

3月14日联合指导实施政府总理2010年7月13日关于鼓励、资助在远海区域从事海产捕捞、养殖和海产开发服务的一些政策之48/2010/QĐ-TTg号决定的通知(11/2011/TTLT-BNN-BQP-BTC号通知)》,①等等。这些通俗、简明、极易操作的政策,直接面向基层政府和边民、渔民。

最近,越南政府新总理阮春福在出席2016年越南海洋岛屿周和“世界海洋日”纪念集会活动上强调了其建设海洋强国的一贯性。他重申“海洋是越南神圣主权的重要组成部分。”他要求“有关部门、行业主管部门制定海洋岛屿经济可持续发展和维护主权、国家安全各项战略计划;动员所有力量和资源促进海洋经济发展,”以及“确保越南发展成为海洋强国、实现海洋致富梦。”②等等。

毋庸讳言,越南海洋强国战略的设计和实

施,是精细和有成效的。然而正如塞利格·哈里森所说:“中越关于南海岛屿的冲突,是西贡阮文绍政权1973年在越南战争中节外生枝而有意重新挑起来的。”在这个“节外生枝”基础上建立海洋强国,能成吗?!笔者在20多年的跟踪研究中看到,为了将西沙和南沙群岛及其他岛礁“纳入祖国的领土”并在纷繁的外交场合中获利,越南做到了勤勤恳恳编造、认认真真撒谎、喋喋不休叙述、悲悲戚戚叫屈、恭恭敬敬结党、掩掩藏藏观察、气势汹汹强压,最后几乎是完完全全逆转,譬如越中、越美关系,可谓一气呵成。与此同时,还会不失时机地下绊,关于这点它的邻居最清楚。如前所述,越南海洋战略的制定者为了扩张领土,不仅对战争进行赌博似的押宝,而且还为“和平”扩张做好了充分而细致的准备,而这一切都是十分值得重视的。

## 蔡英文上台后台湾当局南海政策可能动向

严安林(上海国际问题研究院副院长、研究员)

蔡英文上台后,民进党当局根本改变了马英九当局对东海冲之鸟礁的政策,采取所谓“没有特定立场”的特定立场,即根本改变马英九当局视冲之鸟礁为“礁”的政策立场。民进党当局所谓“不持立场”,其实质就是将冲之鸟礁不视为“礁”,其结果必然是站在日本主张的一方,牺牲台湾渔民的权益,从而根本改变对台湾渔民在冲之鸟礁周围海域捕鱼进行“护渔”的政策做法。民进党当局对冲之鸟礁的立场如此,那么对于南海会采取什么样的政策立场,尤其是对于菲律宾非法提出的所谓“南海仲裁案”的立场和态度,便成为人们非常关注的问题。

### 一、民进党在南海问题上的既有政策立场

2008年失去执政权后,民进党就将“海洋战略”作为其政策主张的重要组成部分。2014年下

半年以来,民进党的海洋政策逐渐清晰化,特别是2014年12月5日,由民进党新境界文教基金会发表的《“国防”政策蓝皮书》第8号报告,正式提出“人道救助”与“灾害防救”的主张。提出如果民进党执政,将成立“亚太人道救援平台”,把南沙太平岛建成海外人道救援与灾害防救的前置基地。③ 民进党南海政策的主张及特征主要表现在以下四个方面。

其一,主打“海洋战略”,展现治理能力。民进党多次声称台湾是“海洋国家”,并将“海洋立国”纳入其主要政见中。蔡英文在“十年政纲”

① 越南法律书院网, <http://www.thuvienphapluat.vn/archive/Thong-tu-lien-tich/Thong-tu-lien-tich-11-2011-TTLT-BNN-BQP-BTC-huong-dan-chinh-sach-kyuyen-khich-vb120625124.aspx>。

② 越通社:“越南政府总理阮春福把越南建设成为海洋强国”, <http://zh.vietnamplus.vn/越南政府总理阮春福把越南建设成为海洋强国/51771.vnp>。

