

南海资源差异化开发与国家主权维护

廖维晓 李 督

(广西大学 马克思主义学院 南宁 530004)

摘 要:本文以南海资源的整体开发为出发点,以构建南海资源开发的差异化为目标,通过分析南海资源开发的具体状况,从南海资源开发的现状、焦点、资源开发过程中出现的问题以及解决的方式差异化战略等方面分析,为南海资源开发利用提供前瞻性和可行性的参考意见。加强南海开发要与维护主权紧密联系在一起,海岛开发和资源开采都需要服务于南海开发的大局,一方面可以实现南海区域的经济持续增长,另一方面可以有效地宣示国家主权,维护南海地区的和平与发展。

关键词:南海;资源;主权;开发

中图分类号:P74 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-8039(2019)06-0008-06

南海处于地缘环境极其敏感而又复杂的海上枢纽地带,其区域经济发展受到外部制约十分显著,对安全环境的依赖性特别大,这一区域的发展与中国拓展海洋发展空间的方向是一致的,因而南海的资源开发不仅仅具备区域特性,还关系到中国南海主权的维护与南海地区的和平与发展。

一、南海资源开发状况

南海是世界第三大陆缘海,海域范围遍布数以千计的岛、礁、滩等,气候适宜,拥有丰富的资源。生物资源丰富,仅海洋鱼类就有上千种,大多含有极高的经济价值,各岛礁降水量充沛,生长了上百种高等植物,遍布丰富的食料,吸引大批海鸟栖息繁衍。海底油气资源储量巨大,其中以南沙群岛的开发条件为优,另外,大量的海底沉积物形成各种金属矿产富集区,“在南海深水陆坡及深海盆等广大地区,具备水合物形成所需的温压条件,有较好的成矿远景”^[1]。还发现了可燃冰的存在,据估计南海海底的可燃冰带将成为新的能源增长点,而大量海洋潮汐能、温差能、压力能等动能资源的开发,也将产生巨大的经济和社会效益。南海区域连接内外,包括我国沿海发达地区福建、广东、海南、广

西、香港、澳门、台湾等都在这一海域,而外部则连接菲律宾、马来西亚、文莱、印度尼西亚、新加坡、越南等国,是历史上著名的海上丝绸之路,也是中国联结东南亚的友谊之海。

南海区域的开发相较于其他地区,开发程度仍然较低,投入的资本、人力、物力资源仍显不足,相关的科学考察研究还不能概括其全貌,需要进一步加大投入。南海资源开发主要涉及渔业资源、油气资源、海底矿产资源、可再生能源、旅游资源等数个产业部门,比较成熟并且适宜开发的主要是渔业资源和南海油气资源,其中以中国、菲律宾、马来西亚、越南、印尼、文莱等南海周边国家的开发力度最大。

南海资源勘测发现以前,周边各国的资源开发仅限于捕捞业,随着南海科学考察的重大发现,特别是探明南海油气资源的巨大储量后,刺激了周边国家纷纷采取行动侵占我国南海岛礁,与域外国家能源公司合作开发油气资源。早期的南海纷争一般来说属于冷战的延续,是冷战两大集团的边缘角力场。然而随着南海科学考察报告的出现,特别是世界经济发展对能源的依赖逐渐增强,以及海洋开发技术的极大发展,南海资源开发开始变得重要起来,而与之交织的领土争端也变得越来越突出。

收稿日期:2019-09-27

基金项目:2014年度国家社科基金项目(14XZX0009);2017年度广西高等教育本科教学改革工程项目(2017JGB138);2016年度广西高校中青年骨干教师基础能力提升项目(KY2016LX001)

作者简介:廖维晓(1983—),男,广西河池人,法学博士,广西大学马克思主义学院副教授,硕士研究生导师;李督(1994—),女,陕西西安人,广西大学马克思主义学院硕士研究生。

在南海开发过程中,海域争夺被掩盖在油气开发的利益之下,但是各国直接产生的冲突,却往往由海域作业直接引发,南海周边各国都在努力攫取本国的海洋权益,限制他国的海洋生产作业,由于各国之间控制海域纵横交织,宣布的专属经济区也多有重叠,因而南海捕捞业也成为限制最多、风险最大的行业之一。另外,随着南海海底油气的大量开采,能源争夺逐渐成为南海争端的主要领域。

