



# 东中国海和南中国海 之海洋争端

2016年1月12~13日研讨会纪要

**文集主编：**拉斐奇·多萨尼、斯科特·沃伦·哈罗德

**特约撰稿人：**迈克尔·S·蔡斯、陈纯一、小谷哲夫、林正义、楼春豪、  
米拉·芮普-胡珀、宋燕辉、余君慧



This is a Chinese translation (simplified characters) of *Maritime Issues in the East and South China Seas: Summary of a Conference Held January 12–13, 2016*.

有关本出版物的更多信息，请查询 [www.rand.org/t/CF358](http://www.rand.org/t/CF358)

兰德公司出版，加州圣莫尼卡  
版权所有© 2016 兰德公司  
RAND® 是兰德公司的注册商标。

封面图片：中国东部和台湾特写图（Anton Balazh/Fotolia）。

#### 有限的平面和电子媒体发行权

本文件和文中所含商标受法律保护。本作品的知识产权归兰德公司所有，不得用于商业用途。未经授权，严禁在网络上发布本作品。本文件仅允许个人复制使用，但不得擅自修改和删节。未经许可，不得复制或以其他形式将兰德公司的任何研究文献用于商业用途。有关翻印和链接授权的信息，请查询 [www.rand.org/pubs/permissions](http://www.rand.org/pubs/permissions)。

兰德公司是一家解决公共政策挑战的研究机构，旨在协助推进全球社区的安全、卫生与繁荣事业。兰德公司致力于公共利益，属于非营利性、无党派组织。

兰德公司的出版物未必代表其研究客户和赞助商的观点。

#### 赞助兰德公司

欢迎通过下列网址提供可免税的慈善捐赠

[www.rand.org/giving/contribute](http://www.rand.org/giving/contribute)

[www.rand.org](http://www.rand.org)

# 第一章 议程简介与摘要

---

拉斐奇·多萨尼、斯科特·沃伦·哈罗德

2016年1月12~13日，兰德公司在加州圣莫尼卡总部举办了一场研讨会，议题为东中国海和南中国海的海洋争端。本报告概括了这次会议的情况。与会者讨论了因自然资源争夺加剧和民族主义抬头而引发的争端。近十年来，围绕东中国海和南中国海岛礁和海域的争端愈演愈烈，可能导致各声索国之间爆发严重冲突，也可能带来加强合作的新机遇。为了探讨不同的区域视角，找出潜在的合作领域，研讨会召集了来自中国、日本、台湾和美国的海洋争端方面的学者，全面评估各声索国之间的分歧。

这项工作由兰德亚太政策研究中心负责。在为期一天的闭门会议上，共提交了包括主持人和研究圈受邀嘉宾的八篇论文。研讨会持续到第二天，并通过一场公开发布会介绍了这些论文的要点和前一天的讨论结果。

本简介与摘要介绍了《联合国海洋法公约》的背景，概述了作为其中几篇论文的共同框架的历史渊源；然后，讨论了主持人对历史渊源的评价，以及对各国动机与战略的分析；最后给出了结论性意见。

紧随本简介与摘要之后是在研讨会上提交的八篇论文。

## 研讨会的主要议题

本节介绍会议主持人所采纳的背景和分析方法。与会者讨论了东中国海和南中国海有关岛屿所有权以及相关主权和海域争端的局势。相关论文分析了原因，评估了风险和事态演变轨迹，并为利益相关方推荐了政策建议。

讨论揭示了争端背后四个截然不同的潜在动机。第一个动机源于对岛屿主权或治权的分歧，每个岛屿都可以赋予不同的权利。<sup>1</sup> 这一点很重要，因为这些岛屿本身就是有经济价值的领土（譬如由此衍生出的岛屿采矿权），抑或延伸海域范围让国家可以

---

<sup>1</sup> 如后文所议，争议岛链的大部分岛礁在技术意义上都不算岛屿，因为它们无法单独维持人类居住。有些情况下，各方声称有关岛礁是岛屿，为的是支持其领土主张，而对立方则反驳称这些岛礁根本不是岛屿。

根据国际协定（特别是《1982年联合国海洋法公约》）主张更多的经济权益或主权。<sup>2</sup> 争端的第二个动机源于要确保贸易通道的安全。东中国海和南中国海是沿海国的主要贸易通道，在世界商品贸易中占有相当大的比重。虽然前两个动机源于希望增进经济福祉，但第三、第四个动机则不掺杂经济因素。第三个动机是加强无争议区域的陆地边界安全，因为这种安全可能有赖于海军、海岸警卫队及其他国防力量能够应需要在相关水域自由航行。第四个动机是把国家识别区扩展到争议岛屿，因为扩大距离国家中心地带的战略纵深，有利于国家安全。

会议侧重于第一、第四个动机，因为它们似乎是冲突背后最重要的原因。这些动机未必是单独的原因，实际上往往是冲突的共同成因。另外还要注意，侧重于这两个动机，不一定意味着它们在同类（经济和非经济）中是最重要的。相反，贸易通道的安全在经济上比获得经济权益重要得多。但是，与会者认为，在保证贸易畅通无阻方面各方有着共同利益，有关争端不大可能或根本不会威胁到贸易通道。一些观察家或许对此持怀疑态度，因为近年来，争端各方在相关岛屿上相互采取有限的军事行动，造成了人员伤亡（Glaser，2012年）。以往也不是没有可能进一步升级为大规模军事行动（包括封锁贸易通道），但与会者认为这在当前不再是一个问题。

同样，海军和海岸警卫队的舰船保卫大陆边界的航行自由，对于国家完整和生存的重要性，远甚于把国家识别区扩展到争议岛屿。这些岛屿几乎都没有土著人口，而且也无法单独维持人类居住。但是，因为目前大陆边界不存在重大争议，与会者并不认为这是一个关键问题。

