

# 国际海洋形势变革背景下的 中国海洋安全战略\*

——一种框架性的研究

刘中民

**摘要:** 当今国际海洋形势正在发生深刻变革, 突出表现为世界各主要海洋国家纷纷加强和调整海洋政策; 《联合国海洋法公约》生效的正面效应与负面效应同时显现; 以海权角逐为核心的海洋地缘战略争夺不断加剧; 海洋领域的非传统安全威胁的影响日益凸显。在此背景下, 中国的海洋安全面临着日趋严峻的挑战。因此, 中国应该制定明确的海洋安全战略。本文认为, 在宏观战略层面, 中国要把海洋安全战略纳入国家的大战略之中; 在微观战略层面, 中国应妥善处理中美关系中的海权问题, 妥善解决中国与日本、中国与东南亚国家的海洋权益争端。

**关键词:** 国际海洋形势 海洋安全 海洋战略

**中图分类号:** D82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-4812(2011)03-0001-09

当今国际海洋形势的变革突出表现为世界各主要海洋国家纷纷加强和调整海洋政策; 《联合国海洋法公约》生效的正面效应与负面效应同时显现; 以海权角逐为核心的海洋地缘战略争夺不断加剧; 海洋领域的非传统安全威胁的影响日益凸显。在此背景下, 中国的海洋权益和海洋安全面临着日趋严峻的挑战。

海洋安全战略研究的任务主要在于为维护国家海洋安全, 捍卫国家海洋权益, 保障国家的海洋生存空间提供战略思路。由于中国在海洋安全方面面临的压力和挑战主要来源于中国海洋空间所处的亚洲太平洋地区, 因此中国海洋安全战略应主要着眼于处理好中美、中日、中国与南海周边东盟国家的关系。在总体的战略层面, 首先需要从战略高度认识冷战后中国海洋安全面临的压力和挑战; 其次需要把中国的海洋安全战略纳入国家的大战略之中, 并与国家大战略相适应、相配合。具体而言, 妥善处理中美关系中的海权问题是中国海洋安全战略的重中之重; 妥善处理与日本的领海纠纷, 维护中国海洋权益是当前中国海洋安全战略的当务之急; 从战略全局出发, 妥善处理中国与东盟国家的海洋权益争端是中国海洋安全战略的重要课题。

## 一、深入认识当今国际海洋形势的深刻变革

### 1. 世界各主要海洋国家纷纷加强和调整海洋政策

\* 本文为2010年上海市哲学社会科学规划课题“中国热点外交的理论与案例研究”(2010BGJ002)的阶段成果, 同时得到上海市“曙光学者计划”、上海市重点学科(B702)和国家211工程3期重点学科建设项目资助。

自1994年《联合国海洋法公约》生效以来,世界各海洋国家都在根据本国的具体情况,重新制定或调整本国的海洋战略、政策和法律。在此过程中,美、俄、日等国家海洋政策的调整尤其引人注目。

20世纪90年代以来,美国制定了一系列海洋发展的战略规划。进入21世纪后,美国国会于2000年通过了《海洋法令》。2004年,美国出台新的海洋政策《21世纪海洋蓝图》,对海洋管理政策进行了彻底的评估,并为21世纪的美国海洋事业与发展描绘了新的蓝图。2004年12月17日,美国总统布什发布行政命令,公布了《美国海洋行动计划》,对落实美国《21世纪海洋蓝图》提出了具体的措施。<sup>[1]</sup>

进入新世纪以来,重建海洋强国已成为俄罗斯国家战略的重要组成部分。普京明确指出,俄罗斯只有成为海洋强国,才能成为世界大国。2000年3月,普京以总统命令的形式颁布了《2010年前俄联邦海上军事活动的基本政策》。随后,《俄联邦海军未来10年发展规划》、《俄联邦海洋学说》等文件也纷纷出台。2001年7月,普京批准了《俄罗斯联邦至2020年海洋政策》,全面阐述了俄罗斯的国家海洋政策实质、原则、内容及其实施手段。<sup>[2]</sup>

进入21世纪后,日本政府制定了一系列海洋开发战略计划,并于2001年提出了国家海洋政策的基本框架。在2001年日本内阁会议批准的科技基本规划中,海洋开发和宇宙开发被确立为维系国家生存基础的优先开拓领域。<sup>[3]</sup>2004年,日本发布了第一部海洋白皮书,提出要对海洋实施全面管理。2005年,“日本海洋政策研究财团”发布了《海洋与日本:21世纪海洋政策建议》,其主要内容包括:树立海洋立国思想;制定日本海洋基本法,完善海洋法律体系;强化和完善海洋行政管理及协调机制;加强对包括大陆架和专属经济区在内的海洋“国土”的管理;积极参与和引导国际事务;加强海洋教育和海洋意识宣传。<sup>[4]</sup>

