

南沙爭端的 由來與發展

南海紛爭史國別研究

吳士存——著

謹以此書獻給所有關心、
支持和幫助我創立中國南海研究院的人們！

目錄

第一章 南沙爭端的由來

- 一、南沙爭端的產生 ...2
- 二、南沙爭端的成因 ...6
- 三、南沙爭端的發展 ...22

第二章 中國擁有南沙群島主權的歷史和法理依據

- 一、中國擁有南沙群島主權的歷史依據及其法理評析 ...30
- 二、中國堅定捍衛南沙群島主權 ...50
- 三、中國對南沙群島的主權得到國際社會廣泛承認 ...66
- 四、中國政府對他國的抗議和驅逐及對中國
南沙主權主張的強化 ...86
- 五、關於“關鍵日期” ...93
- 六、南沙群島的群島整體性 ...99
- 七、南海斷續線的形成、歷史意義與法律定位 ...103

第三章 中國與越南的南沙之爭

- 一、中越南沙之爭的由來與發展 ...114
- 二、越南南沙權利主張及評析 ...140
- 三、中越南沙爭議升級與擴大 ...146
- 四、中越南沙爭端的未來走向 ...171

第四章 中國與菲律賓的南沙之爭

- 一、中菲南沙爭端的起源與發展 ...174
- 二、菲律賓侵佔南沙島礁的伎倆 ...198
- 三、菲律賓南海權利主張及其評析 ...212
- 四、中菲關係及中菲南海爭議之未來 ...220

第五章 中國與馬來西亞、文萊的南沙之爭及其與印尼的海域主張爭議

- 一、中國與馬來西亞的南沙爭端 ...226
- 二、文萊對南沙海域的權利主張 ...240
- 三、中國與印尼的海域管轄權爭議 ...243

第六章 美國等域外國家介入南海事務

- 一、美國 ...252
- 二、日本、澳大利亞等其他域外國家和組織 ...298

第七章 南海仲裁案始末及其對南海形勢的影響

- 一、南海仲裁案的來龍去脈和中國政府的立場 ...309
- 二、南海仲裁案及其裁決損害國際法治 ...314
- 三、仲裁裁決對南海形勢的負面影響 ...322

第八章 從《宣言》到“準則”

——中國致力於維護南海和平與穩定

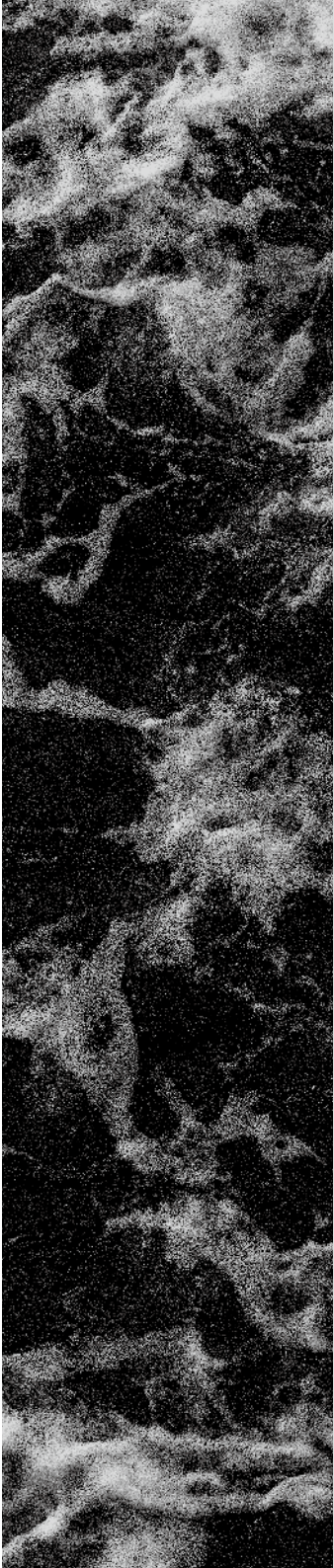
- 一、中國在南海問題上的基本立場與政策主張 ...330
- 二、現有的涉南海多邊合作機制 ...337
- 三、推進海上務實合作，維護南海和平 ...344

附錄 2016—2021 年度南海形勢回顧與展望

- 2016 年：南海形勢總體是否可控？ ...352
- 2017 年：南海局勢趨緩還是趨緊？ ...356
- 2018 年：南海形勢：回首 2017，展望 2018 ...360
- 2019 年：南海形勢趨穩向好的大方向會逆轉嗎？ ...367
- 2020 年：南海動盪或將不期而至 ...374
- 2021 年：南海形勢能止“亂”回“穩”嗎？ ...381

主要參考文獻 ...388

後記 ...395



第一章 南沙爭端的由來

在 20 世紀 60 年代末之前，南海風平浪靜，南沙群島亦無爭議，不存在所謂的“南海問題”。20 世紀 60 年代末 70 年代初之後，南沙爭端逐漸顯露，並逐步擴大演變為地區乃至全球的熱點問題。本章將對南沙爭端的產生、演進脈絡、形成因素等問題作簡要梳理和闡述。