③ 周思宇:“民进党国防蓝皮书:太平岛作为人道救援基地”,台湾《自由时报》,2014年12月6日,A6版。

中称,台湾要“从世界走向中国”,其依据是要台湾“向四海拓展”。在2014年的地方选举中,民进党在高雄、澎湖等地打出了“港湾经济”、“海洋城市文化”等口号,提出要以海洋能源、渔业等为城市治理的重点。胜选后,蔡英文又提出修订“国防法”,要求赋予“国军”执行海外人道救援与灾害防救更完备的法律授权。

其二,提出有别于马英九当局的南海政策主张,尤其突出与大陆主张的区别。马英九当局无论是在南海还是东海问题上都采取较为积极的政策主张,但民进党在南海问题上,极少提“主权”以避免其主张与中国大陆重合,其始终强调海洋资源开发、人道救援,极力避开敏感的政治议题;反而在多个场合强调以《联合国海洋法公约》处理相关争议,尤其以批评大陆、敦促大陆遵守《联合国海洋法公约》为要旨。多位绿营人士主张对南海问题“须思考《联合国海洋法公约》中有关领海的各种主张,尤其是公约第121条”,<sup>①</sup>这一条所定义的“岛屿”必须是海水涨潮时仍然露出海面的自然陆地。如果只是被海水淹没的岩礁,不能维持人类居住或者其本身的经济生活,就不应该有专属经济区或者大陆架,只能有12海里的领海。民进党《“国防”政策蓝皮书》第8号中的主张,实质上为美日在南海的立足提供了方便。正是在这样的政策基调基础上,蔡英文在纽约同一些中国问题专家会谈时,当被问及民进党南海政策基本原则时,就表示“会依照国际法、国际海洋法公约相关规定处理。”<sup>②</sup>

其三,采取直接或间接的手段支持美、日立场。自美方提出各方均不得改变南海地形地貌等三点主张后,曾多次游说台方接受或响应该提议,新美国安全中心亚太安全事务资深主任克罗宁(Patrick Cronin)以“美台关系非比寻常”,建议马英九当局“大胆宣布延后在太平岛上进行基础建设”;美国在台协会前台北处长司徒文(William A. Stanton)呼吁“台湾应该认真考虑放弃以九段线为界对南中国海的主权主张”。美方的“关切”为民进党提供了“端牛肉”的机会。民进党前“国安会副秘书长”、“立委”张旭

成在台湾安保协会主办的一个国际研讨会上表示,依据国际法,“九段线跟现在的台湾政府没有关系”、“民进党执政后会考虑放弃目前对几乎整个南中国海声称拥有主权的主张”,张的说法虽未经民进党明确证实,但已显现民进党试图通过改变南海政策吸引美国关注的端倪。曾任陈水扁当局“国防部”副部长的柯承亨也表示,民进党正在思考是否要放弃台湾当局以现有的断续线为界线对南海拥有主权的主张。其公开承认民进党在南海问题上正在做一个内部检讨。蔡英文在美国战略与国际问题研究中心(CSIS)所作的以《台湾迎向挑战——打造亚洲新价值的典范》演讲中,频繁提出与“友好国家强化军事合作关系”、“台湾应继续充当美国可信赖的伙伴”、“持续强化台美军事合作”,甚至接过日本首相安倍提出的“积极和平主义”口号,提出“积极和平的外交作为”,并提及2014年美国国务卿希拉里“很善意地提醒我们”,如果台湾失去经济独立性,将会变得脆弱而易受伤害。

其四,南海政策核心在不弃守太平岛。蔡英文在访问美国前曾宣布她绝对不会放弃太平岛。但这只能说明民进党内部确实有不少人主张放弃太平岛,而不是昭示蔡英文在太平岛主权上有多少坚持。而且蔡英文强调不放弃太平岛,恰恰昭示了蔡英文与民进党的思维取向是有可能放弃南海U型线,只保留太平岛。2015年5月26日,蔡英文在嘉南药理大学演讲时回应记者提问其对马英九“南海和平倡议”的看法时表示:“我们不会放弃太平岛的主权”,称民进党对于南海主权的主张,应该依照国际法处理,尤其是《联合国海洋法公约》,“我们坚持以理性的手段处理”,再三强调与坚持在公海上的自由航行权,“不接受任何挑衅的行为”。其实,蔡英文的语义明显偏向美日的说法,因此有媒体质疑蔡英文是否“只要太平岛,放弃整个南海?”<sup>③</sup>