20世纪90年代以来,中国批准了《联合国海洋法公约》,进行了一系列海洋立法,发布了《中国海洋事业的发展》、《中国海洋21世纪议程》等政府性文件,提出了“搁置争议、共同开发”等解决与周边国家海洋争端的思想,使我国的海洋事业获得了较快的发展。但是,不容否认的是,我国海洋事业的发展与海洋强国的目标之间仍然存在着巨大差距。《中国海洋21世纪议程》针对中国海洋事业发展面临的国际形势指出:“国际海洋事务出现了新的形势,维护海洋权益面临繁重任务;各国都在加强海洋科学技术研究、开发和应用,以增强国际海洋竞争能力。中国的海洋事业正面临着巨大的挑战和机遇。发展海洋事业,迎接被誉为‘海洋时代’的21世纪,是中华民族责无旁贷的使命。”<sup>[5]</sup>

## 2. 《联合国海洋法公约》生效的正面效应与负面效应并存

《联合国海洋法公约》的缔结和生效,对当代国际关系产生了革命性的影响。公约所确立的主要国际法律制度包括领海与毗连区制度、专属经济区制度、大陆架制度、用于国际航行的海峡通过制度、公海制度、群岛和群岛国制度、国际海底区域制度、海洋环境保护与保全制度、海洋科学研究与技术转让制度、海洋争端解决制度等。这些新规定和新制度的确立,对于建立国际海洋新秩序具有十分深远的意义,其积极影响包括:12海里领海制度突破了西方传统海洋大国坚持的窄领海制度;专属经济区制度和大陆架制度为各沿海国确立国家管辖区域提供了国际法律制度依据;国际海峡通行制度的确立有利于世界海洋贸易的发展;国际海底区域制度确立了“人类共同继承财产”的概念和制度;国际海洋法法庭的创立有助于争端解决;沿海国、港口国污染管辖权的确立打破了传统的污染专属管辖权。

但是,由于《公约》是世界各国主张折衷、妥协的产物,使得诸多矛盾与分歧在《公约》生效后依然存在,甚至某些矛盾还随着《公约》的生效而日趋尖锐,并产生了一定的负面效

应。<sup>[6]</sup>《公约》生效的负面影响主要包括：首先，《公约》的生效导致国际海洋划界争端的加剧，其根源主要在于《公约》关于划界原则的规定过于笼统、含糊，导致各国对海洋划界原则的理解和适用产生巨大分歧。其次，专属经济区内海上冲突的可能性增多，其根源主要在于《公约》的不完善，为少数海洋大国在他国的专属经济区进行军事侦察等活动提供了借口。最后，“剩余权利”<sup>[7]</sup>问题的消极影响开始显现，主要表现为《公约》对许多问题未作明确规定，在当前最为突出的问题主要体现为由围绕海洋和平利用以及海上反恐问题所引发的争议。

### 3. 以海权角逐为核心的海洋地缘战略争夺加剧

大西洋和欧洲沿海海域的地缘战略争夺突出表现为美俄之间的争夺。近年来，美国一直积极推进北约东扩，从地缘战略层面来看，其战略目的主要在于全面挤压俄罗斯在大西洋的战略空间，将俄彻底挤出传统海洋势力范围，防范和遏制俄海军东山再起，进而全面控制大西洋。普京上台后，大西洋成为俄罗斯安全战略的重点。《俄罗斯联邦至 2020 年海洋政策》认为，俄只有在大西洋保持足够的海军实力，才能确保俄国家利益和安全。在太平洋和东亚海域，美、日的战略动向引人注目。美国的战略图谋主要包括：首先，维持在太平洋与东亚沿海区域的海权优势，通过发挥“离岸平衡手”作用主导亚太事务是美国的主要战略目标；其次，推行战略东移，遏制中国海权发展是美国西太平洋战略的主要图谋。日本当前的战略动向突出表现为不断强化日美同盟关系中针对中国的海上安全合作，推行大陆架延伸战略，不断扩大海上军事活动范围等。冷战结束后尤其是 9·11 事件以来，美国、印度等大国在印度洋的战略扩张尤为明显。当前，美国对印度洋地区的掌控能力明显增强，其安全战略日益凸显为从大西洋、太平洋两翼收拢，在印度洋合围，实现其世界海权与全球安全战略统合的目标。冷战结束以来，印度明确提出了“东方海洋战略”的构想，强力推进“西挺东进”战略，力图掌控从波斯湾到马六甲海峡以东的广大地区。为此，印度加强了对印度洋及其周边海域的战略部署，通过“东进”战略积极谋求向太平洋进行渗透，并大力发展海上力量尤其是海上战略核力量。<sup>[8]</sup>