一、南沙爭端的產生

南沙爭端的起源可以追溯到 19 世紀下半葉，法國、英國、日本等殖民主義大國開始染指南海，上演了一齣又一齣的南海島礁爭奪戰，埋下了南沙爭端的種子。1884 年 6 月，法國通過《巴特諾條約》(*Protectorate Treaty*)^① 獲得了在越南的軍事基地。為了維持在南海的權力優勢、抵消來自其他海上大國的威脅，法國於 1898 年底提出在西沙群島和南沙群島建立軍事據點^②。20 世紀 30 年代，法國出於對日本“以商業活動掩護軍事行動”挑戰歐洲在南海主導地位策略的擔憂，開始出動海軍佔領西沙群島和南沙群島部分島礁。1930 至 1933 年，法國通過兩次軍事活動，先後佔領了南沙群島南威島、安波沙洲、北子島、南子島、太平島、南鑰島、中業島、鴻麻島和楊信沙洲。此事引發日、英兩國政府抗議。至此，法、英、日三國圍繞南沙島礁的佔有發生爭執。

① 也稱《順化條約》。

② Stein Tjønnesson, “The South China Sea in the Age of European Decline”, *Modern Asian Studies*, 40 (2006): 3.

除歐洲國家外，日本在中日甲午戰爭、日俄戰爭之後，對外擴張的野心也日益膨脹。日本海軍從 20 世紀 20 年代開始通過贊助商業活動等方式，逐步向東沙、西沙和南沙群島滲透^①。1939 年 3 月，日本在佔領海南島之後，向西沙和南沙群島發動進攻，佔領了永興島、太平島等島礁，獲得了南海地區的制海權和制空權，被佔領的南海島礁成為了日本向東南亞擴張的跳板。與此同時，在完成了對西沙和南沙群島的實際控制之後，日本把非法佔領的南沙群島部分島礁納入日本“版圖”，並將其統稱為“新南群島”^②，劃歸中國台灣高雄市管轄。

二戰結束後，日本按照《開羅宣言》和《波茨坦公告》將包括南沙群島在內的南海諸島歸還中國。殖民主義國家雖然結束了在南海地區長達半個多世紀的爭鬥，但也埋下了 20 世紀 60 年代末南沙爭端的禍根。

根據戰後國際安排，中國於 1946 年恢復了南海諸島主權，並於 1947 年向國際社會公佈了繪有南海斷續線的官方地圖，即《南海諸島位置圖》。1949 年，新成立的中華人民共和國立即宣示對西沙和南沙群島的主權，退踞台灣的國民黨當局也以“中華民國”的名義宣佈對西沙和南沙群島擁有“主權”。法國第二次世界大戰結束

① Stein Tjønnesson, “The South China Sea in the Age of European Decline”, *Modern Asian Studies*, 40 (2006): 3.

② 1939 年 3 月 30 日，日本政府發佈告示，“新南群島”主要島嶼包括：北二子島、南二子島、西青島、三角島、中小島、龜甲島、南洋島、長島、北小島、南小島、飛鳥島、西鳥島、丸島。

之後曾一度對南沙群島提出“領土”要求，並曾非法佔領屬於西沙和南沙群島的一些島礁。法國撤出越南後，1955年，南越偽政權也聲稱對西沙和南沙群島擁有“主權”。

總之，在20世紀五六十年代，除南越偽政權對南沙群島提出過“主權”要求外，北越政府及南海周邊其他國家均未對中國擁有南沙群島主權提出異議，對南沙島礁及附近海域並無任何主張或行動。其中，菲律賓數次表示出對南沙群島的特別興趣，並暗中策劃了“人道王國”和“克洛瑪事件”^①等鬧劇，圖謀佔領南沙群島部分島礁，但菲律賓政府並未公開提出“主權要求”。

但由於南沙群島的自然地理條件限制，20世紀70年代以前，只有中國台灣當局基本上不間斷地佔有面積最大、生存環境最好的太平島^②。除太平島之外，由於當時中國的海軍力量相對不足，南沙的許多島礁處於開放和半開放狀態，其他國家因此得以通過登島活動挑戰中國主權。

進入20世紀70年代，菲律賓及統一後的越南紛紛開始對南沙部分島礁提出“領土”要求，同時使用武力對南沙島礁進行蠶食。至20世紀90年代，越南、菲律賓、馬來西亞以軍事手段非法佔領南沙群島42個海洋地物，其中越南29個、菲律賓8個、馬來西亞5個。文萊則對南通礁提出“領土”主張但並未實際佔領。

1958年，聯合國召開的第一次海洋法會議首次討論200海里

① 有關“人道王國”和“克洛瑪事件”的詳情，參閱本書第四章。

② 1950年台灣當局因補給困難而撤出，1956年恢復駐守。

海洋管轄權主張問題。至 1973 年第三次聯合國海洋法會議召開後，發展中國家和發達國家就 200 海里範圍內的海洋管轄權問題進行了重點討論，各方於 1974 年基本確認接受了專屬經濟區的概念。越南、菲律賓、馬來西亞、文萊等國在 20 世紀 70 年代先後將中國南海斷續線內的部分海域納入主張管轄範圍，並開始在爭議海域內開展單邊油氣鑽探和開採以及漁業活動。各方圍繞南沙群島海域管轄權主張的爭議由此產生。

綜上所述，南沙爭端的起源可以從三個方面加以闡釋：

第一，時間經緯。20 世紀 60 年代末之前，菲律賓、馬來西亞、文萊及後來統一越南的北越政府均未對南沙群島島礁主權提出過主張，對中國在二戰後恢復對南海諸島行使主權的做法也未提出異議。各方的立場和主張在 20 世紀 60 年代末 70 年代初發生轉變，對南沙群島部分島礁及海域提出了各自主張，南沙爭端正是在此背景下產生並延續至今。