二、南海资源争夺的焦点

目前油气资源的争夺是南海争端的焦点,石油、天然气等优质能源是现代经济发展的重要血液,据我国的调查数据显示,南海有多个含油气盆地,潜在储量非常丰富。周边国家纷纷把南海油气资源开发作为其国家战略,不断加快南海油气田开采,南沙海域成为重要的油气开发区域,涉及国家最多,争议面积也最大,各国都已开始大规模的商业开发,并不断侵入中国的传统海疆线。

各国在南海建立了大量钻井平台开发南海油气资源,越南还制定了《石油勘探法》给予外国石油公司大量优惠条件,如减免土地使用金、延长油田开发期等。马来西亚也鼓励本国人与外国公司建立长期合作项目进行南海资源勘探开发,周边国家的资源开发区域正不断向我国的传统海疆线扩展。此外,周边国家在加强与外国石油公司合作的同时,还动用军事力量保卫本国勘探船只和在南海作业船只。

南海周边各国大都把开发南海能源作为发展地区经济的重要战略目标。越南视油气资源为国家发展战略中的尖端技术产业,通过各种方式推动南沙海域油气开发,是南海油气开发的最大得利者。菲律宾和马来西亚则以实际行动强化开发力度,在南沙海域开发了上百口油气田,不断攫取南海资源。目前对于南海的资源开发争夺主要集中在南沙海域,据估计,这一区域集中了近200亿吨的石油储量和8万亿立方米的天然气,因而成为南海争端矛盾最为集中的区域,各国之间的争夺十分激烈。

进入21世纪以来,南海周边国家对南海资源的开发特别是油气资源的开发已经进入了商业化的阶段,在大量引入国际大型能源公司参与的情况下,开采力度和技术设备的投入都有

了极大的提高,进而引发各国开发南海的竞赛。“越南、菲律宾、马来西亚等国每年在南海开采的油气达到了5000万桶,……当下更重要的问题是政治因素,南海地处远洋,越南、菲律宾、马来西亚等国各自声称拥有主权,使得中国在南海的油气开采阻力重重,在南海绝大部分的深水区,要么是敏感区,要么是争议区。”^[2]另外,越南、菲律宾、马来西亚、印尼等国的捕捞作业区也与中国多有重叠,大量的渔业资源被周边各国瓜分,造成南海鱼类资源迅速减少。

随着各国资源开发力度的不断增强,对我国的海域资源的侵占范围也越来越大。针对中国南海海域的开发,东盟国家越来越倾向于以区域共同合作方式以对抗中国。它们加强了东盟内部协调机制,以蚕食方式逐步控制南海海域,扩大实际控制区,企图造成即成事实,并大规模引入区域外国家介入南海资源开发。而一些世界大国从国际关系的角度考虑,也纷纷介入南海开发,使局势进一步复杂化。从历史传统和法理依据出发,对我国的南海主权主张是十分有利的,但周边多国抢占我国南海岛礁、实际控制较大南海海域面积的现状则直接导致了我国在南海开发上处于相对劣势地位。虽然中国加强了南沙岛礁的控制力度,但与周边国家的长期经营相比仍然有较大的差距。周边各国通过加强行政管理、驻军、设立开发项目等方式,不断加大对南海的投入,形成各国控制区态势交错的局面,而我国的正常测量、捕捞作业常常受到非法干扰,这对南海问题的解决造成了较大的影响。

总之,南海资源开发受到地区安全的直接影响,而南海问题又容易引发周边国家与中国的关系紧张,影响中国的周边安全环境,这也制约了中国解决这一问题的力度。面对这一复杂局面,“中国应与东盟国家之间努力寻求在南海的共同利益和合作的切入点,以共享南海资源利益,稳固南海区域的安全和秩序”^[3]。随着中国经济发展和国家力量的显著提升,与东盟国家的经贸合作得到进一步的加强,特别是自由贸易区的建立为最终解决南海问题创造了有利的氛围,也为开发南海资源提供了平衡安全的市场环境。