① 周慧如:“南海主权,岂可放弃”,台湾《工商时报》,2015年6月25日,第3版。

② 同①。

③ 李中邦:“美日会透过蔡英文染指太平岛”,台湾《观察》杂志,2015年7月号,总第23期,第21页。

## 二、蔡英文上台后南海政策可能动向

蔡英文上台后,民进党当局在海洋问题上与美、日站在一边将是必然的趋势与政策选择,在南海政策可能采取迎合与符合美国亚太政策的做法。这主要是由亚太海洋形势趋紧、美日对民进党压力以及民进党自身内外政策所决定。

其一,民进党推行“亲美”政策的需要。蔡英文上台后,民进党的对外政策将是“靠美”、“联日”、“南向”、“西守”,采取“亲美”路线,而不是马英九当局所实施的“亲美”与“和陆”的平衡策略,也不是“政治安全靠美国、经济发展靠中国(大陆)”的政经分离策略。一方面,民进党认为马英九8年来的两岸政策是“倾中”,不仅让台湾经济丧失自主性,而且产生“政治倾中”危险,必须给予制止。因为,台湾社会主流民意是既要发展,更要“主权”与尊严。台湾的生存与主权高于经济利益,这是“太阳花运动”发生的缘由,也是马英九支持度走低的根本。民进党认为基于维护主权利益与回应主流民意需要,上台后当然要纠正马英九的错误政策。加上未来若干年内,中美之间冲突的持续上升将是新常态,美国与日本的“战略抗中”已经成型,不仅表现在东海与南海争议,而且贯穿于中国大陆推动的“一带一路”战略之中。从而民进党认为必须坚定站在美国和日本一边,才能获得自身的安全。另一方面,“亲美”路线在台湾社会中市场不小,有民意基础。

其二,美、日在南海问题上对台湾当局压力不小。马英九当政期间,美方就要求台方说清南海U型线的法理依据。如2014年9月13日,司徒文公开提出:美国重返亚洲的目的当然是为了中国。认为九段线不合理,也不符合国际法规范,更被国际社会认为可笑及愚蠢。他建议台湾认真考虑放弃九段线的南海主权主张,改以实际控制的太平岛基准,宣称经济海域向外延伸200海里,改用国际法规范提出领土主张。<sup>①</sup>美方的政策行为,表面上是要台方说清楚,

背地里意思是要台湾方面“放弃对南海诸岛的主权主张”。<sup>②</sup>蔡英文上台后,美方在南海问题上对台湾当局的压力依然会存在。因此,有台湾学者提出:蔡英文上台后“非常可能采取唯美国马首是瞻的‘外交’政策,很难不让人担忧她会对中华民国的十一段线或U型线加以澄清,而在明知故犯的情况下破坏两岸现状。”<sup>③</sup>

在南海政策立场上,民进党内部不少人都有主张调整马英九当局原先政策立场的意见。蔡英文核心幕僚吴钊燮对“断续线”的表态是民进党内部还在讨论,尚无结论,但民进党认为,所有主权主张要立基于国际海洋法,民进党没有反对和放弃历史主张,但今天更重要的是立基于国际海洋法的规范。

当然,民进党上台后在南海政策的调整中也会面临两难,一方面美国要其放弃南海多数岛礁及历史水域的主权主张,另一方面基于现实利益,民进党应该不敢也不愿违背台湾主流民意放弃东沙岛和太平岛。从而,民进党可能会在主张拥有太平岛主权的基础上明确表达与美国(或美国支持的其他国家如菲律宾等)进行合作的政策。如果这样,不仅两岸海洋冲突将有可能爆发乃至升级,并且必然会对两岸关系产生“蝴蝶效应”,对中国大陆在南海维权产生负面影响,因为南沙群岛,特别是其中台湾方面所控制的太平岛,位于南华水道与中央水道交接点附近,处于南华水道最重要的位置。台湾与美国、日本及菲律宾等形成的合作与合力,势必不利于中国大陆在南海维权中的战略态势。