第二，爭端範圍。雖然越南對西沙群島提出了“主權”和海域“管轄權”主張，但一般討論的南海問題或南沙爭端是指“五國六方”（即中國、越南、菲律賓、馬來西亞、文萊及中國台灣），圍繞南沙群島的領土主權和海域管轄權的爭議。

第三，爭端屬性。南沙爭端主要涉及兩個方面，即爭端方關於南沙群島部分島礁領土主張的爭議；南海沿岸國〔中國、越南、菲律賓、馬來西亞、文萊及印度尼西亞（以下簡稱“印尼”）〕之間關於海域管轄權主張的衝突。其中，領土主權爭議是南沙爭端的癥結所在。

二、南沙爭端的成因

南海問題為何形成於 20 世紀 60 年代末 70 年代初？從南沙爭端的演變過程可以看出，南沙爭端的直接原因是越南、菲律賓、馬來西亞、文萊等國對中國南沙權益的侵犯，但這一表象的背後更有一系列複雜因素在起作用。

（一）地理位置與地緣環境

英國地緣政治學家哈爾福德·麥金德爵士 (Sir Halford John Mackinder) 把歐亞大陸稱之為世界的“心臟”，進而指出“誰統治了東歐，誰就能控制大陸心臟地帶；誰控制大陸心臟地帶，誰就能控制世界島（歐亞大陸）；誰控制了世界島，誰就能控制整個世界”。南海連接太平洋和印度洋，被地緣政治學家視為“亞洲的地中海”，地處世界海洋的“心臟”^①。從某種意義上講，“誰控制了南海，誰就可以控制全球海洋”。

南海位於太平洋和印度洋之間，不僅蘊藏着豐富的資源，而且具有重要的戰略地位，是中國通往世界各地的重要通道，也是聯通太平洋和印度洋的海上走廊。南沙群島在南海諸島中地理分佈最廣，從東南向西北伸展 1000 多公里，周邊國家眾多，而且，通過南海的空中和海上航線基本上都要通過南沙群島。從軍事戰略角度來看，佔領了這些島礁就等於直接或間接控制了從馬六甲海峽到日

① 美國著名地緣政治學家尼古拉斯·斯皮克曼 (Nicholas John Spykman) 將包括南海在內的隔離亞洲和澳洲中間海稱為“亞洲地中海”。參見尼古拉斯·斯皮克曼：《和平地理學》，俞海傑譯，上海人民出版社，2016 年。

本，從新加坡到香港，從廣東到馬尼拉，甚至從東亞到西亞、非洲和歐洲的多條海上航道。

早在入侵越南時，法國就曾對西沙和南沙群島的戰略位置作了高度評價。1929年，法國駐中圻（今越南中部地區）欽使勒·福爾（Aristide Eugène Le Fol）指出：西沙群島在戰略上有着至關重要的作用，一旦被敵對一方控制並建立海軍基地，則可對印支的防禦構成最為嚴重的威脅^①。法國航海委員會副主席伯京也認為：人們已無法忽略西沙和南沙群島的戰略重要性。如果一個強大的外國勢力佔領了這一地區，那麼，在戰爭中就可能對印支安全造成強大的威脅。設立在這裡的潛艇基地可以封鎖土倫（今越南峴港）和中圻，完全中斷海上交通。北圻（今越南北部地區）和中圻之間的通信聯絡只得依靠鐵路來進行。即使如此，那些緊靠海岸線的鐵路也都極易遭到海上戰艦遠程炮火的轟擊。

嚴格來講，南沙島礁的地貌形態限制了其戰略價值，核潛艇及衛星等現代化武器和監測系統都會削弱這些島礁的戰略意義。儘管如此，佔據這些島礁並以此為依託能夠監視或擾亂船隻和飛機的正常航行和飛越。因此，冷戰時期，美蘇兩個超級大國都不願失去在南海地區的地緣政治優勢，越南、菲律賓、馬來西亞等國也紛紛藉助美蘇的背後支持在南海大肆進行島礁武力佔領和資源開發。

時至今日，現代戰爭樣式較之冷戰時期雖已發生了翻天覆地的

① 任雯婧：《20世紀初法國西沙群島政策的演變——基於法國外交部20世紀30年代西沙群島檔案的考察》，《海南大學學報》2018年第6期。

變化，但南海的戰略價值仍然無可替代，這也是美國、日本等海洋強國在進入 21 世紀之後執意介入南海問題的重要原因所在。

（二）資源因素

引發南沙爭端的重要原因之一，在於這些島礁及其周圍海域擁有的實際和潛在資源。南沙海域擁有豐富的漁業資源，包括烏賊、海參、牡蠣以及具有重要商業價值的金槍魚等。此外，這片海域還是海龜的重要孵化地。南沙島礁上的傳統資源還包括鳥糞，20 世紀初人們就開始在南沙島礁進行商業性的鳥糞開採活動，並一直把鳥糞視為這裡的主要資源。島礁上擁有包括珊瑚石灰、硅酸鹽含量較高的沙子以及珊瑚等物產資源。當然，南沙海域最重要的是海底油氣資源。對油氣資源的覬覦是越南、菲律賓、馬來西亞及文萊等國肆意提出南海主張、武力佔領南沙島礁的經濟誘因。

20 世紀 60 年代末之前，越南、馬來西亞、菲律賓及文萊並未對石油、天然氣等在內的南海資源開發表達過訴求，因而也就不存在南海油氣資源開發衝突的問題。但進入 60 年代末 70 年代初之後，在諸多因素的共同作用之下，對油氣資源的爭奪成為上述國家加快對南海島礁佔領和海域控制的直接動因。這些因素主要是：