三、南海区域发展差异化战略

南海地处世界海上交通要道,拥有丰富的

资源,其面积占我国海域面积的一半以上,是我国的重要海疆。南海区域发展不仅对我国经济社会发展产生直接影响,而且直接关系到我国的国际安全环境,在政治领域、经济领域、军事领域都有着十分重要的地位。根据各区域在政治、经济、国防等方面重要性的不同以及周边国家在南海区域开发形式的不同来推行差异化开发战略,“在‘新安全观’框架下以‘合作共赢’方式推动解决南海利益争端,加快转变‘中国—东盟’的贸易和金融合作模式,创新‘搁置争议’战略的具体手段以及大力实施海权以配合中国南海地缘经济战略的施行等政策来经略南海并做出超前而积极的战略决断。”^[4]依据南海开发的指导思想和方针,要实施差异化开发战略,使资源勘探和开发的重心由近海和海岸转向深海,切实做到维护国家主权,加强我国对南海的有效管理。制定南海资源开发开发方案和规划的原则,应该在现有的基础上进行合理的差异化开发规划,既能保持原有海洋产业的可持续发展,又能够发展新兴产业,提高我国的海洋开发水平,有效维护我国南海主权权益。在坚持南海共同行动准则的基础上加大近海开发对深水区开发的支持,使人流、物流、资本流能够顺畅地流动到需要的区域,以构建我国在南海开发过程中的主导地位。

在目前我国在南海开发投资有限的情况下,需要对开发的步骤和部门进行统一规划,建立区域经济中心,推动重点产业发展,进而强化对南海海域的行政管辖,通过管理体制提升南海综合治理能力。集中力量发展建设适应南海环境的现代化管理团队,充分利用现有的条件,保障南海开发的合理收益,维护区域生态平衡和资源的循环利用。另外,还要构建适合南海开发的产权结构,充分估算南海开发的风险和资源价值,对南海经济活动进行有效的管理,在政策层面予以合理的保护和支持,逐步建立适应南海诸岛各个区域的差异化经营体系。在南海产业调整方面,也需要分层次、分区域、分目标,集中力量发展优势资源产业,以海洋油气田开发带动传统捕捞业、海运业的发展,提高区域经济活力,以差异化开发来促进南海区域经济结构的全面升级。

随着中国的经济影响力在全球的不断提升,南海问题也就不再单纯是一个区域问题,而

是关系到中国发展内外大局的重要问题,需要积极妥善的处理。“共同开发这一概念本身是一个具有吸引力和持久性的和平方案,符合中国和其他声索国的利益。”^[5]首先,要制定南海区域发展的总体方略,整合区域资源,以差异化开发的思路来调节区域发展进程,把维护国家主权和资源开发纳入到核心范畴,把地区建设落到实处,建立交通、通信、科考、物流等基础配套设施,提高区域控制和执行能力。“渔业管理部门应继续组织渔船到西、中和南沙海域从事渔业生产以及开发该海域渔业资源,减轻南海北部海域捕捞强度的同时也充分体现我国在该海域的渔业存在。”^[6]其次,学习海洋大国的管理经验和制度,提高南海区域管理水平,加强各部门和各行业之间的协调,提高南海主权控制力度和资源利用能力,逐步实现区域经济内生增长。再次,可以考虑建立专业性海洋执法力量,应对南海复杂的自然和地区环境,切实保护开发南海的各项活动,加强海域执法力度,遏制周边国家的非法侵占。通过三沙市行政区划的设置和调整,强化民政管理,推动区域内部发展,强化基层建设与国际建设相互协调。最后,要加强海洋权益的维护,保障现有的经济活动顺利进行,通过法律手段、行政手段、军事手段、经济手段等多种方式维护南海权益。

