

“南海争端”三问

4月份以来,“黄岩岛事件”及南海争端,引起国内外的广泛关注。中国的外交战略是否因此改变?对海洋权益保护而言,是否需要立法,并建立“海岸警卫队”?本报专访中国人民大学国际关系学院副院长金灿荣、中国社会科学院国际法研究中心研究员刘楠来、中国海军军事学术研究所研究员李杰。

□新京报时事访谈员 高明勇

1问:外交战略应否改变?

外交优先,但决不放弃权益

金灿荣 中国人民大学国际关系学院副院长、中国国际关系学会副会长

新京报:在处理黄岩岛问题上,考验着中国的战略智慧,有声音认为中国该改变一下应对策略,你怎么看?

金灿荣:就目前看,中国大方向没变,还是希望通过外交途径解决争端。整个国家还是要走和平发展之路,在处理问题时坚持外交优先。之前,在黄岩岛问题上,一般是中国的执法船来了,他们就走;中国的执法船走了,他们再回来。不过,这一次,遇到了一个想象不到的事情,就是菲律宾的强硬立场,留下来不打算走了。

新京报:面对菲律宾的强硬立场,中国该怎么办?

金灿荣:和平发展,外交优先,并不意味着中国放弃权益,对这一点,外界有些误解,但并不矛盾。如果确实侵犯到中国的核心利益,在必要的时候,中国也是会动用一些手段的。

新京报:哪些手段?

金灿荣:比如经济手段,可能会抵制菲律宾的香蕉出口,这是菲律宾的主要经济来源之一。当然,也不排除军事上做好准备,战术性反击一下。

新京报:“打”还是“谈”,临界点在哪里?

金灿荣:鉴于菲律宾的“错误判断”,中国主观上不会攻击,关键就看双方互动过程中,菲律宾是适时收敛,适可而止,还是误判形势,继续强硬。

新京报:就是所说的“七分政治三分军事”?

金灿荣:是有这层意思,即使是采取军事手段,也是服务于中国的政治战略。为什么这一次南海争端会升级,根源在于菲律宾的误判。第一,美国的介入,让菲律宾存有幻想;第二,国内经济较为糟糕,菲律宾想把注意力引向国外;第三,尽

管中国在南海问题上的立场一直没变,但是综合国力和国际地位变了,尤其是自主设计的“海洋石油981”在南海首钻成功,中国航母平台的海试成功,尤其在南海方面,有了更为立体的防护,这些都让双方的关系发生了变化。

新京报:在领土主权问题上,中国不仅仅是和菲律宾一个国家存在争端,还有日本、韩国、越南、马来西亚等国,黄岩岛事件的解决,能为其他争端提供什么借鉴?

金灿荣:在国家战略层面,我们可以坚持自己的立场,但是不要给外界造成误解,把“和平发展”理解为“放弃武力”,把“外交优先”理解为“维稳优先”。我们要给自己的政策和主张留有一定的模糊空间,不能让对方一下子看透底牌,这样才会避免对方的一些小动作。

2问:保护海权应否专门立法?

已有法可依,未来需立法

刘楠来 中国社会科学院国际法研究中心研究员,曾任全国海洋资源研究开发保护专家组成员、中国国际法学会副会长。

新京报:之前一直都有学者和人大代表呼吁出台“海洋基本法”,目前的“南海争端”是否也与海洋立法缺失有关?

刘楠来:其实,我国并不缺乏可为南海诸岛属于中国领土提供有效法律依据的国内法律规定,现有的法律在这方面已有明确规定,1958年9月4日,中国政府就宣布了政府法令《关于领海的声明》;1992年,全国人大常委会通过了《领海及毗连区法》,这两部法律都十分肯定地宣布了南海诸岛是中国陆地领土的一部分,并在这些岛屿周围建立了12海里的领海,黄岩岛是南海诸岛中的一个岛屿,按照这些法律规定,它是我国领土的法律地位,是毋庸置疑的。在这些法律公布以后,包括南海周边各国在内的国际社会,对于这些法律中的规定,并没有提出反对意见,按照国际惯例,等于说它们都已经默认了,他们也就有义务尊重中国的这一立场。

从菲律宾的角度看,《1898年美西巴黎条约》、《1900年西美华盛顿条约》、《1930年英美条

约》三个国际条约,界定了菲律宾的领土范围,黄岩岛并不在其中,菲律宾把黄岩岛说成是自己的领土,并干扰中国渔民在黄岩岛海域的活动,不仅是对中国主权的侵犯,也迷失了国际法。

新京报:菲律宾提出要将黄岩岛争端提交国际海洋法庭处理,对此你有什么看法?