## 三、蔡英文当局对“南海仲裁案”将持什么样的政策立场?

2013年1月22日,菲律宾依据《联合国海

① 舒子榕:“美重返亚洲,当然是为了中国”,台湾《中国时报》,2014年9月14日,A12版。

② 周慧如:“南海主权,岂可放弃”,台湾《工商时报》,2015年6月25日,第3版。

③ 陈一新:“蔡英文南海主张,破坏现状”,台湾《中国时报》,2015年6月26日,A17版。

洋法公约》第15部分第287条与附件7之规定,对中国片面启动关于南海海洋管辖权争端的强制仲裁程序。在中国政府声明拒绝接受及参与这一程序的情况下,仲裁庭在2015年10月29日宣判对此案件的管辖权成立,并在同年11月完成实质问题阶段的开庭审理。虽然中国行使第298条赋予的排除权,正当当地否定仲裁庭的仲裁权,但仲裁庭为了扩张自身对主权国家的管辖权,决定受理这桩实质是领土争端的案件。

应该指出,这是一场菲律宾精心策划的、试图瓦解中国对于南海的法律主张与该主张的合法性、特别是九段线的法律战。菲律宾试图努力证明中国的南海主张系以九段线为界限的权利主张超过《联合国海洋法公约》所允许的范围,意在通过挑战中国所主张的南海九段线及历史性权利主张,试图瓦解中国政府在南海纷争中的立场和主张。

同时,该仲裁案对于南海声索六国七方中的台湾一方,以及台湾所实际管辖的太平岛的地位也构成了严峻的挑战。对于台湾在南海争端中的身份以及太平岛在国际海洋法下的“岛屿”地位,构成了挑战。因为,菲律宾向仲裁庭提请裁定的九个岛礁中并未包括太平岛,但为了反对中国以南沙群岛中的岛屿主张领海、毗连区、专属经济区及大陆架等权利,其在诉状中主张整个南沙群岛中包括太平岛在内,没有任何“岛屿”存在。如果太平岛被判定为“岩礁”,将进一步限缩台湾当局在南海纷争中的话语权

和地位,也不利于中国对南海的权利主张。目前尚不清楚蔡英文当局对“南海仲裁案”的真实态度与政策立场,但从其过往政策主张看,蔡英文当局对“南海仲裁案”可能的政策动向应该会坚持以下三点:

其一,应该能坚持太平岛主权属于台湾当局,是台湾的固有岛屿。1946年以来一直由台湾当局行使管辖权。

其二,应该能坚持台湾当局拥有太平岛周围200海里专属经济区的主张。任何国家都不得侵犯属于台湾的经济权益。

其三,可能强调各方通过遵循联合国和平协商方式,谈判解决各方在南海地区的纷争。并会强调台湾也是其中利益相关的一方。

现不能确定蔡英文当局是否会坚持或强调的政策要点有三个方面:一是蔡英文当局是否会呼应美方一直所主张的南海“航行自由”问题。按理,因为是菲律宾所提出的“南海仲裁案”,不是航行自由的问题,与航行自由无关,毋庸谈及航行自由问题,但为了对支持菲律宾的美国有所交代、特别是不给外界感觉蔡英文当局是与美国唱反调、相对立,不能排除蔡英文当局也去呼应“航行自由”。二是蔡英文当局是否再继续大谈特谈过去曾经一直坚持强调的《联合国海洋法公约》。如果过于突出强调《联合国海洋法公约》,无疑是不利于坚持南海U型线及其权利与主张的。三是对南海U型线到底是坚持还是放弃?或者是暂且不谈,留待后续?

## 中国是维护南中国海和平稳定的负责任大国\*

苏浩(外交学院外交学与外事管理系战略与和平研究中心主任、教授)

近年来,南中国海地区形势诡谲多变,海域内的紧张形势迅速提升,国家间的对抗日益加剧,海上的摩擦随时可能爆发。

由于一些南海声索国力图在中国崛而未起之时,试图固化它们所侵占的中国领土,控制中国所应管辖的南海海域。个别国家甚至在域外

国家的挑唆下不惜违背承诺,将南海问题提交到国际仲裁庭,致使南海问题更加复杂化。而美国在确定战略重心转向亚洲之后,其确立的“战略再平衡”决策试图鼓动南海周边国家叫板

\* 本文是教育部人文社会科学研究项目“太平洋非传统安全合作机制与中国的战略选择”(2015JDZS03)的阶段性研究成果。