、马六甲海峡。巴士海峡是东亚地区南北部分的枢纽关节,通过东海与菲律宾海的海水勾连进行两域的交通。马六甲海峡则是亚、非、欧三大洲交通的咽喉要道,成为太平洋与印度洋海水相通的结点。在军事战略设置上,越南的金兰湾和菲律宾苏比克湾作为世界上两大著名的海军基地,分设南海海域两端。对于这片海域的控制成为海洋方面控制东亚通往南亚乃至中西亚甚至是非洲、欧洲的关键部位。作为交通航道,南海海面上的航运极其繁忙,拥有“世界第三黄金水道”的美称。平均每年超过6000亿美元的货物要经过南海进行运送,运输量超过世界运输总量的30%。中国通往国外的39条航线中,有21条通过南沙群岛海域,60%外贸运输从南沙经过。美国从亚太地区进口的原料中,80%~90%是通过南海航线运输的,日本每年从中东进口的原油中,80%多要经过南海运输^[2]。无论是从地理位置上还是交通运输上,南海都具有重要的战略地位。控制了这片海域,从军事纵深上就拥有了方圆近千海里地域的操控权。包括美国、日本等非接邻国家多年来“热心”南海问题背后其实都有战略介入与控制的现实考量。

2. 丰富的资源储藏

南海的资源十分丰富,主要有油气资源、渔业资源及其他方面。当前,石油是世界经济发展中不可或缺的关键因素。根据20世纪60年代进行的科学考察,联合国机关机构在南海海底发现了储量庞大的石油资源。对于油气资源的争夺就成为菲律宾侵夺南海的一个重要原因。弗雷德·桑德曼,作为当代最著名的一名国际政治学家,曾经就利益问题有过这样的精辟表述。“纷繁复杂的外交政策问题以国家利益为焦点便可以变得有条有理,只有用国家利益的概念才能揭示国家及其政府的行为”^[3]。根据我国国土资源部做出的有效预测,南海有含油气构造200多个,油气田180个。据初步估计,整个南海的石油地质储量大致在230~300亿吨,约占我国总资源的1/3。目前,南海已被列为国家十大油气资源选区之一^[4]。南海海区气温偏高,海水较深,鱼类资源也异常丰富。在我国1981年的一次海洋生物考察中,在南沙群岛海域周围收集的鱼类标本多达2597种^[5]。目前的捕鱼量为200~250万吨。在20世纪90年代中叶,年产值约为30亿美元,是世界上最丰富的渔场之一^[6]。南海同时还蕴藏有极为丰富的矿物资源,像低镁和高镁方解石以及文石等,而且,如锰、镍、铁及其他各种元素储量也十分可观。对于工业并不发达的菲律宾而言,南海的各种资源可能带来的巨额收益无疑是一个巨大的诱惑。

3. 转移国内矛盾的需要

有史以来,政治不稳定,以民族宗教问题为主引发的相关矛盾频发是菲律宾国内政治发展延续的常态与特点。每个时期,各派政治势力斗争激烈,政权更迭频仍。每有国内矛盾尖锐,当权人物就会实施政治卸力。侵夺南海就是一个屡试不爽的由头,成为菲律宾各届政府和国会转移国内矛盾、分散民众国内问题注意力的出口。2008年国际金融危机爆发后,菲律宾经济发展受挫,国内民众对政府十分不满。当年正好是菲律宾的大选年,菲国内的各个政治派别就把“领海基线法案”的通过变成了政治角力的一种噱头与把手。出于选举的目的,尽管各股政治势力在诸多问题上针锋相对,但在通过领海基线法案上最终达成了一致意见。现今的菲律宾总统阿基诺三世挑蚌中国南海同样也有这方面的考虑。阿基诺上台以后试图振兴经济,消除贫困,解决贪污腐败的痼疾。但

是,几年下来成果不彰。阿基诺的民意支持率也开始不断下降。国内反对政府的游行示威时有发生。有数据显示,阿罗约执政期间,菲律宾政府就面临巨大的财政赤字。据权威部门统计,2009年,菲律宾的财政赤字高达2985亿比索。到了2012年,目前菲律宾的财政赤字已经超过了2930亿比索。外债方面,菲律宾对外举债一直高居不下,目前已经有530亿美元的外债,占其国内生产总值34%以上。阿基诺总统上台以后,菲律宾国家的财政状况并没有得到有效改善。从目前情况来看,阿基诺政府如果不增加税收很难改变国内财政吃紧的状况。但是,因为菲律宾政府当前国内基础设施建设任务很重,在这种情况下也很难有多余的资金来改善相关状况^[7]。据菲律宾媒体2012年3月报道,菲律宾的失业率已由3个月前的20.2%增加至24%,相当于970万人失业,其中很多人是因经济低迷而被裁员。据统计,菲律宾总人口的1/3要靠领取补贴过活,这一数字在东南亚国家中是最高的^[8]。菲律宾“5月1日运动”主席拉伯格2012年6月称,日前社会气象站公布的菲一季度34.4%的失业率可能仍低于实际失业率,因为该调查仅统计18岁以上正在找工作的人,并未将因缺少工作机会而放弃求职的人纳入统计范围^[9]。在这种严峻形势下,阿基诺三世急需通过转移国民视线来缓解国内压力,而南海问题就成为他围魏救赵的一步棋。政治评论家拉蒙·卡西帕指出,阿基诺三世在南海问题上表现强硬,旨在借用民族主义情绪,将自己塑造成一个“铁腕领导人”。“他是一个很好的表演者,想告诉人们,他是真正的领导者”^[10]。