### 4. 海洋领域的非传统安全威胁日益凸显<sup>[9]</sup>

从传统安全的角度看，海洋领域的安全追求主要表现为对海洋主导权的追求，对世界海洋航路及其战略要塞的控制，对海洋资源的争夺，对世界贸易主导权的掌控，进而谋取在世界政治、军事和经济领域的权势。但是，伴随战后以来全球化进程的加快，来自海洋领域的非传统安全问题也日益进入国际关系领域并对世界政治产生了重要影响。海洋领域的非传统安全威胁是一种特殊的非传统安全威胁。从安全威胁的层次来看，海洋领域的非传统安全涉及国家、地区、全球等多个层次。当前，海洋领域的非传统安全威胁主要包括：首先，地震、海啸、台风、风暴潮、赤潮等海洋自然灾害无疑是最典型的海洋领域的非传统安全威胁。例如，日本大地震和海啸引发的核安全威胁已成为当今世界最大的安全威胁之一。其次，海盗、海上恐怖势力泛滥，已经成为威胁全球安全的国际公害。第三，部分濒海国家面临海平面上升侵吞国土的严峻威胁。第四，海洋环境污染和生态系统危机不断加剧造成全球公害。

## 二、要从战略高度分析冷战后中国海洋安全面临的压力与挑战

1. 美国的太平洋战略对中国海洋战略空间的压力和挑战。<sup>[10]</sup>第一，美日两国呈现出联手控制西太平洋的战略态势，对中国海上安全压力增大。冷战结束后，尤其是 20 世纪 90 年代中后期以来，《美日安保条约》的修订明显折射出两国联手控制西太平洋、压制中国的战

略企图。从我国的安全环境来看,美日同盟的加强对我解决台湾问题和南海问题产生制约,同时也将使中国海权的战略环境面临更大的压力。第二,美国的台湾政策尤其是对台出售军事武器和美台军事合作的不断升级,将极大增加中国解决台湾问题的海权成本。美台军事关系的存在尤其是美国对台军售,构成了台湾当局“以武拒统”的重要后盾,纵容了台湾当局将台湾问题“国际化”和“亚太化”的企图。第三,美国在南海问题上一改过去奉行的“中立”立场,转而采取“积极”介入的政策,不断推动南海问题的“国际化”,不仅增加了南海问题的复杂性及争端解决的难度,同时也破坏了中国与东盟合作的地区环境。

2. 中日钓鱼岛和东海海洋划界争端加剧。<sup>[11]</sup>第一,中日钓鱼岛争端的形势日趋严峻。近年来,日本不断强化对钓鱼岛的控制,阻挠中国在钓鱼岛海域的科学考察,试图在钓鱼岛问题上与美国联手对付中国,导致中日关系持续紧张。第二,中日东海海洋划界争端加剧。近年来,中日两国围绕东海的石油天然气开采问题纠纷不断,导致中日两国摩擦不断加剧,并和历史问题、钓鱼岛问题一起成为中日关系中的敏感问题。

3. 南海主权争端日趋复杂。<sup>[12]</sup>当前,南海主权争端问题日趋复杂化,并使中国的南海海洋主权与海洋权益面临严峻挑战,具体体现在以下几个方面:南沙群岛岛礁多数被越南、菲律宾和马来西亚占据;东南亚国家与中国的主权与资源争端时有发生,冷战结束后尤其是1995年以来,南海周边的东南亚相关国家与中国围绕南海主权和资源的争端频繁发生;南海周边国家不断扩充军备,并加强合作;菲律宾在南沙问题上异常活跃,不断叫嚣要把南沙问题提交国际法庭,以积极推动南海问题的国际化。

### 三、中国应尽早构建与国家大战略相适应的海洋发展战略<sup>[13]</sup>

海洋发展是指人类通过开发、利用和保护海洋等社会实践活动促进社会全面进步的过程。海洋发展的历程,是人与海洋的关系从和谐到紧张,再到和谐的不断协调适应的过程;也是人类社会个体、群体、区域社会、国家之间围绕海洋的开发、利用和保护以及海洋权益的分割、分享,从竞争到合作、从冲突到共处、从无序到有序的反复协调适应的过程。海洋发展大战略的目标是解决人类围绕海洋进行社会活动过程中所出现的各种矛盾与冲突,以实现海洋开发、利用和保护事业的可持续发展。根据上述认识,中国海洋发展的大战略应该着眼于以下几个层次:

1. 中国海洋发展大战略的目标包括国际和国内两个战略层次。从大战略的角度来看,中国海洋战略的战略目标应该涉及国内和国际两个战略层面:从国际方面看,中国海洋大战略应以捍卫和维护国家主权完整和领土统一,解决与周边国家的海洋争端,维护和捍卫中国海洋权益,创造服务于中国和平发展的国际环境,全面参与国际海洋制度和海洋秩序的建设为根本目标;从国内方面看,中国海洋大战略应以全面提升全民族海洋战略意识,贯彻科学发展观,科学合理地开发、利用和保护海洋,实现海洋的可持续发展和协调发展,使海洋事业的发展服务于经济与社会的协调发展和全面进步,服务于和谐社会的构建为根本目标。

2. 中国海洋发展大战略是一个系统的战略体系。构建海洋发展大战略最根本的意义在于它构成了指导中国海洋事业发展的全局性和系统性的原则。由此出发,中国海洋发展大战略应该是包括海洋经济、海洋政治、海洋管理、海洋法律、海洋科技、海洋安全、海洋社会(文化)等子战略,并彼此形成相互联系的系统的战略体系。海洋经济战略的功能在于通过海洋开发与利用促进经济繁荣和社会的可持续发展;海洋外交战略的目标在于处理国际关系领域中的海洋矛盾,服务于维护国家海洋权益的总体外交战略和军事战略;海洋管理战略的

功能在于借助计划、组织、领导和控制等手段,实现对海洋开发利用活动中各种资源的合理配置;海洋法律战略的功能在于海洋法律制度的建设与完善,服务于国际和国内海洋秩序的建立与完善;海洋科技发展战略的功能在于寻求海洋发展的科学技术支撑,并协调科技与海洋发展之间的关系;海洋安全战略的功能在于应对海洋领域的传统军事安全威胁以及形形色色的非传统安全威胁;海洋社会(文化)战略的功能在于继承和借鉴人类历史上海洋社会活动的经验与教训,建构人类与海洋互动关系的良性模式,服务于和谐社会的构建。海洋发展大战略的各子战略之间应该是相互融通、渗透与互补的关系,并服务于海洋发展大战略目标的实现。

3. 中国海洋发展大战略的构建要服务于国家大战略的多重战略需求。当前中国的国家大战略有三种基本需求,即发展需求、主权需求和责任需求。发展需求即中国经济与社会全面发展的战略需求,此需求的满足既需要经济与社会的全面发展保持强劲活力,同时更需要国际和国内较长时期相对稳定的发展环境;主权需求即保障领土、边界的不受侵犯,并最终全面实现国家统一以及与周边国家领土和权益争端的妥善解决;责任需求,即中国作为一个发展中的大国,应该成为在亚太地区乃至全球范围内有相当影响力、发挥建设性作用的国家,塑造负责任的地区和国际大国形象。从长远讲,三种需求的满足是互利的,但在局部的时间和空间内又会产生重大矛盾,甚至在同一需求自身内部也存在一定的矛盾。中国国家大战略要满足多重战略需求这一基本现实,要求中国海洋大战略的构建要服务于国家大战略的多重战略需求,并实现彼此需求的平衡和互补,有效弥合或减缓不同战略需求之间的矛盾张力,进而服务于中国大战略多重战略需求的实现和满足。

#### 四、妥善处理中美关系中的海权问题<sup>[14]</sup>

对于海权问题对中美关系尤其是未来走势的影响,近年来中美双方都存在着两种几乎对立的论调,其矛盾的焦点在于中美之间是否存在海权冲突以及彼此如何进行应对。因此,对于中美双方而言,时下面临的共同问题是应该如何正确认知彼此的海权性质及其需求,并在主观上做出规避冲突的努力。但是,应该说在双方的舆论界和理论界,都有渲染和夸大中美海权矛盾与冲突的观点在流行,这是中美双方都应该正视的问题。中国应理性应对中美关系中的海权问题,并力求尽可能地规避与美国的海权冲突。