不过，人们应该承认，航行自由受到威胁并非不可思议的结果。举例来说，有一个争端涉及中国对南中国海大片区域（称为“U形线”或“九段线”）的主张。如果中国这一主张成立并对该海域进行有效控制，几个邻国军队的航行自由会受到影响。例如，菲律宾海军自由出入其毗连区内的岛屿甚至是主岛，都需要中国的许可。

2016年7月12日（在本次研讨会召开之后），国际法院常设仲裁法院就2013年菲律宾对南中国海海洋权利的主张，做出了期待已久的裁决（常设仲裁法院，2016年）。菲律宾就三个主要问题寻求仲裁：中国在南中国海的主张必须符合《联合国海洋法公约》，而不得以历史

---

<sup>2</sup> 后一种情况适用于主权，而不仅是治权。



为依据；中国在南中国海占领的岛礁是岩礁、低潮高地或水下浅滩，而不是岛屿；以及菲律宾在《联合国海洋法公约》规定下的本国专属经济区和大陆架内的作业权应受到保护，不被中国骚扰。

仲裁庭在以上三个问题上都支持菲律宾。中国如何回应，将对中国、菲律宾、美国等依赖东南亚和平与一体化的国家产生深远的影响。虽然中方拒绝了这项裁决，但经此一事，中菲两国有可能通过谈判达成协定。

如前文所述，研讨会侧重于因为可带来经济价值的主权和治权，以及沿海国有意将国家识别区扩展到东中国海和南中国海争议区域所引发的争端。

某些情况下，国家识别区是争端的初始动因。例如，日本将尖阁列岛（日方名称）/钓鱼岛（中方名称）大部分国有化，就是一种将国家识别区扩展到既有管辖并行使经济权利的地区的行为。因此，尖阁列岛国有化的经济价值不用深究。针对日本的国有化，中国主张对这些岛屿的所有权，同样是企图扩展其国家识别区。

另一些情况下，经济价值正是动因。例如，南中国海因过度捕捞导致近海渔业资源枯竭，沿海各国的渔船不得不驶出专属经济区（从国家领海基线向外延伸200海里的区域）转向远洋捕捞。国家为了确保本国渔业在这些领域享有独占权，一种办法就是确立对岛屿的领土控制，从而扩大专属经济区。

此外，动机既有经济因素，同时又掺杂民族主义。2014年，中国在其与越南重叠的专属经济区以及西沙群岛毗连区建立深海钻探平台（HYSY 981），似乎意在勘探区内的石油资源（经济因素），同时确立中方对西沙群岛的所有权（国家识别因素）。

## 《联合国海洋法公约》的主要特点

尽管若干争端的根源由来已久，但《1982年联合国海洋法公约》作为评估争端涉事国主张的法律依据的指导性文件，已获得几乎每个主张海域的国家认可。<sup>3</sup> 除台湾（非联合

---

<sup>3</sup> 本节以《联合国海洋法公约》的官方文件（联合国，1970年）为基础。

国会员国) 和美国之外, 所有在该地区拥有利益的国家都是《联合国海洋法公约》的缔约国。

根据《联合国海洋法公约》, 沿海国拥有三类航海区。第一, 沿海国可以对距离海岸12海里内的领海行使主权。外国船舶允许“无害通过”此类水域, 所有船舶和飞机允许“过境通行”用于国际航行的海峡。各国可以在从领海边缘向外延伸12海里内的区域(称为“毗连区”)内行使管制, 以防止在其领海内违犯其海关、移民等法律。第二, 沿海国在200海里的专属经济区内享有自然资源及其他经济活动的主权权利, 同时对专属经济区内的海洋科学研究和环境保护负有义务。所有其他国家在专属经济区内享有航行和飞越的自由, 以及铺设海底电缆和管道的自由。第三, 沿海国享有勘探大陆架和开发其自然资源的主权权利, 大陆架系指从海岸向外延伸200海里(在特定情形下可能更远)内的区域。

在200海里以外, 沿海国一般不享有受保护的權利, 但可以与国际社会其他成员开展合作。<sup>4</sup> 此外, 测算领海、专属经济区和大陆架所依据的相关陆块不包括“岩礁”, 即本身不能维持人类居住或经济生活的陆块。领海区域重叠的两个国家应合作划定领海界限, 但任何一国都无权将其领海延伸到两国之间的中间线以外。在领海以外, 《联合国海洋法公约》没有规定中间线, 但要求有关各方在必要时参照国际法合作划定。国际法倾向于用中间线来解决争端。

《联合国海洋法公约》规定, 一切争端必须和平解决。解决争端应遵循一定的程序: 先行协商, 有需要时再行调解、斡旋、调停、仲裁, 乃至司法解决。根据《联合国海洋法公约》设立的国际海洋法法庭, 负责处理在海洋区域内产生的争端, 例如捕鱼权争端。大部分的海洋争端也可诉诸国际法院。请注意, 国际海洋法法庭的管辖权仅适用于《联合国海洋法公约》所规定的事项, 不包括主权争端; 而国际法院的管辖权范围更广, 包括主权争端。

## 东中国海和南中国海争端的历史渊源

本节根据与会者和论文作者的评论与见解, 概述了东中国海和南中国海争端的历史渊源。

---

<sup>4</sup> 《联合国海洋法公约》允许200海里的界限存在若干例外情形, 包括大陆架延伸超过该距离的情形。

## 东中国海争端

东中国海是指中国东部的陆缘海域，以日本、朝鲜、韩国和台湾为界。南中国海是指中国南部的陆缘海域，以文莱、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、台湾和越南为界。

