

新中国成立以来中国共产党南海战略演变的历史考察

温小平, 符涛

(海南大学, 海南 海口 570228)

摘要: 新中国成立以来, 受海权观念、综合国力、时代发展主题的变更等诸多因素的影响, 中国共产党的南海战略相继经历了主权宣示战略、军事维权与行政管辖并举战略、“主权在我、搁置争议、共同开发”战略和国家领土完整的核心利益战略四个历史时期。围绕南海问题的升级发酵, 中国共产党的南海战略在国家战略体系中的地位由弱趋强。

关键词: 新中国成立; 中国共产党; 南海战略; 历史考察

中图分类号: D2; D8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-6917(2014)08-0017-04

南海问题主要是指南海周边国家在南海主权归属等问题上存在的分歧与争端。南海问题一直是环南海周边国家争执的焦点, 也是国际社会频繁关注的热点, 更是学术界研究的前沿重镇。有关南海问题的研究, 学界主要从历史地理和主权归属、国际政治和地缘政治、国际法理和法律途径、开发治理和解决对策等四个角度进行。当然, 近年来也有学者将南海问题研究的旨趣和触角延伸至其他领域, 不再将南海问题看做国际政治问题, 而是从加强内部行政管辖角度来对待南海问题。这些成果为进一步深化南海问题研究奠定良好的基础, 但从这些成果的展现形式和研究触角可以发现, 其一是过多聚焦现状, 忽略历史的延续性, 导致其建议对策很难成为真正有效的解决之途; 其二是研究视角只关注了国家层面, 忽略了中国共产党作为执政党对国家的南海战略与政策的影响, 割裂了党与国的联系, 导致其建议与对策难有真正效用。换言之, 从中国共产党治国理政的战略角度研究分析南海问题出现“缺席状态”。中国共产党作为国家政治、社会的领导者, 对经济、政治、社会等起到决定性的作用, 其作为执政党, 任何重大历史事件和重要抉择都与

它密不可分。新中国成立以来, 中国共产党对南海问题的关注与探索从未间断。本文试就中国共产党南海战略演变历程作历史考察。

一、1949-1973年: 主权宣示的战略

南海问题是历史造成的, 尤其是受冷战后国际政治和世界格局的影响造成, 《开罗宣言》《旧金山对日和约》等文件对二战后南海问题的模糊手法为南海纷争埋下伏笔, 也决定中国共产党在建立政权之后, 应对南海问题的战略首要从主权宣示入手。针对《旧金山对日和约》等国际文件, 中国共产党刚建立政权便以中国政府的名义发表声明, 强调“中华人民共和国绝对不允许团沙群岛(即南沙群岛)及南海中任何属于中国的岛屿被外国所侵占”^[1]。后来, 周恩来还以外交部长身份特别指出: “南中国海四群岛都是中国的领土, 不论美英对日和约草案有无规定以及如何规定, 均不受任何影响。”^[2]同时强调, 对日和约的准备、拟制和签订, 如果没有中华人民共和国的参加, 无论其内容和结果如何, 中央人民政府一概认为是非法的, 而且无效^[3]。

对南海主权的宣示, 其重要的内容是要对南海

收稿日期: 2014-03-28

基金项目: 国家社会科学基金规划项目(12BGJ030); 海南省社科联哲学社会科学规划课题[HNSK(QN)13-38]

作者简介: 温小平(1986-), 男, 江西永丰人, 海南大学讲师; 符涛(1978-), 男, 海南文昌人, 海南大学讲师。

界线的明晰。有关对南海领海界线的划分,国民政府曾在1946年印制的《中华民国行政区域图》及其附图《南海诸岛位置图》中对南海领海界线的断续线进行了明确标示。新中国成立后,中国共产党延续了这一划法,继承了南海延续线的“历史性所有权”,进一步将11段改为9段断续线,形成“南海九段线”,并要求在境内出版的地图都要标明这条断续线,在目前我国公开出版的地图上这条线依旧沿用存在,按照这条线曾母暗沙是我国最南端领土。此外,1958年中国政府还发表了关于领海为12海里的声明,指出这项规定“适用于中国的一切领土,包括中国大陆及其沿海岛屿,和同大陆及其沿海岛屿隔有公海的台湾及其周围各岛、澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其他属于中国的岛屿”^[4]。南海断续线的标绘和领海12海里的声明,在当时的历史条件下,是对国际上领海领土确认方式的一种反应,更是对南海问题的主权宣示,取得了一定效果。例如,这一时期在苏联官方公开出版的地图上,就曾明确地把西沙、南沙群岛列为中国领土^[5]。苏联、越南、朝鲜、罗马尼亚等国发表声明支持中国领海声明。