首先,要从中国国家大战略的多重需求角度冷静认识中美关系中的海权问题,并力求尽可能地规避与美国的海权冲突。中国海权发展的基本需求在于主权需求而非霸权需求,这就决定了中国海权发展的有限性,决定了中国大战略的构建不可能选择使自己成为一个全方位的远洋海权国家,中国海权发展的性质不会超出作为一个陆海复合型国家捍卫海洋主权的需求。因此,中国海权的有限发展绝不是以挑战美国的海洋霸权为归宿和目的,中国所面临的来自陆地和海洋的多方向的多样性的安全压力决定了中国海权的有限性及其满足主权需求的性质。从现实而言,中国的综合国力也根本无法建立美国式的全球海洋权力。

其次,中国的地缘政治环境使得中国不可能发展全球性的海权,并对美国的全球海洋霸权构成威胁。中国是典型的陆海复合型国家,根据地缘政治规律,双重易受伤害性以及服务于战略目标的国家资源分配的分散化,构成了陆海复合型国家的地缘政治弱点,决定了它们必须努力在海陆两个方面的发展保持一定平衡,而要克服这一弱点,需要极高的外交技巧和谋略,需要高明的决策者选定真正有益于国家的发展道路。尽管中国目前在海洋方面面临一系列潜在的危机与压力,中国未来的国际战略需要在继续经营陆上战略的同时,对海上战略

加以平衡甚至进行一定的倾斜,以应对台湾问题、钓鱼岛问题、南中国海问题等几个棘手的问题,但陆地边界的安全问题始终是中国安全战略中的重心所在。

第三,要进一步加强中美海上军事安全磋商机制,增加相互之间的了解和在安全上的相互信任,规避或减少冲突。中美双方不仅需要正确认识彼此的海权性质及其发展,并力求规避冲突,更重要的是要在实践领域建立和加强海洋安全磋商机制,以减少相互之间因误解和误判而引发武装冲突或战争的危险,减少发生突然性冲突的可能。1997年,中美两国就建立加强海上军事安全磋商机制达成了协议。1998年,中美两国国防部长在北京正式签署《关于建立加强海上军事安全磋商机制协定》,这是中美两国第一份在军事领域建立信任措施的协定。在海上军事安全磋商机制框架下,两国应进一步制定和完善有关海上安全的具体规则与操作程序,并建立重大海上军事演习和其他主要海军活动的提前通报制度,从而使中美海上军事安全协定的内容更加具体,更具操作性。从长远来看,中美海上军事安全磋商机制在曲折的发展过程中,将会得到进一步加强,其内容也应该不断扩展至包括海洋非传统安全在内的所有领域,进而形成中美在海洋安全领域的全面合作机制。

第四,在中美关系的战略互动过程中,双方应加强对彼此战略关切的认识。在未来中美关系的战略互动过程中,就中国方面而言,不宜夸大和渲染中国海权与美国海权之间的矛盾,同时需要向美国表明中国的立场并力争获取美国的理解;在美国方面则应该对中国面临的海洋权益危机及其解决此类危机所需要的海权发展予以理解,进而使双方都能够在认识到彼此海权性质不同的基础上,在主观上规避双方的海权冲突。对此,美国尤其应该意识到,在台湾问题、钓鱼岛问题和南海问题上,中国捍卫国家主权的意志是不容置疑的,但中国并非要挑战美国的海洋霸权,更没有将美国驱逐出亚太地区的企图和力量;美国还应该认识到,如果美国要凭借其在亚太地区的海权存在及其同盟体系阻遏中国对国家主权的追求,美国将冒与中国发生冲突的风险,同时美国也没有在台湾等局部问题上绝对胜出中国的把握。对于中国而言,也应该认可在相当长时期内,美国在亚太地区的海权存在是一种无法改变的客观存在,中国没有力量挑战美国在亚太的海权存在;中国还应该认识到美国在亚太地区的存在在客观上发挥着平衡该地区局势,维护太平洋海上通道安全的积极作用。

### 五、加强对中日海洋权益争端的战略应对<sup>[15]</sup>

第一,中国需要从战略高度认识中日海洋权益争端,急需成立由国家高层领导负责的跨部门的专门机构,对中日海洋权益争端进行战略应对。鉴于钓鱼岛问题、东海大陆架争端等问题的日趋严峻,中国亟待从战略的高度来认识中日海洋权益争端。从目前的发展态势来看,中国对中日海洋权益争端的处理尚显被动,仍处于对日激进行为进行局部应对的被动态势,缺乏对处理中日海洋权益争端的顶层战略的设计,缺乏对日方战略及其措施的系统研究和预判。因此,目前仅凭外交部相关部门进行局部应对已经无法适应中日海洋权益争端日益严峻的态势。笔者建议国家应该成立由外交、国防、海洋管理、安全等部门共同参与,广泛吸收各领域专家学者,建立由中央高层领导专门负责的机构,全面研究处理中日海洋权益争端的战略对策,并就日方可能采取的措施提供可供选择的预案。