东中国海的争端涉及尖阁列岛。该岛链共有五个岛屿，距离台湾基线约125英里，距离中国大陆约250英里，距离日本约600英里。<sup>5</sup> 几百年间，这些岛屿都在中国的控制之下。后来，日本在1895年击败清朝以后，根据《马关条约》控制了这些岛屿。第二次世界大战日本战败后，美国取得了这些岛屿的控制权。根据《1951年旧金山和约》，日本正式放弃这些领土主张。

1972年，根据《冲绳返还协定》，美国将这些岛屿的施政权（管辖控制权）返还于日本。此前，美方曾宣称，返还施政权“不会损害中华民国的根本主张”（美国国务院，1971年；有关会议议程见第六章）。中国大陆和台湾官方都对《冲绳返还协定》的有效性提出异议。

日本卷入的最初几轮冲突更多是与台湾之间的争端，而非与中国大陆（见第六章）。自1972年以来，台湾渔民与日本海岸警卫队多次发生对峙事件，但直到2012年，与中国大陆的对峙事件只有一起。这起事件发生于2010年，当时一艘中国渔船在尖阁列岛12海里领海内，与日本海岸警卫队船只两次碰撞。据称涉事渔船的船长当时喝醉了。后来，中方派遣渔政船到该区域。

在此之前，中日两国于2000年签署了一份旨在共同开发东中国海渔业资源的渔业协定，但该协定未涵盖尖阁列岛。2008年，中日两国协定沿东中国海中间线共同开发海洋资源，不过，中方尚未认可该协定的法律约束力。中国已经从其中间线一侧的近海油田开采天然气，而日本官方则声称中方的开采活动是从中间线近日方一侧的油田开采天然气。

2012年，两国同意建立危机管理制度，以降低海事冲突的风险。然而，双方未能就所覆盖的范围达成一致。日方寻求以中间线解决争端，认为这样符合《联合国海洋法公约》框架<sup>6</sup>，而中方则根据其大陆架延伸原则，对直至冲绳海槽的海域提出主张。

---

<sup>5</sup> 根据《联合国海洋法公约》，“基线”是从一国大陆或主岛最接近岛礁的一个点测量。

<sup>6</sup> 但是，如前文所议，《联合国海洋法公约》规定中间线为界限只适用于领海。

2012年，日本政府将尖阁五岛中由日本公民私有的三个岛屿收归国有，随后还加强了岛屿周围的防御工事。例如，日方在尖阁列岛附近建立雷达站，部署了一支两栖快速反应部队，配备直升机、反舰导弹和防空导弹（见第五章）。

日方在2012年的国有化举动遭到中国官方的抗议。中方随后宣布了钓鱼岛及其附属岛屿的领海基线，并提交联合国存档备案。同年晚些时候，中方就向联合国大陆架界限委员会提交了对钓鱼岛的大陆架权利主张。中方还宣布把这些岛屿和邻近水域纳入监测系统，派出海军舰艇环岛巡航，2013年又宣布把有关岛屿纳入防空识别区，并开始在争议海域定期巡航。

自2014年以来，中日两国就争议岛屿进行了多次外交磋商。2014年，美国重申尖阁列岛的防务属于美日同盟义务，而中国则降低了在争议海域巡航的频率。

与此同时，日本与台湾在2013年签署了一份渔业协议，范围涵盖因日本控制尖阁列岛所产生的重叠专属经济区（见第二章）。虽然该协定没有涵盖尖阁列岛的领海，但却扩大了台湾渔船在重叠专属经济区内的作业范围。

## 南中国海争端

会上讨论的南中国海争端涉及两条岛链。<sup>7</sup> 一条是由30个岛屿组成的西沙群岛链，其中一些岛屿位于中越两国重叠的专属经济区内（而且与两国的距离都在200海里左右）。两国都以历史控制为由主张西沙群岛的权利（见第四章）。这些岛屿都没有土著人口。

另一条是由750多个“岛屿”和相关岛礁组成的、形状极不规则的南沙群岛链。这些岛屿都没有土著人口，而且几乎都不能单独维持人类居住，换言之，它们可能是岩礁而非岛屿。<sup>8</sup> 南沙群岛链靠近南中国海的南缘，在文莱、马来西亚和菲律宾的专属经济区范围内；这三个国家均主张该岛链的权利。中国、台湾和越南也以历史控制为由提出主张。

西沙群岛和南沙群岛在二十世纪曾数易其主。历史上，这两条岛链一直由中国控制，直到1933年法国入侵并取得其控制权。五年之后，日本于1938年从法国手中夺得这些岛屿的控

---

<sup>7</sup> 第三条争议岛链是斯卡伯勒浅滩，位于菲律宾专属经济区内，由岩礁、浅滩和礁石组成，无人居住。2012年，中国将菲律宾海军驱逐出斯卡伯勒浅滩，目前控制着该浅滩。研讨会未谈及这一争端。

<sup>8</sup> 台湾声称其在南中国海控制的太平岛是一个岛屿，而非岩礁。



制权，并将其归入台湾。1945年，日本战败投降，这些岛屿被移交给中华民国。然而，根据《1951年旧金山和约》，虽然日本放弃了控制权，但这些岛屿并未交给任何其他国家行使施政权或主权。

共产党接管中国后，北京政府派兵驻守永兴岛（伍迪岛）——西沙群岛唯一适合居住的岛屿，而台湾则派兵驻守太平岛（伊图阿巴岛）——南沙群岛最大的岛礁（详见第五章）。1954年越南分裂为北越和南越，两年之后，北越正式承认这两个群岛皆为中国所固有，而南越则宣布将这两条岛链划入领土。1974年，南越部队试图从中国手上夺取西沙群岛，结果战败，还赔上了长期驻守的前哨阵地伍迪岛。1975年越南统一后，越南政府重申对西沙群岛的权利主张。1988年，中越两国海军发生冲突，双方都指责对方侵入已占领的岛屿。越军有60多人在这场冲突中丧生。2014年，中国在西沙群岛附近海域安装石油钻井平台，导致两国海上执法船对峙，不过，这次事件没有造成人员伤亡。