刘楠来:一般来说,国际上解决领土争端有两种法律方法,一是提交联合国国际法院、国际海洋法庭等国际司法机构,二是提交国际仲裁,但是,无论使用何种方法,都有一个前提,就是当事双方要达成合意,就是说得到中国方面的同意,不顾中国的意愿,把黄岩岛争端提交国际海洋法庭,是不尊重中国主权的一种表现,违反了国际上尊重国家主权平等原则,国际海洋法庭也是不会受理的。需要说明的是,事实上,中国2006年就已经按照《联合国海洋法公约》的有关规定,向联合国提交了正式声明,明确说明凡是涉及领土主权和海域划界等重大争端问题,都不接受有拘束力的国际裁判。也就是说,除非中国与

有关当事国之间达成了一致意见,否则,此类纠纷是不能被提交给国际司法机构的。根据中国一贯的立场,凡是涉及主权争端问题,都是通过外交途径来解决,不赞同将主权问题国际化。不仅仅黄岩岛问题,在其他类似问题上中国也是坚持这一一贯的立场,当事国通过外交谈判来解决问题。

新京报:也就是说,即使没有“海洋基本法”,在黄岩岛问题上,维护海洋权益也是没有问题的?

刘楠来:现有的法律规定,已经给黄岩岛是中国领土一部分的立场提供了充分的法律依据,并不会因为没有“海洋基本法”,我国的这一立场就会受到影响。当然,这不是说没有必要制定“海洋基本法”,制定“海洋基本法”可以把我国的海洋战略和海洋政策法律化,进一步明确我国的海洋权利主张,和我国在海洋事务方面遵循的基本原则,有利于进一步完善我国的海洋法制和海洋管理体制,它的制定,对于更好地维护我国的海洋权益,肯定是有很大意义的。

3问:维护海洋权益的力量应否加强?

应考虑成立“海岸警卫队”

李杰 中国海军军事学术研究所研究员

新京报:解决海洋争端,中国是否需要像美国、日本那样,成立自己的海岸警卫队?

李杰:从发展眼光看,中国需要有这么一支海洋警卫力量。当然了,究竟是像美国那样叫做“海岸警卫队”,还是叫其他名字并不重要,关键是要加强海上方向维护海洋权益的力量。

新京报:之前就有学者提出这种建议,为何一直没有成立?

李杰:这个问题比较复杂,简单来说,一个是思想认识问题,能否克服认识上的误区,充分重视海洋权益;一个是利益归属问题,分属不同部门,权力大小不一,政出多门,各自为政,海上执法力量比较分散,而成立海洋警卫力量,也存在如何统合、有效协调的问题。尽管如此,把这些力量整合起来,形成统一的、综合的、高效的队伍和机构,才能有效地维护海洋权益,应该是发展的趋势。毕竟,很多海洋外事争端,如果外交途径无法解决,一旦出动军队,事件就会升级,性质会变化,而海洋警卫力量则担任着近海警察的角色。

新京报:美国的“海岸警卫队”是怎么运作的?

李杰:美国建国200多年历史,近海警卫力量也是逐步发展起来的,从一开始维护灯塔、航标,逐渐扩大成熟,延伸到海洋权益、渔业发展、海事纠纷、海上执法、缉私海盜等领域,几经调整,现在是归属地方政府管辖,列入政务范畴,同时,这支准军事力量,也有军衔,最高长官是上将,人员有五六万,飞机有200多架,中型船舰也有几百艘,规模还是很大的,对于美国的东西海岸,尤其是200海里专属经济区的海洋权益的维护,还是很高效的。这样统一管辖,就不会出现政出多门的情形。即使出现争端,一般不会出现人员是否紧缺、装备是否够用等问题。

新京报:日本的“海上保安厅”呢,又是怎么运作的?

李杰:日本在二战以后,首先恢复的机构之一,就是海上警备队,1954年在此基础上成立海上自卫队,然后分为两个分支,近海的海洋权益维护基本都是由“海上保安厅”来执行。虽然日本的“海上保安厅”规模远没有美国的规模大,但也不小,他们有一个共同的特点,就是统一管理,比较规范,而非齐抓共管。包括韩国,也有自己的海洋权益防卫力量,他们叫“海上警察厅”,职能大同小异。

新京报插图/许英剑