一是海洋勘探與開發技術趨於成熟。海洋石油勘探和開發的技術探索始於 19 世紀末 20 世紀初，至 20 世紀 60 年代，在美國、英國等發達國家大型能源公司的推動下而日臻成熟。當時波斯灣、裡海等地的海洋石油開發已初具規模，因此 20 世紀 70 年代是世界範圍內海洋油氣勘探開發最為活躍的時期。當時，也正是世界各主要國家大規模開發、利用海洋的年代。隨着世界性能源緊缺時期的到

來，世界各國開始認識到海洋的重要性，並想盡一切辦法充分利用豐富的海洋資源。在美國，一個直接由總統領導的專門委員會——美國海洋科學、工程與資源委員會 (United States Commission on Marine Science, Engineering, and Resources) 於 1966 年開始工作。其他一些資本主義國家也開始重視協調海洋科研和資源開發工作。日本成立了海洋科技聯合委員會，法國專門設立了國家海洋研究中心，聯邦德國也成立了專門的技術委員會。20 世紀 60 年代，美國用於海洋研究的經費還只有幾百萬美元，到 70 年代則增加了數百倍，達到 3 億—4 億美元。

二是南海石油的大發現。1968 年和 1969 年，聯合國亞洲暨遠東經濟委員會 (United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East) “亞洲近海地區礦產資源勘探協調委員會” (Committee for Coordination of Joint Prospecting for Mineral Resources in Asian Offshore Areas) 聯合美國海軍海洋局 (The Naval Oceanographic Office) 兩次乘坐美國海軍“亨特”號科學考察船對包括東海和南海在內的中國近海進行了勘測^①。根據勘測資料，亞洲近海地區礦產資源勘探協調委員會美國首席代表、海洋學家埃默里 (K. O. Emery) 發表了系列報告 (即《埃默里報告》)。報告分析認為，越南沿岸及鄰近海域、南沙群島東部及南部海域蘊藏着豐富的油氣資源^②。只是

① Selig S. Harrison, *China, Oil, & Asia: Conflict Ahead?*, (Columbia University Press, 1977).

② Jr. M. L. Parke et al., “Structural Framework of Continental Margin in South China Sea”, *AAPG Bulletin*, 55 (1971): 723–751; Kenneth. O. Emery and Zvi Ben-Avraham, “Structure and stratigraphy of the China Basin”, *AAPG Bulletin*, 56 (1972): 839–859.

當時國際社會的評估還比較保守，認為南海石油儲備量約 11 億噸（約 80 億桶）^① 左右。

三是石油危機的刺激。1973 年 10 月第四次中東戰爭（Fourth Middle East War）爆發之後，伊朗、伊拉克、科威特、卡塔爾、沙特阿拉伯和阿聯酋“海灣六國”歷史上首次使用“石油武器”，以減少石油出口、上調價格、禁運等方式作為對美國等國家支持以色列的反擊。10 月 6 日，“海灣六國”將油價從 3.01 美元 / 桶提升到 5.12 美元 / 桶，此後國際石油價格一再上漲，居高不下。據估計，第一次石油危機爆發之後，全球油價從 1973 年的 4.75 美元 / 桶增加到 1975 年的 12.21 美元 / 桶。與此同時，“海灣六國”採取石油禁運策略，脅迫美國、英國等國調整對以色列的支持政策。此舉不管最後是否實現了預期目的，其意義在於讓世界各國意識到石油作為戰略資源的重要性^②。

日漸成熟的海洋石油勘探與開採技術、潛力巨大的石油儲量、持續上升的國際石油價格催生了菲律賓、馬來西亞和越南加快勘探和開發南海能源的念頭。這些國家競相採取措施，搶佔南沙島礁，在南海搞“藍色圈地運動”，使南沙爭端白熱化。

① 這一數據是由美國著名石油地質學家 A. A. 邁耶霍夫估計。參見賽利格·哈里森：《中國近海石油資源將引起國際衝突嗎？》，齊沛等譯，石油化學工業出版社，1978 年，第 46—47 頁。

② John Inkenberry, “The Irony of State Strength: Comparative Responses to the Oil Shocks in the 1970s”, *International Organization*, 40 (1986): 105–137; Roy Licklider, “The Power of Oil: The Arab Oil Weapon and the Netherlands, the United Kingdom, Canada, Japan, and the United States”, *International Studies Quarterly*, 32 (1988): 205–226; “Oil Embargo, 1973–1974”, *U.S. Office of the Historian*, <https://history.state.gov/milestones/1969-1976/oil-embargo>, 最後訪問日期：2020 年 6 月 20 日。

南越偽政權於 1972 年宣佈其專屬捕魚區為 62 海里，1974 年宣佈其領海寬度為 12 海里，並根據 1958 年《日內瓦公約》中有關大陸架的條款，規定其大陸架為陸地領土向海底延伸至 200 米水深處。1977 年 5 月 12 日南北統一之後的越南政府頒佈了《關於越南領海、毗連區、專屬經濟區和大陸架的聲明》，越南邊界事務委員會主任劉文利在論述這一聲明的意義時說：“強調我國在專屬經濟區及大陸架上不可侵犯的主權，這對開發我國在越南東海（即南海）尤其是黃沙（即西沙）、長沙（即南沙）群島周圍海域的石油、天然氣等資源有着極為重要的意義。儘管目前我們的勘探、開發能力還受到許多限制。但是，據科學家分析判斷，一旦將來我們完全具備了勘探、開發東海資源的能力，這將對我國經濟建設的發展有着無法估量的影響。”1978 年，越南邀請了日本三菱石油公司、美國西方石油公司、俄羅斯石油公司、英國石油公司、阿根廷石油公司等數十家的國際大型石油公司，簽訂南海石油開發合作協議。資源因素在越南南海戰略中所具有的重要地位，由此可見一斑。