对南海主权的宣示,更要同与我国在南海问题上存在纠纷的国家宣示。从当时的历史环境来看,与我国在南海存在纠纷最大的国家主要是南越和菲律宾。菲律宾早在1951年旧金山合约签署后就声称根据该条约有关日本放弃南沙西沙群岛所有权的規定,南海有关岛屿已经处于盟军托管之下,菲律宾政府及其国民应有权进入这一开放的海域^[6],并以此为由单方面将南沙群岛列入国防范围^[7]。1956年,菲律宾外长加西亚声称南沙群岛“理应”属于“菲律宾”,并擅自将南沙群岛若干岛屿命名为无主的“自由地”。对于菲律宾的这些行为,基于当时的国际环境和新中国的国力,中国共产党没有立即采取严厉的反击措施,只是通过报刊等方式,列出大量历史证据揭露、说理、抗议等,声明“中华人民共和国对这些岛屿具有无可争辩的合法主权,绝不容许任何国家以任何借口和采取任何方式加以侵犯”^[8]。此后,针对1989年越南入侵西沙事件,中国共产党相继发表声明,重申东沙、西沙、中沙、南沙群岛“属于中国”、“是中国的领土”^[9]。

此外,这一时期为有效维护南海主权,在采取主权宣示的战略下,还初步采取了加强南海诸岛建

设管理的措施,在南海诸岛设置了专门的行政机构,宣示中国对南海的实际管辖和治理权。例如,1959年成立西南中沙工作委员会和西沙群岛、南沙群岛、中沙群岛办事处,1969年受“文革”影响,办事处更名为“广东省西、南、中沙群岛革命委员会”。

二、1974-1989年:军事维权与行政管辖并举的战略

1968年,当南海海域、南沙群岛东部和南部海域油气资源勘察报告公布后,“南海问题”的性质开始发生变化,菲律宾等国不再像20世纪50年代那样,只是口头上或外交上宣示拥有对南海的主权,而是在行动上和军事上派兵侵占南海岛屿。但当时中国共产党受“文革”影响,加上出于做好防御苏联入侵战争准备的考虑,将国土安全防卫重心放在中苏边境,一时南海政策出现“缺位状态”,对南海问题性质发生的变化缺少察觉。直到1974年,南越等国对南海诸岛赤裸裸的侵略行为和南海频繁发生的摩擦,引起了中国共产党的警觉,其开始重新重视南海及南海诸岛问题,基于有利时机,及时调整南海战略部署,改变以往单一的主权宣示方针,决定采取军事维权与行政管辖并举的战略。

军事维权上,通过开展“西沙海战”进行自卫反击。1968年至1974年是我国南海岛屿被侵占较多的年份,短短几年时间,越南侵占了南威岛、鸿麻岛、南子岛、景宏岛、南威岛、太平岛等10多个岛屿,菲律宾侵占马欢岛、费信岛、中业岛、南钥岛、北子岛、西月岛等岛屿。越南等国对南海岛屿的肆意侵占必然导致两国之间的摩擦增多。1974年南越当局派军舰侵入西沙永乐群岛海域,并炮击甘泉岛和中国渔船,之后强占金银、甘泉两岛。南越赤裸裸的侵略行为,激怒了中国政府,中方决定开展自卫反击,用武力将南越军队赶出西沙群岛。“西沙海战”中国政府不仅乘势收复了部分被占岛礁,还用军事维权的方式捍卫中国在南海的主权。

行政管辖上,通过海南建省办特区的模式强化南海行政管理。1982年,《联合国海洋法公约》出台,首次以国际法的形式对领海、大陆架等作了具体规定,这助长了南海周边国家侵占南沙群岛及其周边海域的野心,岛屿争夺和海域划分纠纷激化,南海问题逐渐演变成了影响亚太国际格局的地区热点问题。越南抢占了无乜礁、日积礁、大现礁、六门