第二,对钓鱼岛问题进行适度但不示弱的反应,中国可考虑发表关于钓鱼岛问题的政府性文件,全面阐述中国在钓鱼岛问题上的立场和政策。目前,日本在中日海洋权益争端中战略图谋和行为表现日趋激进,并不断挑起事端,对此,中国应在审慎研究的基础上,做出适度但不示弱的反应,尤其是在钓鱼岛问题上,亟待形成如何针对日方行为做出有针对性反应

的战略思维。针对日本日趋激进且不断升级的行为，中国应该采取针对日方行为进行同步升级的适度反应，扭转在中日钓鱼岛争端中的被动态势，在条件成熟的情况下，中国可考虑发表关于钓鱼岛问题的政府性文件，全面阐述中国在钓鱼岛问题上的立场和政策。

第三，加强对解决中日东海海洋划界争端的法律研究。对于中日东海大陆架争端，目前中国掌握着较大的主动权，但应该做好日方可能将该问题提交国际法院的思想准备，全面加强对中日东海大陆架争端的法律研究。在此过程中，有三个原则性的问题需要引起中国的高度重视：首先，日方提出的等距离中间线原则有悖于《联合国海洋法公约》的公平原则，中国对《中日渔业协定》的负面效应要高度重视。其次，要加强研究岛屿和岛礁在海洋划界中的不同作用，并搜集详实的科学数据。最后，中国不应主动将东海海洋争端提交国际法院诉诸法律解决，但要对日方可能采取的法律解决进行充分的准备。

第四，继续进行以“搁置争议、共同开发”这一理性原则为指导的和平努力，探索和平解决中日海洋权益争端的新途径。首先，在双方政府间成立相应的协调机构，就东海能源问题保持沟通，进行合作谈判，使双方的争端保持在可控状态，并探讨“搁置争议、共同开发”的具体途径。其次，充分发挥中日两国民间部门的积极性，较好地利用研究机构、学者的智慧，集思广益，并可成立一些民间团体或半官半民的机构，从不同侧面、以不同方式研究探讨解决分歧的途径。第三，在海洋划界问题上采取“先易后难”、“先海后岛”的原则。中日双方应该首先解决东海海上划界问题，将钓鱼岛问题暂且搁置，而后再创造条件解决钓鱼岛问题。

## 六、妥善处理中国与东盟国家的海洋权益争端<sup>[16]</sup>

在南海问题上，实现捍卫国家主权和海洋权益，而又不危害中国与东盟战略关系的持续稳定发展，构成了中国处理南海海洋权益争端的两难困境。因此，中国必须妥善处理中国与东盟国家的海洋权益争端，确立处理南海问题的新理念，探索处理南海问题的新途径、新办法。

1. 在已取得成就的基础上，继续推进以“搁置争议、共同开发”为原则的南海问题的解决方式。任何解决南海问题的方案，都必须从公平、公正、合理的原则出发，从维护地区乃至世界的和平与发展的大局出发。基于这种认识，中国一直倡导“搁置争议、共同开发”的理性原则。尽管这一原则的全面实施直至南海问题的最终解决仍有许多问题需要处理，有许多困难需要克服，但是从中国与东盟国家关系的良好态势来看，从中国现代化建设所需要的稳定周边环境来看，“搁置争议、共同开发”原则仍然是妥善处理南海争议的必然选择。

2. 坚持“双边协商”的具体策略，探索“搁置争议、共同开发”的新途径，力避南海问题的国际化。由于中国与南海争端方国家争端的性质特殊，因此，只有保持与南海争端方国家的双边友好协商，才能为“搁置争议、共同开发”创造条件。中国政府多次强调：中国反对南海问题国际化，尤其反对本地区以外大国介入；不同意建立东盟为一方，中国为另一方的磋商南沙问题的专门机构。当前，中国与越南、菲律宾、马来西亚在南海问题上达成的共识已经为推进“建立信任措施”创造了条件。但是，应该看到的是，菲律宾、越南在南海问题上单方面挑起事端，谋求将南海问题纳入东盟、联合国等国际组织框架，破坏“信任措施”的行为仍然时有发生，印尼则一直在推动将“处理南海潜在冲突研讨会官方化”。因此，中国应该对菲律宾、越南等国家的南海政策动向保持高度关注，尤其要注意其将南海问题国际化的诉求，并在第一时间内进行双边沟通，以避免南海问题的国际化。