菲律賓、馬來西亞等國也都是在 1968 年後開始對南沙資源表現出濃厚興趣，自行劃定 200 海里專屬經濟區，甚至直接出兵佔領南沙島礁。菲律賓從 1970 年開始陸續與美國、瑞典等國石油公司在靠近菲律賓巴拉望的南沙群島禮樂灘海域開展油氣勘探活動。馬來西亞從 20 世紀 70 年代開始，不斷推進在位於南沙群島文萊—沙撈越盆地的南康暗沙、北康暗沙等油氣富集區進行石油和天然氣鑽探和開採。

1968 年 3 月 20 日，菲律賓以第 370 號總統公告，宣佈對大陸架的主權，並將其範圍確定為自領海外起至可開發的深度範圍，

同時於 1970 至 1980 年間，採取軍事行動先後侵佔了中國馬歡島、南鑰島、中業島、西月島、北子島、費信島、雙黃沙洲、司令礁。1970 年至 1971 年，菲律賓“東方石油及礦業公司”(Oriental Petroleum and Mining Company) 開始在巴拉望島西北約 50 英里^①處開掘巴格沙 1-A 號井 (Pagasa 1-A)。

1968 年，馬來西亞政府開始將南沙群島範圍內 8 萬多平方公里的區域劃為“礦區”(南康暗沙、北康暗沙和曾母暗沙所屬礁、沙均被包括在“礦區”之內)，並出租給荷蘭皇家殼牌石油公司的子公司——沙撈越殼牌公司鑽探。1970 年，馬來西亞的兩艘鑽探船開始分別進入南康暗沙和北康暗沙進行鑽探。

上述事實說明，南沙爭端在某種程度上也是資源之爭。南海周邊地區人口眾多，經濟發展蒸蒸日上，對資源的需求不斷增加，對資源的開發能力也在不斷提高，加之，世界範圍內能源和海洋爭奪的加劇，資源因素在南沙爭端中的影響愈發凸顯。

(三) 殖民主義侵略和大國爭霸

在誘發南沙爭端、影響南沙爭端局勢的諸多因素中，除了南海周邊各國的因素以外，還包括西方殖民主義侵略和大國爭霸。

19 世紀 40 年代，伴隨着西方全球擴張向遠東地區的延伸，英國、法國、美國等紛紛開始大規模進入南海，並在南海周邊地區建立支撐其在東亞開展貿易和軍事擴張的海外基地。

其中，美國於 1898 年贏得美西戰爭後，獲得了在亞洲的第一

① 英里為非標準化單位，1 英里 = 1.60934 公里。

個前沿軍事基地——菲律賓。法國、英國、日本也通過條約簽訂、軍事擴張、商業贊助等方式逐步在南海進行擴張。從 20 世紀初到二戰結束，以法國和日本競爭為主，英國和美國等其他國家也不甘落後，構成了這一時期南海秩序演變的主線。其中，法國和日本先後在南海制海權競爭中佔據優勢地位。

隨着法國、日本等殖民主義國家為獲取南海制海權和制空權而出動海軍佔領南海島礁，南海地區秩序也由傳統以共同存在、和平開發為主邁入了大國地緣政治競爭時代。在原有的秩序中，中國最早並持續、和平、有效地對南海諸島及相關海域行使主權和管轄，並與周邊國家共同利用南海資源，南海島礁等海洋地物歸屬關係清晰，海域使用與資源開發也井然有序。但殖民大國的入侵和彼此間的競爭打破了中國與周邊國家間在南海原有的秩序，給南海爭端的產生播下了最初不和的“種子”。法國的佔領事實上拉開了越南對南沙島礁及其附近海域提出聲索的帷幕，因為在此之前越南從未對南沙群島主權及海域管轄權提出過任何主張。二戰後的國際體系雖對日軍侵略行為做出了安排，但越南、菲律賓紛紛將“歸屬不明”作為其南海主張的重要依據。20 世紀 30 年代法國對西沙和南沙群島的非法主張為越南在南海的權利主張提供了藉口，越南由此一再聲稱法國在二戰後將西沙和南沙群島移交給了越南。

例如，1956 年 5 月 29 日，中華人民共和國就“克洛瑪事件”向菲律賓副總統兼外長加西亞聲明提出抗議時，南越偽政權駐菲律賓公使高太寶在菲律賓中部的宿務省接見記者，稱南沙群島是法國殖民政府轄區的一部分，法國賦予越南以主權後，也將南沙群島的“主權”移交給了越南。其後，越南又在多個場合重複這一主張。