礁、南华礁、舶兰礁、奈罗礁、鬼喊礁、蓬勃堡等20余个岛礁，马来西亚相继占领了弹丸礁、南海礁、光星仔礁、榆亚暗沙和簸箕礁，文莱声称对南沙群岛南端的路易莎（即中国南通礁）拥有主权。印度尼西亚虽然没有侵占南沙岛礁，但侵入南沙海域5万平方公里。面对这种紧张局势，为宣示中国对南沙诸岛的主权并加强行政管辖，中国政府决定通过海南建省办特区的方式，加强对南海及南海诸岛的行政管辖。邓小平决定在海南创办全国最大的经济特区的战略设想，除了发展海南经济和进行社会主义市场经济改革的试验外，开发南海资源、捍卫南海主权、积累开发治理海疆岛屿的经验也是应有之义。建省之后，在中央《关于设立海南省的决定》和《关于建立海南经济特区的决议》中就明确规定海南省的辖区不仅包括海南岛本岛范围，而且还把西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛的岛礁及其海域，乃至整个南海都划归海南省管辖，1988年，海南省西沙群岛、南沙群岛、中沙群岛办事处（简称西南中沙群岛办事处）成立，相应成立“中共海南省西沙群岛、南沙群岛、中沙群岛工作委员会”，从而让海南省从最小的陆地省一跃而成为全国最大的海洋省。

三、1990—2009年：“主权在我、搁置争议、共同开发”的战略

1974—1989年，中国共产党虽然在南海问题上采取军事维权战略，但这并不是长久之计，随着国内改革开放的深入，尤其是在和平与发展成为世界主题的背景下，为避免事态扩大化，中国共产党不得不调整南海战略部署，逐步形成“主权在我、搁置争议、共同开发”的战略。从历史看来，将“主权在我、搁置争议，共同开发”作为总体原则，主要表现在采取和平协商的方式处理南海问题、加强与东盟在南海安全问题上的合作、加强内部立法三者上。

采取和平协商的方式处理南海问题方面，中国共产党先后同菲律宾、越南、马来西亚等国发表联合申明，签署了《南海各方行为宣言》。1995年，中菲就南沙问题发表联合声明，双方同意在争议解决前在该地区遵守和平友好解决等八点原则。1991年以后，中越双方先后签订了《中越陆地边界条约》《中越北部湾划界协定》等多项文件和发表数次联合声明，指出双方“在海上争议最终解决前，保持冷静和克制，不采取使争端复杂化、扩大化的行

动”^[10]。此外，针对美国、澳大利亚、日本、印度等区域外大国介入南海问题争端，中国共产党一贯坚持与南海周边国家双边解决南海问题，反对多边方式，反对南海问题扩大化、国际化，如外交部多次指出南海问题“争议应由直接有关国家解决”^[11]。

加强与东盟在南海安全问题上的合作方面，随着海上国际非法活动日益猖獗，南海周边国家虽然在南海主权问题上存在争议，但在打击海上非法活动和维护南海地区和平与稳定方面逐步形成共识。1992年，中国赞同东盟外长会议通过的《东盟关于南中国海宣言》，并于2002年签署了《南海各方行为宣言》。此后，中国与东盟还签署了《非传统安全领域合作宣言》，联合打击海上非法活动，共同努力将南海变为“合作之海”、“安全之海”。

内部立法方面，在同南海周边国家和平协商南海问题并建立良好周边环境的基础上，顺应世界法治化时代发展要求，相继出台了《中华人民共和国领海及毗连区法》和《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》等有关南海等方面的相关法律。《中华人民共和国领海及毗连区法》规定“中华人民共和国的陆地领土包括……东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛”。1996年，中国政府发表领海基线声明，强调将南海诸岛中在中国实际控制之下的西沙群岛主权权利法律化。

四、2010年后国家领土完整的核心利益战略

“主权在我，搁置争议、共同开发”无疑是中国共产党在错综复杂的南海纷争中，从稳定周边环境等多重角度中提出的一个应对途径，具有合理性与必要性，也发挥了重要的作用。但很长时期内，中国共产党的主要着眼点都放在了搁置争议和维持现状层面，而在开发问题上没有实质性的进展，导致在一定程度上形成“中方搁置，他国开发”局面^[12]。此外，作为一种国际政治博弈策略来讲，“搁置争议，共同开发”只能算是一种力量权衡下的过渡性选择，在主权归属问题终归需要解决的背景下，“搁置争议”只能是暂时的“搁置”，不能永久的“平息”，一旦在“开发”涉及主权归属问题上，“争议”就无法“搁置”了。2010年以来，“钓鱼岛事件”和“黄岩岛事件”交织爆发后，“搁置争议，共同开发”丧失现实操作的空间。捍卫南海主权完整，推进南海整体性开发，日益成为国内民众的呼声，中国共产党因势利