4. 美国背后的推手

回顾多年以来南海问题的发展可以总结出其中一个显著特点,即以美国为首的区域外大国介入是导致问题复杂化、困难化的重要原因。2011年10月,美国总统奥巴马高调宣示美国战略重心要东移。2012年1月5日,奥巴马在五角大楼发表美国最新的军事战略报告时,明确地把中国与伊朗一起列为美国的主要敌人,为美国战略东移寻找借口。事实上,中菲南海争端的升级与美国的战略东移不无关系。早在1990年10月,美国政府的远东事务助理国务卿所罗门就曾对南海等问题有过讨论。所罗门在美国加州圣迭戈大学的一次演讲中,对当时国际社会的一些热点与所谓的“紧张”问题进行过总结。南海问题、朝鲜半岛问题、柬埔寨问题和当时的苏日北方四岛问题都被所罗门归纳为会引发世界紧张的“紧张根源”,会随着国际形势的发展引发地区性甚至是全世界范围的不安与矛盾。而且,所罗门还总结了当时国际社会的主要压力来源,认为国家保护主义和民族主义构成了国家与社会压力的主要内容,而要解决相关争端和冲突的有效途径就要建立一个更加公平的贸易和金融制度,“是加强太平洋地区安全与繁荣的绝对必要条件”^[11]。2009年7月15日,在美国国会参议院外交关系委员会举行的一次听证会上,民主党参议员吉姆·韦伯也谈到了南海问题。并且公开宣称,为了克服中国在南海地区所谓的“军事恫吓”,美国政府应该在该地域布署军事力量,以便为相关国家提供相应保护。韦伯同时宣称,外交关系委员会举办听证会的重要目的就是要探讨中国在东海与南海相关海域主权与专属经济区相关权利主张的合法性与合理性。而且,韦伯还提出一个解决问题的具体办法,就是希望美国政府直接介入南海争端^[12]。美国高官政府染指南海问题的事例不在少数。2010年7月,美国国务卿希拉里在出席东盟外长论坛时,同样也有关于南海主权争议问题的言论发布。大致内容也是南海问题关系到“美国国家利益”、关系到“美国的自由通行权”,并且表示反对所谓的“武力解决”的解决方式。不难看出,美国政府高层就南海问题的相关表态矛头指向非常明显,针对的就是中国。实际上,美国介入中菲南海争端的目的很明确,就是要遏制中国综合国力的提升,担心中国的发展壮大会危及美国当前“世界霸主”的国际地位。2012年4月25日,中菲黄岩岛对峙事件发生不久,菲律宾和美国的“肩并肩”联合军演在巴拉望岛展开。美军参演兵力多达4500人,是美国参加历届“肩并肩”联演出动兵力最多的一次。尽管双方宣称军演目的是要加强两国在应对恐怖主义、海盗、走私及自然灾害等方面的合作,但其真实目的是要借军演为菲律宾打气壮胆,搅混南海局势。2012年6月初,中菲黄岩岛对峙事件已经有所缓和,此时美国国防部长帕内塔开始了出访亚洲之行。帕内塔在新加坡访问时表示,美国将加强在亚太的军力部署,60%的美军战舰将部署到亚太地区^[13]。帕内塔的表态让菲律宾再一次燃起了借力打力的“希望”,南海海域狼烟再起。