冷戰期間，南海周邊的中國台灣、菲律賓及印尼和馬來西亞附近的島礁成為美國亞太“島鏈戰略”的第一線^①。其中，菲律賓是美國在東南亞最主要的軍事基地和軍事同盟，美國對菲律賓也負有安全保護的責任。菲律賓蘇比克灣等南海周邊海軍基地一直是美國在遠東最重要的前沿存在，美軍直到 1991 年因菲律賓終止 1947 年簽訂的《美菲軍事基地協定》(*United States-Philippines Military Base Agreement*) 才離開蘇比克灣海軍基地。同樣，越南也先後是美蘇爭霸東南亞的主要籠絡對象，美蘇都將越南納入自身的遠東軍事安全框架之中。越南金蘭灣先後是美國和蘇聯在東南亞的主要軍事基地，俄羅斯直至 2002 年才撤出金蘭灣。

20 世紀 60 年代至 80 年代是越南和菲律賓武力佔領南沙島礁的“高潮”期，同時也是冷戰的“轉型期”和中國外交的“困難期”。一方面，根據解密的歷史資料，南越偽政權和菲律賓在 20 世紀 70 年代都曾就在南海的主張向美國提出過安全保護請求^②。美國對於兩國的要求並未應允，但當時中美關係正常化進程處於關鍵階段，中國對於菲、越武力佔南沙群島島礁只能採取相對克制的態度，越、菲兩國也正是抓住了中方受中美關係掣肘的時機，掀起了武

① “Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East And Australasia”, *U.S. Office of the Historian*, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v07p2/pg_1215, 最後訪問日期：2020 年 6 月 20 日；“Foreign Relations of The United States, 1951, Asia And The Pacific”, *U.S. Office of the Historian*, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v06p1/d470>, 最後訪問日期：2020 年 6 月 20 日；John Foster Dulles, “Security in the Pacific”, *Foreign Affairs*, 30 (1952): 175–187.

② Bradley Lynn Coleman (eds.), *Foreign Relations of the United States. 1969–1976, Volume E-12, Documents on East and Southeast Asia, 1973–1976*, United States Government Printing Office Washington, 2010, pp. 1–5.

力佔領南沙群島的第一波浪潮。1975年越南南北統一之後，中國出於維護中越關係穩定以及中蘇關係走向對抗的考慮，對越南佔領南沙群島6個島礁未能及時予以阻止。1978年6月至7月越共第四屆四中全會把中國視為越南“直接敵人”“頭號敵人”，要對中國採取“進攻戰略”，中越關係全面惡化。同時，中蘇關係在1960至1978年間從“分裂”逐步走向“對抗”，而蘇越關係則日趨密切。1978年11月蘇越簽訂《友好合作條約》，兩國建立軍事同盟關係，蘇聯獲得越南金蘭灣和峴港軍事基地的使用權。在中—蘇—越特殊三邊關係的背景下，越南利用蘇聯的軍事同盟支持，在1978年以後數次軍事佔領南沙群島部分島礁，中國則因蘇聯的掣肘而不得不暫時保持克制。

因此，南海不可替代的地緣戰略意義使其成為美蘇冷戰對抗中爭先控制的地帶。中國處理南海問題不僅需要考慮自身與越、菲等國的雙邊關係，還需兼顧美、蘇與越、菲的關係。菲、越正是在抓住了冷戰兩極對抗對其有利的時機，在20世紀60至80年代大規模佔領南沙群島部分島礁。

蘇聯解體後，美國、日本等成為了推動南沙爭端國際化的主要外部力量。事實上，在冷戰前後美國對南海問題並未給予太多關注，其立場基本維持在“中立”和“有限介入”的搖擺狀態。直至2010年之後，美國在南海問題上的立場才趨於明朗，政策也漸趨強硬，從“轟炸式”輿論和外交攻勢轉向更為強硬、直接的軍事方式介入南海問題。2017年美國總統特朗普上台後美國對華採取“競爭”戰略，開始深度介入南沙爭端。日本、澳大利亞等域外國家在南海問題上都採取了對抗性的戰略和策略，將矛頭直接指向中

國。這些域外國家熱衷於炒作中國南海島礁“軍事化”，並以此為藉口擴大其在南海地區的軍事存在，以謀求地緣政治利益最大化，這在一定程度上影響了南沙爭端的演進路徑。

（四）國際海洋法的影響

雖然人類社會很早就懂得利用和開發海洋，但形成海洋秩序、推動海洋立法以規範人們利用海洋的行為卻是近代以來的事情。隨着科學技術的迅猛發展，各國對海洋的利用日漸深入，包括對海底和大洋深處石油、天然氣、金屬礦等非生物資源的開發。隨着各國海洋利益的擴大，國與國之間，發達國家與不發達國家之間，不同經濟、社會、政治制度的國家之間，不同地域國家之間的矛盾越來越尖銳，尤其在經濟和軍事領域更為突出。因此，確有必要制訂一些能為國際社會廣泛接受的法律來調整各國間在海洋問題上的關係，建立國際海洋新秩序，以維護世界和平。但由於受國際環境和東西方社會發展水平存在差異等因素的影響，直到二戰，在海洋法律方面，各國都基本遵循只對帝國主義國家和海軍、航海業發達國家有利的規則。當時西方海洋法律規則成為判斷島嶼主權歸屬、解決海洋權益爭端最重要的依據，甚至是唯一的依據。

在近代領土與主權觀念確定之前，東亞傳統疆域觀點和實踐認為，一國領土面積的大小、主權的歸屬不是由法律來界定的，而是社會組織、歷史和臣民效忠的結果，或者說在儒家文化圈的法制史和政治史中找不出與西方“主權”概念內涵相同的概念，因此，用由西方世界傳承而來的“主權”概念來衡量中國傳統的管轄行為，就會降低中國傳統的海洋管轄行為的法律意義，具有很大的不合理