导对南海战略作出调整和修改,2010年明确将南海问题同台湾问题、西藏和新疆问题等同定位“关系到中国领土完整的核心利益”,在“国家领土完整的核心利益”战略的指引下,更加注重南海主权在我,更加重视推进南海的整体性开发。

在行政管辖上,随着南海诸岛的主权争夺,原设有的西沙群岛、南沙群岛、中沙群岛办事处无法有效地对西沙群岛、南沙群岛、中沙群岛开展行政管理,更无能力和名目开展内部政权建设和行政治理。海南作为省级机构,只能从宏观上加强对南海诸岛的管辖,不能深化、细化治理。所以,一直以来对南海的行政管理权无法有效实施。在南海问题日益升级的背景下,为了维护本身在南海诸岛问题上的国家利益,2012年6月21日,正式成立三沙市。三沙市的设立是在新时期应对南海问题调整战略维护国家领土完整采取积极主动的一项有力举措,有利于进一步加强中国对西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛的岛礁及其海域的行政管理和开发建设,保护南海海洋环境。

在战略布局上,提出共同建设“21世纪海上丝绸之路”设想,发展好同东盟国家的海洋合作伙伴关系。南海是古代中国与外国交通贸易和文化交往的海上通道,是改善中国与环南海周边国家关系的纽带。2013年10月3日,习近平在印度尼西亚国会的演讲中提到中国愿同东盟国家“发展好海洋合作伙伴关系,共同建设21世纪‘海上丝绸之路’”^[13]。“海上丝绸之路”设想,不但在现实中有扎实的基础,也继承了古代中国与东南亚各国友好往来的传统,更在格局与规模方面又开辟一个崭新的里程碑,为中国—东盟未来的合作和共同发展描绘了蓝图和前景,是中国共产党调整南海战略解决南海纷争的一个非常务实的举措,也是促进南海和平的一个亮点。

在具体实施上,加紧了对南海及南海诸岛的开发进程,落实建设海洋强国的战略目标。为了推进南海的整体性开发,2010年,出台了《中华人民共和国海岛保护法》和《海岛名称管理办法》,2011年还正式成立国家海洋局海岛管理司,对三沙市海岛和领海基点所在海岛等权益海岛,开展了调查、名称管理、规划编制等工作,编制出版了《全国海岛保护规划》和《西沙群岛旅游发展规划(初稿)》等10余项配套制度文件,为推进南海整体性开发奠定顶层设计基础。同时,在资源开发方面,自主设计建造的

“海洋石油9810”在南海开钻,改变中国尚未在南沙群岛海域开采出一桶石油的局面。此外,三沙市成立以来,也加快对南海岛屿的开发,明确将旅游业和石油开采作为三沙市的支柱性产业。在采取一系列有效措施之后,在党的十八大上明确提出“坚决维护国家海洋权益、建设海洋强国”目标。

综上所述,中国共产党应对南海问题主要是以国家经济持续发展和维护国家主权权利为目标,也即维护国家利益是其最终的目的。随着南海问题上升为我国的核心利益,南海战略在我国战略体系中的地位由弱趋强,对此,中国共产党对南海问题应有一个立足于历史的、长远的、系统化的战略规划。这是历史的经验,也是历史的教训。

参考文献:

- [1]刘中民.当代中国南海政策的历史嬗变[N].东方早报,2012-05-17.
- [2]关于美英对日和约草案及旧金山会议的声明[N].人民日报,1951-08-16.
- [3]日本问题文件汇编[G].北京:世界知识出版社,1955:39.
- [4]中华人民共和国政府关于领海的声明[N].人民日报,1958-09-04.
- [5]郭渊.冷战初期苏联支持中国对南海主权的捍卫[J].俄罗斯学刊,2012,(1):83-89.
- [6]吴士存.南沙争端的起源与发展[M].北京:中国经济出版社,2010:136.
- [7]张明亮.超越僵局:中国在南海的选择[M].香港:香港社会科学出版社,2011:190.
- [8]刘志鹏.南海及周边地区的态势与中国对策[J].成都教育学院学报,2004,(12):52-57.
- [9]吴士存.南海问题文献汇编[G].海口:海南出版社,2001:51.
- [10]中越联合声明[N].人民日报,2013-06-22.
- [11]刘中民.当代中国南海政策的演变[N].东方早报,2012-05-17.
- [12]邵建平.东盟国家处理海域争端的方式及其对解决南海主权争端的启示[J].当代亚太,2010,(4):143-156.
- [13]中国愿同东盟国家共建21世纪“海上丝绸之路”[N].人民日报,2013-10-03.

责任编辑:黎伟盛