本报告截稿时，越南（29个）、菲律宾（9个）、中国（7个）、马来西亚（5个）和台湾（1个，但最大、最适合居住的太平岛）分别控制着南沙群岛较大的岛屿。文莱是唯一在南沙群岛没有陆地控制权的声索国（Austin, 2015年；美国国防部，2016年）。截至2012年，除中国以外，所有声索国都在其控制的岛屿上修建了简易机场。

从此之后，中国一直是争端各方中最为活跃的。中国在西沙群岛设立三沙市，作为管理其南中国海领土的行政机构；又南沙群岛填海造地，并且在其控制的永暑礁、渚碧礁和美济礁等三个岛屿修建了简易机场。

东南亚诸小国已寻求外界的帮助，来抵御他们觉察到中方在南中国海越来越强势的霸权行径。2015年，美国承诺投入4.25亿美元实施“东南亚海上安全倡议”，旨在向印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和越南援助海上安全装备与培训。此外，同年美方派遣海军舰艇在渚碧礁和美济礁12海里范围内开展自由航行作业。美方还着力进行区内伙伴能力建设。2014年，美国分别与菲律宾和新加坡签署防务合作协议，获准多达四艘美军濒海战舰到两国基地换防。

菲律宾和越南都寻求东南亚国家联盟（东盟）的帮助，以遏制他们觉察到中国从2012年起在南沙群岛咄咄逼人的扩张步伐。但是，这方面没有任何进展，东盟本身在应对举措上也

存在分歧。例如，据称中国通过分化东盟国家对此事的立场，在2015年11月的第三届东盟国防部长扩大会议上，成功阻止了东盟关于南中国海问题的联合宣言。

2013年1月，菲律宾就“U”形线是否符合《联合国海洋法公约》申请国际仲裁。中国拒绝参与是次仲裁。如前文所述，仲裁法院于2016年7月做出裁决。

总而言之，与西沙群岛不同，涉及南沙群岛争端的沿海国有意避免相互之间发生暴力冲突，而是诉诸于以下一种或多种应对方法：对以前无人居住和不受控制的区域主张控制权并建立防御能力，结成同盟，或者诉诸于国际法院。

### 解决争端的外交努力

总体上争端涉事国之间的关系趋向紧张，特别是从2012年起中国采取诸多行动，导致局势升温，但有关方面也在持续努力化解紧张局势。2002年，东盟与中国签署了《南中国海各方行为宣言》，据此，各方都同意为和平、永久地解决有关国家之间的分歧和争议创造有利条件（见第八章）。宣言中重申，各方承诺尊重国际法和在南中国海的航行自由，同意以和平方式解决领土和管辖权争端，而不诉诸武力或以武力相威胁。此外，各方同意保持克制，不采取使争端复杂化、扩大化的行动；同意制定正式行为准则，并朝最终达成该目标而努力。

2005年，中国、越南和菲律宾签署了南沙群岛地震勘测协议（见第四章）。中方负责收集数据，越方负责处理数据，而菲方则负责分析数据。然而，据信菲律宾国内的反对声音阻碍了相关工作的进展。2011年，中国与东盟协定创办一个海洋合作基金，中方将出资人民币30亿元；2015年，中方试图将该基金纳入其二十一世纪海上丝绸之路倡议。2015年，台湾与菲律宾达成渔业问题执法合作。

### 全球解决海洋争端的经验启示

本节将讨论宋燕辉的研究工作及其在解决争端方面带来的启示。宋在其关于东中国海和南中国海海洋争端的研究（见本报告第二章）中认为，历史上有两种解决方案可循。首先，各方把问题提交给国际法院或国际海洋法法庭等外部机构依法解决；或者，各方寻求自行协商解决。

要解决的事项通常包括：领土岛屿和领海的主权，重叠专属经济区的划界，或者分享重叠领海的海洋权利。

某些情况下，各方选择搁置经济权利或领土领海的争端，把重点放在分享争议区域经济权利的利益。此方案通常是依次采取以下协议和承诺：

1. 将主权争议与实际控制（或“治权”）分开，就搁置主权争议、同意共同治理和资源开发达成默契
2. 承诺在谈判过程中不采取单边行动
3. 协定共同开发资源获取经济利益。

这种经济权利的共同开发一般通过双边谈判实现。达成以上前两项协议和承诺，可视为部分成功，而全部三项都达成一致则意味着在分享经济利益方面取得圆满成功。历史经验表明，此法的中肯之处在于，作为一种建立信任的措施，有助于最终解决领土争端和经济权利归属的争端。例如，1979年冰岛和挪威就北大西洋火山岛——扬马延岛的归属发生争端。经过几个月的谈判后，双方于1980年同意按某项公式计算分享区内的渔业资源。此后不久，双方同意将扬马延岛归属的争端提交联合国调解委员会解决并接受其决议。

但在亚洲，这种循序渐进的方案却受其他问题掣肘。虽然此方案的优点在于预防当前争端升级为暴力冲突，但在某些情况下可能会迟迟达不成结果，若真的爆发冲突，局势会愈加恶化。因为到时候争端一方的相对实力或已壮大。举例来说，这似乎正是南中国海争端各方对中国的担忧。