性。實際上，中國是在 1842 年以後，隨着通商口岸體系的出現，才開始慢慢接受西方的海洋管轄權概念和其他海洋法規的^①。

二戰結束後，中國政府依據戰後國際安排恢復行使對南海諸島的主權。從 1946 年到 1948 年，中國政府派遣“中業”號、“太平”號等數艘軍艦接收被日本殖民佔領的南海諸島，並在島上豎立宣示主權的石碑。同時，中國政府在 1948 年還公開出版了劃有十一條斷續線的《南海諸島位置圖》。南海地區內外各國對於中國公佈的斷續線和《南海諸島位置圖》並未提出異議，南海秩序也短暫回歸了領土主權歸屬明確的正常狀態。

20 世紀 50 年代後，隨着國際體系進入兩極對抗冷戰格局，南海成為美蘇對抗的重要地帶。菲律賓、越南等東南亞國家成為兩個超級大國競爭地緣政治優勢所依賴和拉攏的重要對象。防止對方獲取在南海地區制海權、制空權的壓倒性優勢成為美蘇各自重要戰略目標之一。

與此同時，二戰以來，世界各國對海洋資源的需求急劇增加，而海洋科學技術的發展正好契合了人類開發海洋的需求。海洋開發活動與日俱增，建立規範、有序的海洋規則成為國際社會共同的需求。1945 年 9 月，美國杜魯門政府首先發表第 2667 號總統公告：

“毗鄰國家對大陸架底土和海床的自然資源行使管轄權是合理和公正的。”“出於對養護和審慎利用其自然資源的緊迫性的關切，

① 1864 年，丁韞良翻譯《萬國公法》，“領海”“公海”概念傳入中國。1919 年、1929 年，中國兩次出席了國際海洋安全會議，並且在各種條約上簽字，1931 年，出台了“3 海里領海”和“12 海里特別反走私區”的海洋政策，說明中國在逐步接受西方的陸地和海洋主權概念。

美國政府認為，公海之下但毗鄰美國海岸的大陸架底土和海床的自然資源屬於美國管轄和控制的範圍……大陸架以上水域的公海性質及其自由和不受阻礙航行的權利絕不因此受到影響。”^①

杜魯門大陸架宣言發表後，多個國家效仿美國做法，提出了類似的海洋管轄權主張。二戰後許多國家紛紛獨立，與廣大發展中的沿海國家一起形成了強大的政治力量掀起了反對海洋霸權主義、爭取 200 海里海洋權鬥爭的高潮，衝破舊的傳統海洋法律制度、建立國際海洋新秩序成為廣大發展中國家尤其是沿海國家的共同訴求。為此，聯合國意識到建立國際海洋法制度的迫切需要，從 1950 年開始着手準備召開國際海洋法會議。

從 1958 年在日內瓦召開第一次海洋法會議到 1982 年在牙買加簽署《聯合國海洋法公約》(*United Nations Convention on the Law of the Sea*，以下簡稱《公約》或“UNCLOS”)，討論前後歷經三次會議、四分之一個世紀。《公約》最終確立了專屬經濟區、大陸架等一系列現代海洋制度，同時也將南海帶入了以國際海洋法規則為主導的新時代。

1958 年聯合國召開的第一次海洋法會議通過了《領海及毗連區公約》《公海公約》《捕魚與養護公海生物資源公約》及《大陸架公約》4 個公約。由於這些公約未能完全解決各國之間的矛盾，還有許多需要完善的地方，在 150 個獨立國家中僅有 40 個國家簽字批

① “Proclamation No. 2667 28th September, 1945 Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf”, 1945, https://www.gc.noaa.gov/documents/gcil_proc_2667.pdf, 最後訪問日期：2020 年 7 月 10 日。

准或加入這些條約。1960年第二次聯合國海洋法會議召開，由於距第一次會議時間短，與會國的立場、態度並無改變，各國僅爭論一番，未取得積極成果。

這一狀況直接導致第三次聯合國海洋法大會的召開。1967年，在第二十二屆聯合國大會上，有關國家提出了關於勘探、開發海底及大洋底部資源的問題。隨後，1970年第二十五屆聯大會議決定於1973年召開第三次國際海洋法會議，討論和修改現行海洋法，並提出建立開發海洋底部資源的國際制度。在制訂新的海洋法公約的過程中，圍繞領海寬度、外國軍事船隻無害通過、國際海峽、專屬經濟區制度等問題，各國間展開了激烈鬥爭。在這些矛盾和鬥爭中，最突出的是：海洋強國提出自由開採海洋底部礦產資源的要求，但是得到社會主義國家支持的發展中國家堅決反對這一要求，主張把深海大洋底部及其自然資源確定為人類的共同繼承財產。這一鬥爭對建立世界經濟新秩序具有極其重要的意義。經過5年（1967—1972年）的籌備和9年（1973—1982年）的協商，第三次聯合國海洋法會議終於通過了一部新的“公約”，即《聯合國海洋法公約》。《公約》確立的12海里領海制度是發展中國家的一個戰略性勝利；《公約》把深海大洋海床底土及其資源規定為“人類的共同繼承財產”，有效地扼制了帝國主義掠奪深海大洋底部資源的行動；《公約》還對各國在平等互利基礎上為各自國家利益以及國際和平與安寧，使用和開發海洋資源而進行多方面的國際合作做出了許多規定。從這幾方面來看，《公約》對國際海洋新秩序的建立發揮了積極作用。