3. 保持与东盟在南海问题上的沟通, 确保东盟不致形成在南海问题上对中国不利的一致立场。20世纪90年代以来, 中国以眼前局部利益的牺牲使南海问题没有上升为中国—东盟间的焦点, 赢得了与东盟关系总体良性的发展。由于中国政府大力推动与东盟国家发展睦邻互信伙伴关系, 加上东盟国家内部的矛盾因素, 相关国家并没有真正形成联合对付中国的局面。由于东盟十国的一半成员国与中国存在岛礁归属或海洋划界争议, 在事实上东盟已经无法置身于南海问题之外。东盟在南海问题上的做法主要包括以下几个方面: 第一, 集体发表联合声明表达对南海问题的立场; 第二, 直接就南海问题与中国进行对话; 第三, 通过东盟地区论坛讨论南海问题。以上情况表明, 南海问题目前已经不可避免地成为东盟关注的一个地区安全问题, 但是由于受到东盟成员国之间在南海存在争端, 以及中国与东盟友好合作关系迅速发展这一主流的影响, 东盟尚难以形成一致的对中国明显不利的立场。因此, 中国除继续深化与东盟的友好合作关系外, 还要积极预防东盟形成一致的对中国明显不利的立场, 尤其是要关注菲律宾、马来西亚等国家在此问题上的动向。

4. 客观认识区外力量向南海地区的渗透, 并积极寻求应对之策。首先, 在对外战略层面, 中国要稳妥处理与美国、日本、印度、俄罗斯、东盟等方面的关系, 逐步增强中国在南海问题上的发言权, 以减弱外部势力的影响。中国应该以灵活务实的姿态, 积极主动地加强与各方的战略对话与合作, 寻找共同利益的增长点, 扩大交流和对话的渠道, 建立高层和各级战略对话机制, 增信释疑。但中国必须防范美、日等大国将南海问题国际化带来的后果, 考虑到目前及今后一段时期南海形势的发展, 必须认真研究应对南海问题国际化的策略。其次, 中国应力争在南海区域安全机制的构建过程中发挥积极作用, 促进区域安全机制的建设。中国应在加强双边对话的基础上, 积极参与地区多边对话机制, 促进地区多边建立信任措施的发展, 通过政府或非政府间的各种安全对话渠道增进各国间的相互信任和理解, 促进地区和平与稳定; 坚持“与邻为善、以邻为伴、睦邻友好”的方针和“睦邻、安邻、富邻”的政策, 加强与东盟国家的合作, 努力消除“中国威胁论”的影响。再次, 中国要积极维护南海航行和飞越自由原则, 尤其要积极参与马六甲海峡安全维护的国际合作。南海是世界上重要的航运通道之一, 区外大国介入南中国海问题的一个借口就是为了维护南海航行安全。海峡沿岸三国在使用国合作义务问题上对中国的期待主要在于资金、技术、人员培训、基础设施建设等方面。目前, 中国亟待解决的问题是如何确定参与马六甲海峡安全机制的具体方案, 并逐步使中国成为维护马六甲海峡安全的重要一员。

5. 将海南确立为我国开发南海油气资源, 维护我国南海权益的战略基地。从地理位置和经济发展水平来看, 海南对于南海开发具有十分突出的战略意义。因此, 国家应尽早确立海南在开发南海资源和维护南海权益中的战略地位, 应把与南海开发目标相匹配的重大建设项目放在海南岛, 并纳入国家的整体战略规划, 使海南经过若干年的发展, 具备国家开发南海战略基地的基础设施和经济技术条件, 把海南建设成为南海资源综合开发的战略基地和国家南部能源战略的储备基地。

#### 注释:

[1] 详尽内容可参见:《21世纪美国海洋政策的主要内容》, [http://www.cn-aq.com/news/view\\_news.php?article\\_id=1119213690](http://www.cn-aq.com/news/view_news.php?article_id=1119213690)