宋的分析表明，在第二次世界大战后全球二十二起涉及海域的重大主权争端中，有十起得到解决。其中，有八起系涉事双方商定提交司法或其他外部机构解决，有两起由涉事各方通过双边谈判解决。

在十二起未解决的案件中，有七起的重点转移到围绕争议地区的资源分享问题展开谈判。其中，有三起取得了圆满成功，达成关于分享经济利益的协议；有三起以失败告终，结果双方甚至违背了搁置主权争议的原则；还有一起属于部分成功，没有出现单边行动，也没有达成协议。这些既往案件表明，当牵涉到非经济问题的时候，即使经济效益明显的结果也难以实现。

在宋分析的二十二起主权争端中，涉及东中国海或南中国海的有以下六起：

- 日本、中国和台湾关于尖阁列岛的争端（未解决）
- 印度尼西亚与马来西亚关于南中国海西巴丹岛和利吉丹岛的争端（2002年通过司法程序解决）
- 新加坡与马来西亚关于佩德拉布兰卡礁/Pulau Batu Puteh（白礁）的争端（2008年通过司法程序解决）
- 南中国海中岩礁和南礁岛的争端（2008年通过司法程序解决）
- 中国与韩国关于东中国海离於岛/苏岩礁（索科特拉礁）的争端（未解决，双方都掌握部分控制权）
- 中国与越南关于西沙群岛的争端，文莱、中国、马来西亚、菲律宾、台湾和越南关于南沙群岛的争端（未解决）。

在所有未解决的主权争端案件中，通过谈判达成了共同开发经济价值的协议。其中，中国与韩国关于离於岛/苏岩礁（索科特拉礁）的谈判取得部分成功。双方均承诺搁置主权问题，避免采取单边行动，但也没有达成共同开发协议。

在另外两个案件中，涉事各方未能达成共同开发协议，导致了单边行动，甚至违背了搁置主权争议的原则。

例如，越南国有企业越南油气集团(Petro Vietnam)自1978年以来与跨国公司签订了多项石油勘探交易；菲律宾、马来西亚和文莱等国的国有企业也纷纷效仿。此外，中国已经在南中国海以及东中国海的无争议区域展开深海勘探。中国的HYSY 981号钻井平台引发了越南的抗议，却并未给中国带来多大价值。

所以，我们发现，东中国海和南中国海的某些案件在谈判失败后采用了《联合国海洋法公约》为解决主权争端制定的框架——调解、斡旋、调停、仲裁、乃至司法解决，但另一些案件则未采用该框架。在未采用解决框架的案件中，争端各方似乎认为，没有理由将历史渊源错综复杂、且有败诉可能的争端提交外部机构解决。进一步说，争端各方愿意搁置主权问题，就分享经济利益展开谈判，但圆满成功通常却难以企及。

## 沿海国家的动机与战略

本简介与摘要的余下部分将回顾经会议论文作者评估的东中国海和南中国海争端各方的动机、战略和未来路线。



## 领土争端管理的区域方针

诚如上述领土争端案件显示以及小谷哲夫在第三章所指，中国是东中国海和南中国海地区海洋争端的核心所在。小谷认为，这涉及全球力量平衡的转变。中国在经济上崛起成为中等收入国家，使之能够挑战美国一度压倒性的存在。虽然中国崛起的确切时间难以确定，但在2012年习近平政府上台时便已经开始了。

举例来说，对比2010年中国渔船与两艘日本海岸警卫队船只相撞，以及日本把尖阁列岛国有化这两次事件，中方的反应看起来截然不同，这意味着中国的地区性大国和影响力意识愈来愈强烈。

同样，越南自上世纪九十年代起逐渐“占领”南沙群岛链上的岛屿，中国除了口头抗议外并没有其他反应。其他国家早就在其控制的岛屿上修建简易机场（越南1976年、菲律宾1978年、马来西亚1983年、台湾2006年），而中国直到2014年才在南沙群岛修建简易机场。中方做出“反应”时，其力度远大于其他争端各方的行动，这再次说明中国的地区性大国和影响力意识愈渐强烈。

中方的这些反应又可能促使争端各方扩大行动，导致区内局势趋于紧张。例如，日本于2013年修订《防卫计划大纲》，允许“综合机动防卫”，这一概念设想在尖阁列岛的防卫上维持军事优势。日本又加强与美国的同盟关系，于2014年说服奥巴马总统确认了对尖阁列岛的防卫承诺。实际上，双方都加派了海军和海岸警卫队部署在争议岛屿周围。

小谷指出，虽然中国碍于美日两国军事实力占优，不得不适应他们在东中国海的存在，但在南中国海则无此顾虑，因为其他牵涉争端的东南亚国家均非大国、军事实力较弱。如上文所述，这些小国的战略包括：将争端国际化，比如寻求美日两国的支持；通过东盟活动；大体上通过结盟合力对抗中国的游说。

纵观全球，当一群小国面对一个大国时，这种制衡是常见的战略反应（Fearon，1998年）。中国作为局中的大国，通常应对方式是：设法阻碍结盟以削弱对方的谈判力，并倾向于双边谈判。虽然越南和中国都曾经在西沙群岛争端中动用武力，但在南沙群岛却没有发生这种情况。

## 通过共同开发破局

楼春豪在其论文中表示，虽然各国可以说都具有民族主义冲动，但这种冲动要转化成在长期争端中与其他国家对抗的意愿，需要内部政策改变或外部挑衅作为诱因（见第四章）。他认为，东中国海和南中国海存在三个这样的关联事件。首先，在东中国海，是日本国内日益高涨的民族主义冲动导致钓鱼岛国有化事件。其次，随着中国崛起成为经济大国，其在区内的活动越来越活跃。第三，菲律宾和越南一直有意推进在南中国海的权利主张，而美国的“重返”亚洲战略正好充作奥援。