因此，20世紀70年代初到80年代初是現代海洋法制度形成

最為重要的時期。也正是在這一關鍵階段，菲、馬、印尼等南海周邊國家先後提出了 200 海里專屬經濟區和大陸架的主張。

1982 年《公約》雖然對規範國際海洋秩序起到了積極的作用，但與此同時也帶來了一些新的問題。《公約》新創設了專屬經濟區制度、大陸架制度和島嶼制度，菲律賓、越南、馬來西亞、文萊等國有意過度解讀《公約》有關規定，或以海洋管轄權為基礎主張南沙群島部分島礁“主權”，或以其非法佔領的島礁為基礎進一步主張領海、毗連區、專屬經濟區和大陸架。例如，越南通過國內立法確定的專屬經濟區和大陸架甚至覆蓋了中國西沙群島和南沙群島在內的大部分海域。因此可以說，《公約》創設的有關海洋法制度對南海周邊國家採取軍事行動非法侵佔中國南海島礁在一定程度上起了推波助瀾的作用。

首先，根據《公約》，位於外海的島嶼只要符合適宜人類居住和維持自身經濟生活的法定條件，就可以劃定自己的領海、毗連區、專屬經濟區和大陸架。因而島嶼的作用顯得尤其重要，即使是看上去沒有實際利用價值的島礁，也變得重要起來，該規定使得世界海洋國家對島嶼的爭奪白熱化。

其次，作為一項國際立法，既要具有普遍意義，又要顧及被各國接受的可能性，以盡可能在國際社會達成共識；既不宜帶有較多的硬性規定，也不宜過分具體，需要有一定的彈性。這就容易為各種相互矛盾的主張留下容身之地，同時也在解決海洋權益爭端方面留下一些盲點。

第三，《公約》在確立海洋規則時未能充分照顧有關國家對有關海域擁有海洋管轄權的歷史事實，從而製造了新的矛盾。例如，

《公約》對客觀存在的“歷史性水域”“歷史性權利”未作出十分明確的規定，要創造新秩序，就必然帶來矛盾和衝突。越南、菲律賓、馬來西亞、文萊等國都已通過國內立法的形式，將《公約》關於沿海國享有的內水、領海、毗連區、專屬經濟區和大陸架的規定在本國地圖上具體化、清晰化，並力圖使其轉化為國家的政治、經濟和軍事利益。但是，這些單方面的主張都與中國在南海地區享有的歷史性權利存在矛盾：有的與中國的海洋管轄權主張形成重疊；有的以海洋管轄權為基礎對中國南沙部分島礁提出“主權要求”；有的以其非法侵佔的中國島礁為基礎，在南海主張領海、毗連區、專屬經濟區和大陸架。越南通過國內立法確定的專屬經濟區和大陸架覆蓋了南海包括中國西沙群島和南沙群島在內的大部分海域，甚至擴展到中國海南島東南部海域。在很大程度上說，越南、菲律賓、馬來西亞、文萊諸國濫用 1958 年的四個“公約”以及 1982 年《公約》的有關規定，肆意挑戰中國南沙群島主權，對中國的南海權利主張進行惡意抗辯。

第四，《公約》對領海、毗連區、專屬經濟區和大陸架主張的範圍規定得明確而具體，而在如何解決各種主張間存在的矛盾和衝突方面，只有比較籠統和原則化的規定。具體來說，在解決海岸相向或相鄰國家之間海洋管轄權主張的矛盾和衝突方面僅確立了某些一般性原則，給利益相互衝突的當事國留下了較大的解釋空間，因而，《公約》在處理各種衝突和矛盾的結果上顯得難有作為，在一定程度上預示了南沙爭端的特殊性和複雜性。

第五，《公約》是發達國家與廣大發展中國家之間妥協的產物，在很大程度上是發展中國家爭取海洋權益的勝利。但《公約》所帶

來的矛盾和衝突不會僅限於發達國家與發展中國家之間，也存在於發展中國家之間。中國、越南、菲律賓、馬來西亞都是發展中國家，在歷史和發展道路上有着相同的經歷，在反對海洋霸權主義方面有共同的利益，但又都存在利用海洋資源和發展海洋經濟的需求，國家利益訴求更是各不相同，矛盾和衝突也在所難免。

三、南沙爭端的發展

法國年鑒學派歷史學家布羅代爾 (Fernand Braudel) 認為，考察歷史的發展過程，不僅要對短時段內的“事件”展開分析，更需要對跨越中時段和長時段的“局勢”和“結構”進行把握，三者相互交錯，才能構成一部完整的總體史。他尤其強調“長時段”，認為長時段歷史對人類社會的發展起着長期的決定性作用。

因此，對南沙爭端的理解也同樣需要放在長時段的研究框架下進行甄別。如前所述，20 世紀 60 年代末之前並不存在所謂的“南沙爭端”。南沙爭端的形成與演變事實上是長時段歷史週期內國際體系和本地區國家間權力分佈結構和海洋秩序不斷發展的產物，爭端本身也逐漸成為南海地區秩序演變的重要內容。

以南沙爭端為核心的南海問題從形成並發展演變至今已跨越半個多世紀，先後經歷了冷戰兩強爭霸、冷戰後的單極主導及近年來日益顯現的“一超多強”和“多極化”等多種國際體系更替。受國際體系和地區格局調整的影響，南海問題的發展也前後經歷了數個不同的發展階段。按照時間脈絡梳理，以南沙爭端為主要形式的南海問題大致經歷了三個發展階段：