南海有着第二个波斯湾的美誉,然而资源的丰富却导致了周边各国的争相掠夺及中国权益的流失。“加快南海开发步伐,不仅需要国家从战略层面制定中长期规划、加大开发力度,而且还要提高自主创新能力,在深海勘探、生产和运输等关键技术领域实现突破;还要妥善处理好与周边国家的关系,在致力于最终解决南海争议的同时,探讨共同开发的有效机制。”^[7]南海海域自然资源丰富,油气田开发正在不断加速,渔业捕捞转向了深海,海上交通区位优势明显,但由于历史原因,对资源的开发程度比较低,但开发的潜力很大。

目前我国南海开发面临的主要问题是技术水平总体不高,与世界先进水平的差距十分明显,难以满足区域发展的需要,生产效率相对较低,缺少综合开发的条件,即使在传统产业,如探测、通信、捕捞、航运等方面的技术装备与国际同行相比仍然存在较大的差距,这与我国拥有的丰富海洋资源是极不相称的。在管理方

面,虽然我国于2012年设立了地级三沙市统筹地区发展,但这一行政区域仍然脱离不了对大陆资源的巨大依赖。自然条件恶劣和区域基础薄弱使南海的发展受到诸多限制,经济社会发展缓慢,这又使我国海洋国土资源流失加剧,岛礁被侵占及海域摩擦事件频频发生,世界大国也借机参与资源掠夺。

四、“一带一路”背景下加强国家主权维护

党的十八大提出了建设海洋强国的重要战略目标,党的十九大报告又进一步明确了加快建设海洋强国的战略任务,“一带一路”的倡议正当其时,这既是新时代中国外交的具体举措,也是中国海洋强国战略的关键一环。在新的历史条件下,全方位宽领域的开放必然使我们由海洋大国走向海洋强国,真正使南海区域成为中国连通世界的海上重要通道,进一步深化海上丝绸之路沿线各国的经贸交流、资源开发、政治互信、安全合作,促进我国对南海资源的有效开发,“联合经营模式多元化和灵活性的特点在复杂南海海域更具有优势。”^[8]推动南海区域基础设施建设、实现互联互通,增强南海区域经济抵御重大风险的能力,实现南海区域共同发展,进一步维护我国的南海海洋权益和国家主权安全,为全球海洋治理体系贡献中国智慧和方案。

“一带一路”战略中与中国南海直接关联的是“21世纪海上丝绸之路”的部分内容。根据国家发展改革委、外交部、商务部联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,“21世纪海上丝绸之路”有两大重点发展方向,一是从中国沿海港口经过南海海域直通到印度洋,进而延伸至欧洲;二是从中国沿海港口直接通过南海海域到达南太平洋地区。由此可见,中国南海海域是“21世纪海上丝绸之路”的重要咽喉要道,具有不可替代的重要战略地位。如果南海海域不能成为安全畅通的贸易和文化交流通道,“21世纪海上丝绸之路”的建设必将面临巨大阻力。

在“一带一路”构想提出之前,面对周边部分国家如菲律宾对南海黄岩岛主权的挑衅等,中国在南海问题上采取的立场和主张主要是“主权归我、搁置争议、共同开发”。在当时我国

缺乏对南海进行实际有效控制的情况下,对于主权的主张仅仅只有政治意义,共同开发也仅仅只是一个美好的愿景。“一带一路”倡议提出在共商共建共享的原则下,推动沿路各个国家努力实现合作共赢,“中国应该加强与欧洲以及沿线其他国家的联系,以平衡与美国之间潜在的冲突关系。而且,成功也需要许多邻国的积极和热情合作。”^[9]这一价值导向继承并发展了“共同开发”的主张,也从侧面进一步强调了中国在南海问题上采取的态度是非进攻性的。当然,非进攻性只是弱化武力,但并非是因为中国海上力量不足,更重要的是顺应了和平与发展的时代主题,毕竟在政治互信和没有冲突的背景下,和平的环境可以提供安全的航道、畅通的贸易路径和友好的文化交流平台。