楼认为，资源争夺一直是东中国海和南中国海争端的重要因素，具体指油气和渔业资源。

在上世纪六十年代末到七十年代初，油气勘探显示南中国海储量巨大，各国纷纷展开勘探和开发活动。据美国能源情报署2013年的估计，南中国海石油储量达110亿桶，天然气储量达190万亿立方米。中国的估计更为乐观。据中国海洋石油总公司（中海油）的估计，南中国海石油储量达1,250亿桶，天然气储量达500万亿立方米。其他方面的估计较为保守，一些分析师认为争议区域的油气储量较少，而且其中绝大部分位于“U”形线以外。

东中国海也被认为蕴藏丰富的石油资源。据美国能源情报署的估计，东中国海石油储量达2亿桶，而中国方面估计储量介于700亿~1,600亿桶。东中国海的油气储量主要位于冲绳海槽中国一侧，或者日本提出的中间线以西。然而，日方认为，中方的勘探活动吸走了日本一侧的资源。

海产是海洋的另一大资源。南中国海历来是争端各国的渔场，具有商业价值的鱼类达2,500多种。年均渔获量为2,000万吨，占全球总渔获量的25%，其中约一半是在“U”形线内捕获的。单是南中国海各国每年的渔获量就达800万吨，占全球总渔获量的10%。

东中国海也是重要的渔获来源。中国来自东中国海的渔获量占了其海产总量的近一半。过去几十年，东中国海过度捕捞，导致近海资源枯竭，渔民不得不赴远洋捕捞。

近海渔业资源和陆上油气资源枯竭，加上经济增长，意味着对深海渔业和油气资源的争夺日趋激烈，这可能导致单边主义抬头。声索国的主要石油企业——诸如中海油、越南油气

集团、菲律宾国家石油公司、以及马来西亚国家石油公司(Petronas)，将油气资源视为战略举措的合理依据，而他们在制定国家战略方面发挥作用。

相对于油气而言，渔业竞争更加激烈，因为争端各方都是大型海产国，大量人口以捕鱼为生。结果，渔业争端造成的人员伤亡远超过油气争端。与在争议区域建立油井相比，海岸警卫队船只与渔船相撞对国内政治和统治阶级合法性的影响可能更严重。此外，渔民比大多属国有性质的石油钻探企业更难以监管。所以，渔业权争端往往比油气争端更吸引政策制定者的关注。楼建议，当面对多种争端时，把渔业争端与其他争端区分开来，让政策制定者集中精力解决这类问题，也许可以使局势降温。

楼认为，并非所有涉事沿海国都以为有必要出于民族主义或经济原因来表现其存在感。特别是，马来西亚和文莱在油气勘探上一贯秉持低调作风。这种差异似乎源于国内民族主义冲动较弱以及不愿意与其他声索国（尤其是中国）对抗。与此相反，日本、越南和菲律宾不信任中国，认为中国搁置争端、共同开发的方针只是为了争取时间。三国当前的过分自信，反映其利用中国正在崛起但尚未完全崛起的窗口期这样一种评估。请注意，不同国家对中国的评估差异，并非源于经济关系的差异，因为这些国家都与中国有着重要的贸易和投资关系。不信任与历史冲突有关，至少在一定程度上有关。日本和越南在两次世界大战前后的对华关系可谓复杂而艰难，而马来西亚和文莱与中国的关系要简单得多。菲律宾的对华经验要追溯到冷战时期，当时菲律宾在第二次世界大战之后与美国结盟。但是，菲中两国在历史上不曾实际对抗。楼认为，菲方目前敢于在南中国海与中方对抗，至少在一定程度上是倚仗美国提供的保护伞，而其他没有美国作后盾的国家则不太愿意与中国对抗。

对邻国来说，中国后发入局证实了其想要对区内施加影响。另一方面，中国认为自己需要采取单边行动，因为其投入大量时间与精力的双边和多边方案均告失败。实际上，中国在等待其战略取得成果的时候，各国却纷纷采取单边行动。

楼主张回归双边主义，并指出单边主义将要求加大安全投入，从涉事各国的海岸警卫队扩编可见一斑。此外，正如我们在回顾全球经验时所议，双边主义的失败不仅会导致单边主

义的回归，还会导致违背搁置主权问题的先前协议，从而增加爆发冲突的可能性。

## 东中国海和南中国海争端各方的最新战略和兵力态势

米拉·芮普-胡珀在其论文中，从美中大国对抗的视角考察东中国海和南中国海争端（见第五章）。证据方面，她列举了中国近年来大举投入军事现代化以及在东中国海和南中国海的兵力投放能力，乃至美国及其盟国的反应。她侧重对美中两国的战略和兵力态势的观察。例如，有关证据是否表明美国及其盟国打算在各争议地点与中国直接交锋？各国的兵力态势决策是否会推进本国战略，而破坏他国战略？

芮普-胡珀发现，虽然中国对不同争端采取的战略相似，但美国及其盟国的反应却不同。这与相对军事实力和同盟关系的差异有关。

据她的记述，从2010年中国渔船与两艘日本海岸警卫队舰只相撞开始，中国就在东中国海扩大存在。随后，2012年日本把尖阁五岛中的三个岛屿收归国有，中国海洋执法部队遂加强在争议海域的巡航，2013年中方宣布将争议岛屿纳入防空识别区，2015年中方开展军事演习以确定该识别区并部署配有武装的中国海警船。

芮普-胡珀总结道，中国将东中国海视为核心利益及其长期寻求进出西太平洋的战略门户。因此，尖阁列岛争端影响到中国的核心利益。她讨论了推动这一战略所要配置的兵力态势，并指出中国对海警快艇、巡逻艇、护卫舰、驱逐舰、两栖舰艇、航空母舰以及空军力量的投入大幅增加。