三、解决中菲南海海权争端的对策思考

1. 依据史实,坚守主权在我原则

南海自古以来就是中国的领土是一个不争的事实,同时具有历史与法律上的充分依据。我国大量历史文献

表明,中国是世界上最早发现南沙诸岛这个地方,并对相关岛屿进行实际行政管辖的国家。我国渔民在南海海域进行捕鱼作业的活动最早可以追溯至1000多年以前。公元一世纪,杨孚著有《异物志》,其中就有南海海域出产海龟和玳瑁的内容记载。汉代开始,中国政府就在南海海域建设有出海口,进行开发利用。唐宋以后,史料记载当时中国政府对于南海岛屿的称谓是如“万里石塘”、“万里长沙”等。1279年,元朝著名的天文学家郭守敬被皇帝忽必烈派到南海海疆进行测量,当时测量的范围就包括有今天的黄岩岛。到了明清时期,包括一些地图在内的,对南海海域进行记载和描述的史料则更加丰富。其中,如罗洪先的《广舆图》、陈伦炯的《四海总图》、郑光祖的《中国外夷总图》、魏源的《海国图志》。这些史料都明确载明,南海岛屿归属中国版图之内。其中,清政府时期出版有大批的官方行政地图,如《清直省分图》、《皇清各省直分图》、《大清一统天下图》。这些地图都将南海海域及相关岛屿明确划定为中国版图范围。1914年,上海东亚图书馆胡晋接编的《中华民国地理图志》是近代最早标注南海疆域线的图志。从此以后,中国出版的地图中都开始标注有南海海疆的界线。1947年,中华国民政府绘制了“11段线”作为南海域传统的疆界线。新中国成立后,在“11段线”的基础上,我国政府又绘制了“9段线”。到目前为止,这条海疆线一直在沿用。

2. 加强军事建设,巩固南海防线

中国是一个追求和平的国度。不先使用武力是我国外交的一项基本原则。但是,保持相应的国防力量与军事威慑是保障一个国家国家安全稳定的有效手段与根本保障。在中菲南海争端上,长期以来的军事缺乏是造成菲方不断滋扰、得寸进尺的一个原因。长期以来,每有菲律宾抢占南海举动发生,中国政府都会发出明确的、强烈的抗议。但是,抗议过后往往是不了了之。而且,“狼来了”的故事也让菲律宾对于中国政府的抗议变得习以为常,甚至被菲律宾的一些人看作是软弱可欺。尽管我国政府秉持和平解决争端的外交原则,但关键时刻的军事出击是解决问题的必然选择。黄岩岛对峙事件中,中国海监船的出现让菲律宾政府真正感觉到了中国政府的坚持,感觉到了击穿中国政府外交底线后的无可救济。在这种情况下,军事威慑成为菲方冷静处理问题的“醒酒汤”。而且,中国政府军事实力的增强,尤其是海军实力的提升同样也震慑着如美国等域外国家,在他们试图或实际参与南海争端过程中有了更多的顾忌与考虑。毕竟,在当今时代,包括中国与美国这样的国家都无法承担战争爆发的后果。从这个角度上讲,发展强大的海军是必须的,是和平解决南海争端的保证。

3. 完善行政管辖,提升控制力度

长期以来,南海海域及诸岛缺乏有效管理是让菲律宾等国乘虚而入的一个重要原因。目前,我国政府已经意识到了这个问题的严重性。加强管理、提高控制能力已经成为我国政府解决南海问题的一个必然选择。三沙市的成立就是我国长期战略考虑的结果。2012年7月23日,海南省三沙市第一届人民代表大会第一次会议闭幕,选举产生第一任政府领导人。人民政府驻扎于西沙永兴岛,属于地级市建制,管辖西沙、中沙及南沙各群岛及周边海域。作为集党政军权力于一身的地方一级政权机构,三沙市政府的成立在中国政府对南海地区施行有效的管理运作的过程中具有重大的战略与现实意义。首先是明确了南海地区的行政管辖问题。在过去,中国对西沙、中沙及南沙各群岛进行管理的机构分别为西沙群岛、南沙群岛、中沙群岛办事处,属县团级单位。三沙市成立后,规制上升为地师级单位,相应的管理机构也一并升级。管理人员得到充实,执政能力得到加强,管理效能大幅提升。其次,对辖区内属地管理的能力大为提高。三沙市成立不仅配置有相应行政管理机关,还设立有师级的三沙警备区。警备区是一个担负城市警备任务的军事单位,负责辖区内国防保卫和民兵预备役工作,这将使中国人民解放军在南海前线的指挥、安防及战备反应等能力得到增强。再次,推动了南海地区的开发建设。多年来,南海海域丰厚的资源因为缺乏有效管理,被菲律宾等国盗采严重。三沙市的设立可以遏制这种局面的恶化,通过加强其所辖区域资源的开发,完善海南省甚至是国家对于南海资源的统筹规划与管理。此外,还可以推动当地旅游资源的开发。三沙建市后,南海的许多岛礁就有了进一步开发的可能。一些风景优美的岛礁可以开辟为潜水旅游与风景名胜,像东岛、中建岛、金银岛、珊瑚岛、甘泉岛等较大的岛屿甚至可以建设岛屿酒店,提升旅游经济附加值。