对于南海周边如菲律宾、越南等与中国有南海主权争议的东盟国家而言,由于大国之间的互相克制,其面临的军事态势相对比较安全。同时中国不断重申的和平解决、反对动武的政治表态,也在一定程度上缓和了地区紧张局势,使南海冲突的热度降低到一定的层面,让和平发展、共同开发成为可能。实际上南海沿路各国几乎不必担心受到中国军事威胁的可能性,对他们而言,与中国的政治互信起决定性作用的主要是国家利益的消长,“一带一路”带来的是中国对全球治理体系的突出贡献,是独具特色的中国方案和中国智慧,而并不是所谓的“中国威胁”。对美国而言,特朗普任美国总统以后采取的各种政策,包括挑起与中国的贸易战,都是担心中国地位的崛起和“一带一路”的构想可能会削弱美国的全球霸主的地位。尽管2008年金融危机以后,美国的经济发展放缓,全球经济的复苏需要中国力量,但美方仍会坚持自己的霸权地位不动摇的底线,对“一带一路”不会持欢迎态度,或者至少希望通过控制南海来阻碍“21世纪海上丝绸之路”的建设。因此,近年来美国加强了与菲律宾、新加坡、越南等国家的军事合作,有意挑起南海各权益声索国与中国的争端,“美国在南海的自由航行行动不仅严重侵犯中国国家主权,更给中国所致力推动的一带一路倡议造成严重负面影响”^[10]。这是中国处理南海沿路各国关系时面临的重大挑战。但是,未来的挑战与机遇是并存的,中国与南海各国共同建设21世纪海上丝绸之路,“将是未

来世界可持续和平发展的重要有机组成,将是世界人民的共有之产,共享之果”^[11]。未来中国的经济也将继续保持较长时期的稳定发展,那么“丝绸之路经济带”无疑会提升东盟国家与中国共同开发南海的可能性。

五、“一带一路”推动南海各国共同发展

随着中国和东南亚沿海国家社会经济的发展,尤其是中国—东盟自贸区成立后客流量和物流量都有明显的上升,现有的基础设施和发展规划已经不能满足沿线国家的发展需求。“中国国内产业升级与中国—东盟商品贸易结构的平衡将使中国得以拓展南海地区经济政策的社会政治效应,并使该地区经济、政治和安全领域的多边合作机制愈加完善。”^[12]中国提出“新丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的规划,实质上是在经济全球化、世界多极化、文化多样化和信息化的时代背景下,本着共商共建共享的原则,维护世界自由贸易体系和促进沿线国家经济发展。良好的周边环境是中国经济社会发展必需的外部环境,建设社会主义现代化强国和实现中华民族伟大复兴的中国梦都需要创造一个和平稳定的外部环境。在和平与发展的时代背景下,要抓住发展的良好机遇。面对当下国际形势严峻的挑战,更需要创造一个良好的国际环境,将与周边国家的外交置于外交格局中的重要地位。“海上丝绸之路建设是一项争取人心和温暖人心的工程,它需要和平稳定的形势与坦诚友善的氛围。”^[13]党的十八大以来,以习近平为核心的党中央在继承与发展新中国和平外交政策的基础上,提出了以“公平正义、相互尊重、合作共赢”为主要内容的新型国际关系准则,在和平共处五项基本原则的基础上,充分展现出中国坚持走合作与共赢的发展道路的决心和大国的责任担当,为全球治理体系的变革提出了中国的思路,推动了南海问题继续沿着和平解决的道路向前发展。

“21世纪海上丝绸之路”体现了中国智慧和方案,是中国政府致力于亚欧非大陆和海洋国家的互联互通,加强与沿线国家的磋商沟通,实现中国与沿线国家的平衡、多元化和可持续发展重要战略安排。虽然面临着美国等第三方势力的影响,包括日本、印度、澳大利亚等非传统南海国家的介入与反制以及南海权益声索国的争端这样的传统安全威胁,还面临着沿路各个国家局势