日本对此积极回应，先是为海岸警卫队添置船只，又在2010年修订《防卫计划大纲》，允许在更高的作战水平上进行更“机动”的防卫。2015年，美日两国达成新的防卫合作指针，日本将扮演更重要的角色，此举还通过立法实施。近年来，日本更是一改持续多年的国防预算缩减趋势。

美国的反应与日本的举动步调一致，包括奥巴马总统于2014年确认美方对尖阁列岛的防卫承诺；但是，根据芮普-胡珀的说法，美方虽然趋向将最新的武器系统部署到亚洲，其兵力态势却没有实质性的改变。美国第七舰队的总部设在横须贺，驻日美军的规模始终维持在4~5万人。



在南中国海，中国越来越自信，扩大了在有关岛屿的存在，譬如在南沙群岛部署简易机场、雷达、港口和通信设备，又在西沙群岛修建简易机场。据报道，中国还在修建浮动海上基地。

其他沿海国，特别是美国的盟国和伙伴——菲律宾和越南，在美日两国的帮助下提高了军事实力。但相比在东中国海的日本，这些国家的军事实力较弱。然而，总体来看，与东中国海不同的是，中国与其他国家之间的实力差距似乎在扩大。

美国在南中国海的军事力量相对薄弱，但正如前文所述，美国正在扩大部署。2011年，美国与澳大利亚达成协议，派出多达2,500名海军陆战队员到达尔文换防。2014年，美国分别与菲律宾和新加坡签署防务合作协议，获准多达四艘美军濒海战舰到两国基地换防。美国还采取各种行动，捍卫其一贯主张的航行自由和飞越自由等原则。

芮普-胡珀认为，与东中国海的情况不同，没有明确证据显示南中国海争议岛屿是中国的核心利益。美国对相关主权问题持中立立场。

### 中国在东中国海和南中国海的困境：台湾方面的评估

林正义的论文研究：(1)中国在东中国海和南中国海的战略，同时着眼于台湾的角色；以及(2)这两个海域争端对中国与美国和区内其他沿海国之间的关系的总体影响（见第六章）。

对中国来说，尖阁列岛在历史上一直由中国控制（直至1895年），从管辖上被视为台湾的附属岛屿。因此，中国要求台湾配合保卫这一领土。

中国在这方面的盘算深受2013年日台渔业协议的影响。由于日本与台湾没有官方外交关系，协议签署者属于非官方身份，但日台双方领导人都公开支持该协议。

尽管该协议明确排除了尖阁列岛的领海并且措辞谨慎，以免生对岛屿主权达成协议之暗示，但协议范围涵盖因日本控制尖阁列岛所产生的重叠专属经济区，间接默认了日本的有效控制。对日本来说，该协议确保了日本无法在尖阁列岛问题上迫使台湾合作。台湾方面则达到了其政策立场不受中国支配的目的。中国对此表示关切，笼统地称中方在台湾对外交往问题上的立场“是一贯和明确的……对日台有关团体商谈签署渔业协议表示关注”（英国广播公司世界频道，2013年）。但是，中方没有选择就此事与台湾更直接或公开地对抗。

在南中国海，中国一直试图争取台湾在中方与其他国家的争端中作为事实上的合作伙伴。台湾占据南沙群岛的太平岛，被中方视为支持其在南中国海的主权主张。而台湾也未抗议中方在南中国海的填海行动，这有别于越南和菲律宾。中国和台湾还在南中国海开展联合油气勘探。此外，中国南海研究院与台湾国际关系研究中心在南海问题上保持密切合作。

台湾愿意继续在联合油气勘探和对东盟声索国的政策协调上与中国合作，但仍视美国为安全同盟。因此，中美两国在南中国海的角力令台湾陷入两难境地。

### 台湾在东中国海和南中国海的渔业问题与和平倡议

在另外两篇论文中，迈克尔·S·蔡斯（第七章）和余君慧（第八章）研究了台湾在东中国海和南中国海的和平倡议，并据此探索更广泛的争端解决框架。

台日渔业协议基于五项原则：

- 自我控制，不升高对立行动
- 搁置争议，不放弃对话沟通
- 遵守国际法，以和平方式处理争端
- 寻求共识，研订东中国海行为准则
- 建立机制，合作开发东中国海资源。

前四项涉及解决争端，类似于东盟与中国2002年达成的《南中国海各方行为宣言》。第五项建议探索合作开发资源的方式。如前文所议，当司法途径或双边谈判均未能解决主权问题时，有关各方在很多时候会同意以下方案：将主权争议与实际控制（或“治权”）分开，就搁置主权争议、同意共同治理和资源开发达成默契；承诺在谈判过程中不采取单边行动；以及协定共同开发资源获取经济利益。其中，该方案的最后一环通常还包括共同养护与管理，共同研究与保护，联合安保与执法，以及同意以和平方式解决争端。

台湾仿照2013年的《东中国海和平倡议》，在2015年提出《南中国海和平倡议》。上述方案的另一实例是台湾与菲律宾在2015年签署的渔业协议，该协议秉承相同的原则，只是集中突出三个要点：避免使用武力，建立紧急通报系统，以及建立迅速释放机制。

迄今为止，没有东盟国家对台湾的倡议做出回应，中国也未回应。这也许是因为台湾的提案内涵与上文所述东盟与中国2002年达成的《南中国海各方行为宣言》相同。除此之外，余君慧认为，东盟不愿意回应台湾的倡议还因为：要揣摩中国的反应，担心南中国海争端的声索国名单上再添一员（台湾），以及害怕中国与台湾最终达成合作。这方面有一则证据，在菲律宾针对中国“U”形线有效性的案件上，台湾表示未受菲律宾邀请参与仲裁，故不承认仲裁结果。