4. 加强两岸沟通,形成解决合力

当前,海峡两岸已经进入了和平发展的良性发展轨道,经贸合作密度日趋增强。面对南海争端,两岸在一个中国的共识之下,用同一种声音说话,对于解决中菲南海争端无疑是一种有益思考。在南海地区,两岸要坚持自

己的主权主张,保持对于主要海域和岛屿的实际控制,这是两岸在南海问题上进行合作的事实基础。尽管目前两岸还没有统一,双方在由谁代表中国行使南海主权这一问题上没有达成共识。但是,在一个中国原则之下,双方在南海问题上的具体立场和主张并不排斥,这是双方进行合作的政策基础。而且,加强两岸合作解决南海争端对于中国政府而言还具有深远的衍射效益。首先是强化了两岸同胞对于一个中国概念的认识。主权问题涉及的是全体炎黄子孙的共同利益,国家主权的缺失不仅是大陆人民的单方事情,对于台湾民众也是休戚相关。同为华夏传承,维护祖宗基业,保卫中华财富关系到整个中华民族的整体利益。与之相比,意识形态上的分立与政治立场上的迥异显得微不足道。从这个角度思考,合作解决南海问题对于台湾民众会是一堂生动的思想教育课,会让台湾人民认真思考分裂的弊疾,主权破碎受蚀的惨痛。另外,基于台湾方面的“地利”优势,台湾的加入会让大陆政府在处理南海争端问题时能力增强。两岸间的合作在国际战略层面也是一手高明的布局。众所周知,台湾对于美国的全球战略具有异常重要的作用。两岸间的联手会让美国的东亚战略陷于一种两难窘境。美国选择支持菲律宾势必引起台湾方面对于美国的不满,消耗其日后在台湾问题上插手的机率与可能。这个是美国非常不愿意看到的。如果美国在南海争端中放弃菲律宾,又会使得包括菲律宾在内的东南亚相关国家对美国的举动失望,伤了这些国家的心,美国战略东移的布局无法展开。但是,作为搅局关键因素,美国的“举棋不定”对于中国而言无疑是“利好”,会为中国政府解决南海问题争取更多的机会与时间。

参考文献:

- [1] 菲律宾《每日问询报》. 中青在线(北京)[EB/OL]. (2008-04-09)[2012-06-05]. <http://war.163.com/08/0409/08/492VB1UT00011MTO.html>
- [2] 美丽富饶的南沙群岛[EB/OL]. (2009-03-17)[2012-06-05]. <http://news.qq.com/a/20090317/001308.htm>.
- [3] 约翰·F·卡迪. 战后东南亚史[M]. 上海:上海译文出版社,1984.
- [4] 李金明. 南海波涛——东南亚国家与南海问题[M]. 南昌:江西高校出版社,2005.
- [5] 李金明. 南海争端与国际海洋法[M]. 北京:海洋出版社,2003.
- [6] 陈史坚. 浩瀚的南海[M]. 北京:科学出版社,1985.
- [7] 王传军. 阿基诺三世面临挑战[EB/OL]. (2010-06-11)[2012-06-05]. http://www.gmw.cn/01gmr/2010-06/11/content_1148092.htm.
- [8] 阿基诺三世借南海问题掩盖治国无能[EB/OL]. (2012-03-04)[2012-06-05]. http://chn.chinamil.com.cn/jwj/2012-03/04/content_4807661.htm.
- [9] 菲律宾工人团体称失业问题比想象的更严重[EB/OL]. (2012-05-25)[2012-06-05]. <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/j/jyl/j/201205/20120508146068.html>.
- [10] 林金枝. 祖国的南疆——南海诸岛[M]. 上海:上海人民出版社,1988:165.
- [11] 国际先驱导报. 美国参议员建议美政府介入南海争端[EB/OL]. (2009-07-20)[2012-06-05]. <http://news.qq.com/a/20090720/00809.htm>.
- [12] 美国 60%海军舰艇将在 8 年内部署到太平洋[EB/OL]. (2012-06-02)[2012-06-05]. <http://www.tuita.com/tagpage/>.

Countermeasures on China-Philippine's Sea Sovereignty Conflict

Zhao Hujing

(College of Politics and Law, Hebei University, Baoding 071002, China)

Abstract: The South China Sea belonging to China is a hard fact. But during the past many years, Philippine violates our sovereignty constantly and the two countries' conflict upgrade continually. There are many reasons in the problem, such as geopolitics, resource and foreign countries' interference. How to solve the problem and protect our country's sovereignty is a difficult question for our government. Upholding the fundamental rule, preparing the military strength and enforcing the effective management are the priorities.

Key words: China-Philippine Sea sovereignty conflict; national sovereignty; sea conflict; administrative jurisdiction; cross-straits cooperation