动荡不安、基础设施建设落后、自然灾害频发、疾病肆虐和海洋生态环境污染破坏等非传统安全发展环境的制约。面对这些传统和非传统安全的威胁,中国在建设“一带一路”的过程中,既需要抓住机遇,更需要积极应对挑战。面对美国这样第三方势力的介入,中国政府沉着应对,通过“有理、有利、有节”的斗争和积极对话,“一带一路”倡议逐渐为世界人民所接受,一个开放交流、合作共赢的交流平台正在形成。在经济全球化的背景下,各个国家都可以在“21世纪海上丝绸之路”的框架下开展贸易、基础设施投资等交流合作,实现共赢发展。对于南海问题,“南海的和平稳定涉及到包括中国和东盟各国在内所有南海沿岸国的切身利益,双方有责任也有义务共同加以维护。”^[14]中国方面提出的双轨思路解决办法效果已经逐步显现。对于南海争议问题,由直接当事国进行对话磋商,建立政治互信,加强战略合作,避免事态复杂化,维护地区和平稳定。对于沿线国家的自然灾害和传染性疾病等非传统安全威胁,中方将会在丝路基金援助的基础上,提供先进技术和人员物资的支持,帮助灾害频发的国家应对困难。

“中国政府南海资源开发必须与国家发展战略相一致,从提升国家综合实力出发”^[15],促使南海各国参与“一带一路”的建设,以“海上丝绸之路”为友谊合作的纽带,增强各国之间的政治互信,共商共建发展环境,从而更好地对南海资源进行差异化开发,进而更为有效地宣示中国对南海地区的主权,维护好南海地区的和平与发展。

参考文献:

- [1]张光学,黄永祥,祝有海,等.南海天然气水合物的成矿远景[J].海洋地质与第四纪地质,2002(1).
- [2]南海油气开发困局:仍未深入腹地,深海技术亟待提高[N].东方早报,2013-08-21.
- [3]金永明.论南海资源开发的目标取向:功能性与规范性[J].海南大学学报(人文社会科学版),2013(4).
- [4]吴垠,唐剑.论中国南海的地缘经济战略[J].中国软科学,2011(1).
- [5]洪农.南海共同开发:困境中求新机——《南海共同开发六国学者共同研究报告》述评[J].亚太安全与海洋研究,2019(4).
- [6]颜云榕,袁路,安立龙.南海资源利用与生态环境保护存在的问题及对策[J].海洋开发与管理,2009(11).
- [7]居占杰,李平.南海油气资源开发研究——基于

石油安全的视角[J].技术经济与管理研究,2013(10).

[8]邓妮雅.“一带一路”倡议下南海资源共同开发的模式选择[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2018(2).

[9]Ferdinand P. Westward ho—the China dream and “one belt ,one road”: Chinese foreign policy under Xi Jinping [J].International Affairs,2016,92(4).

[10]杜继锋.美国南海“自由航行”行动及对“一带一路”建设的消极影响[J].当代世界,2017(11).

[11]林勇新.建设新“海上丝绸之路”的内涵、前景与可行路径[J].西安交通大学学报(社会科学版),2016

(6).

[12]鞠海龙,林恺铖.南海地区推进“一带一路”建设的经济基础与政策空间[J].国际问题研究,2017(6).

[13]杜哲元.“一带一路”建设与中国周边三环外交体系的构建[J].东南亚研究,2018(1).

[14]王毅.以“双轨思路”处理南海[EB/OL].http://world.people.com.cn/n/2014/0809/c1002-25435589.html.2014-08-09

[15]廖维晓,孙娜.南海资源开发的对策和建议[J].理论与改革,2014(6).

Differential Development of Resources and Maintenance of National Sovereignty in the South China Sea

LIAO Weixiao , LI Du

(School of Marxism , Guangxi University , Nanning 530004 , China)

Abstract: Taking the overall development of the South China Sea resources as the starting point and constructing the differentiation of the South China Sea resources development as the goal , the paper provides a forward-looking and feasible suggestion for the development and utilization of resources in the South China Sea by analyzing the current situation , focus , problems in the process of resources development , and the differentiation strategy of solution. Strengthening the development of the South China Sea should be closely linked with maintaining the sovereignty. Island development and resources exploitation need to serve the overall situation of the development of the South China Sea. For one thing , the sustainable economic growth in the South China Sea can be achieved; for another , the national sovereignty can be declared effectively so as to safeguard the peace and development in the South China Sea.

Key words: the South China Sea; resources; sovereignty; development

(责任编辑 雪 箫)