[2] 参见苏云天:“俄罗斯国家海洋政策”, 载《全球科技经济瞭望》2002年第4期。

[3] 关于日本海洋政策的详尽内容, 可参考王永宁:《日本新世纪海洋政策基本框架》一文的内容, 参见《全球科技经济瞭望》2002年第12期, 第15页。



[4] 朱凤岚:《亚太国家的海洋政策及其影响》, <http://iaps.cass.cn/news/109861.htm>

[5] 国家海洋局编:《中国海洋 21 世纪议程》, 北京: 海洋出版社, 1996 年版, 前言, 第 2 页。

[6] 关于该问题的详尽论述可参见刘中民:《“联合国海洋法公约”生效的负面效应分析》, 载《外交评论》2008 年第 3 期。

[7] 有关专家指出, 作为法律术语的剩余权利, 即“法律未加明文规定或禁止的权利”。海洋法中的剩余权利应是现代海洋法, 即《联合国海洋法公约》没有明确规定或没有明令禁止的那部分权利。目前为各国比较关注的海洋法剩余权利问题主要包括: (1) 进入专属经济区捕捞可捕量的剩余部分, 即捕鱼剩余权利; (2) 关于海洋污染执行的剩余权利; (3) 公约关于“公海只用于和平目的”的内涵和外延是什么? 这一规定和宗旨是否适用于专属经济区? (4) 公约第 56 条规定, “沿海国在专属经济区内根据本公约行使其权利和履行其义务时, 应当适当顾及其他国家的权利和义务, 并应以符合本公约规定的方式行事。”这里“适当顾及”的确切含义是什么? (5) 公约第 58 条规定, “在专属经济区内, 所有国家, 不论为沿海国或内陆国, 在本公约有关规定的限制下, 享有第 87 条所指的航行和飞越的自由, 铺设海底电缆和管道的自由, 以及与这些自由有关的海洋其他国际合法用途, 诸如同船舶和飞机的操作及海底电缆和管道的使用有关的并符合本公约其他规定的那些用途。”其中“自由”与“限制”是什么? “国际合法用途”指哪些用途? (6) 在专属经济区内不允许什么样的活动? (7) 有必要组织“海上维和行动”吗? 参见周忠海:《论海洋法中的剩余权利》, 载高之国、贾宇、张海文主编:《国际海洋法的新发展》, 北京: 海洋出版社, 2005 年版, 第 36—39 页。

[8] 详细论述参见刘中民:《印度洋与南亚、西亚沿海的海洋战略角逐》, 载《海洋世界》2008 年第 11、12 期。

[9] 详细论述参见刘中民:《海洋领域的非传统安全威胁及其对当代国际关系的影响》, 载《中国海洋大学学报》2004 年第 4 期;《海洋非传统安全威胁挑战人类》, 载《社会观察》2005 年第 3 期;《愤怒的海洋: 从印度洋海啸看海洋领域的非传统安全威胁》, 载《看世界》2005 年第 3 期。

[10] 详细论述参见刘中民:《海权问题与中美关系述论》, 载《东北亚论坛》2006 年第 5 期。

[11] 详细论述参见刘中民:《中日海权争端的态势及其对策思考》, 载《太平洋学报》2006 年第 3 期;《近十年来国内钓鱼岛问题研究综述》, 载《中国海洋大学学报》2006 年第 1 期;《中日海权争端的对策思考》, 载《学习月刊》2006 年第 3 期;《中日东海争端的法理透视》, 载《海洋世界》2006 年第 5 期。

[12] 详细论述参见刘中民:《冷战后东南亚国家南海政策的发展动向与中国的对策思考》, 载《南洋问题研究》2008 年第 2 期;《20 世纪 90 年代以来国内南海问题研究综述》, 载《中国海洋大学学报》2006 年第 3 期。《十余年来国内南海问题的历史地理与法理研究》, 载《河南科技大学学报》2006 年第 1 期。

[13] 详细论述参见刘中民:《中国海洋事业的发展需要大战略》, 载《中国海洋报》2005 年 7 月 5 日;《中国海权发展战略的若干思考》, 载《外交评论——外交学院学报》2005 年第 1 期。

[14] 详细论述参见刘中民:《海权问题与中美关系: 矛盾的认知与艰难的选择》, 载《外交评论——外交学院学报》2005 年第 6 期;《关于海权与大国崛起问题的若干思考》, 载《世界经济与政治》2007 年第 12 期;《妥善处理中美关系中的海权矛盾——中国和平发展进程中的战略性课题》, 载《领导者》2005 年第 8 期;《中美关系中的海权问题及对策》, 载《学习月刊》2005 年第 8 期。

[15] 详细论述参见刘中民:《中日海权争端的态势及其对策思考》, 载《太平洋学报》2006 年第 3 期。

[16] 详细论述参见刘中民:《冷战后东南亚国家南海政策的发展动向与中国的对策思考》, 载《南洋问题研究》2008 年第 2 期。

(作者简介: 上海外国语大学中东研究所教授, 博士, 上海, 200083)

收稿日期: 2011 年 2 月