### 认识东中国海和南中国海争端中互不否认和两岸关系的法律问题

陈纯一在其论文中讨论了另外两个对台湾很重要的因素：东中国海和南中国海争端中互不否认和两岸分歧的法律问题（第九章）。他首先指出，“九二共识”是中国与台湾关系的基础。根据该共识，双方同意“一个中国，各自表述”。对北京来说，“一个中国”是指中华人民共和国；对台北来说，“一个中国”则是指中华民国。“不否认”是指不否认治权，即承认治权而不承认主权。这类似于美国在其1971年声明中关于日本对尖阁列岛权利的观点。因此，互不否认与互不承认主权是一致的。互不否认使台湾有权寻求与其自身治权相关的协议，例如，与日本的渔业协议以及其他周边海域资源开发协议。

对于尖阁列岛，台湾的观点与中国不同，尽管两岸一致认为尖阁列岛不属于日本。如前文所议，中国认为1895年《马关条约》是非法的。因此，随后日本、美国、再是日本相继控制这一过渡时期，全都是非法的。按照这种观点，有关岛屿的法律地位是归属中国，应该移交（或归还）给中国。

相比之下，台湾承认《马关条约》的合法性。但是，台湾认为，在二战结束之后，日本通过《马关条约》取得的台湾领土权利失效，因而从中国夺取的岛屿恢复自由。这当中包

括台湾和尖阁列岛，后者应根据1943年《开罗宣言》及1945年日本投降书（追认）归还台湾。所以，台湾认为尖阁列岛应归还台湾。<sup>9</sup>

## 结论

研讨会主要关注因为可带来经济价值的主权和治权，以及沿海国有意将国家识别区扩展到东中国海和南中国海争议区域所引发的东中国海和南中国海领土争端。普遍的共识认为，这两个动机一直是争端背后的动因，有时是单个动机作祟，有时则是两者共同作用，这与全球其他地方的经验一致。

虽然争端各方要么是《联合国海洋法公约》的缔约方，要么实际上遵守公约，但公约的争端解决机制尚未被广泛用于解决领土争端。不过，有几个国家在公约框架下解决了争端。其余的争端主要涉及东中国海的尖阁列岛以及南中国海的南沙群岛和西沙群岛。

在所有这些未解决的案件中，有关方面已展开谈判以达成共同开发经济价值的协议。其中，韩国与中国关于离於岛/苏岩礁（索科特拉礁）的谈判取得部分成功。双方均承诺搁置主权问题，避免采取单边行动，但也没有达成共同开发协议。在另外三个案件中，涉事各方未能达成共同开发协议，导致了单边行动，甚至违背了搁置主权争议的原则。尽管有多项以《联合国海洋法公约》和全球经验为基础的提议框架，还有台湾最近提出的倡议，也无济于事。

近年来的领土争端有多种起因。首先，中国的崛起是重要因素，其乘势成为南中国海局面的主导者。此前几十年里，面对越南等国占领岛屿的举动，中国只能被动地表示抗议。在东中国海，中国崛起的影响力有限，因为日本和美国能够靠军事优势对抗中国。

然而，在南中国海，美国那些军事实力较弱的盟国和伙伴则采取更多样化的战略。除了寻求美国的支持，他们还诉诸司法程序，求助于东盟，抑或通过结盟加强实力。当一群小国面对一个大国时，“制衡”仍然是常见的战略反应。中国作为最强大的声索国，回应的方式也在预料之中：它采取分而治之的战略，拒绝与多边联盟谈判——因为会削弱其谈判力，

---

<sup>9</sup> 台湾与日本在1952年的协议指出，根据《1951年旧金山和约》第二条，日本放弃对台湾、澎湖、南沙和西沙诸岛之权利。该主张的依据是日本放弃根据《马关条约》获得的领土。



而寻求双边谈判，以发挥其相对实力优势。虽然越南和中国都曾经在西沙群岛争端中动用武力，但在南沙群岛却没有发生这种情况。

争端的另一个起因是经济层面的资源争夺。持续的经济增长，加上自由领域内的渔业和油气资源枯竭，导致沿海国对相关岛屿提出主张，大概是为了扩大其海洋经济区。这样一来，问题变得很棘手。因为渔业关涉所有沿海国的民生大计，各国无法控制其渔民在专属经济区以外的活动。此外，油气资源对所有沿海国的增长战略同样至为重要，使得解决领土争端与搁置涉及共同经济利益的争端，在政治上难以适应。

东中国海领土争端未来走向怎样的解决路线，实在难以预料。中国至少将东中国海视为核心利益，但目前来看却屡次受挫，不仅是日本和美国强硬回应，还有台湾与日本签署的渔业协议涵盖了台湾与尖阁列岛之间的重叠经济区。只要民族主义情绪还主导中日两国的对话——当前似乎是这样，争端的解决仍将遥遥无期。而且，这也可能会殃及中美关系。

本报告的分析表明，前路多坎坷。虽然各方曾多次举行双边谈判，但成果寥寥。

尽管如此，本文集的几位撰稿人提出了多种构想，它们单独或综合起来有可能改善通过谈判解决争端的前景，似乎值得进一步探讨。这些构想有一个共同主题，那就是重点关注经济合作，寄希望于相互依存的经济关系为解决领土争端铺平道路。宋燕辉提出的“三步走”程序概括了这种方案：将主权争议与当前控制分开，就搁置主权争议、同意共同治理和资源开发达成默契；承诺在谈判过程中不采取单边行动；以及协定共同开发资源获取经济利益。