

中国与周边国家领土争端研究

胡宗山 巫爽

【摘要】 近代以来,领土争端一直是导致国家间关系紧张,乃至发生冲突的重要因素之一。中国作为世界上邻国最多,且近代遭受过多次侵略的国家,领土争端问题愈显突出。新中国成立后,通过和平谈判妥善解决了绝大部分陆地领土争端问题。近年来海域领土争端频出,给中国政府提出了新考验,也使中国外交步入新常态。要彻底解决领土争端问题,中国政府必须清醒洞察实力政治与国际规范的优缺利弊所在,综合运用多种模式,以坚毅勇绝的态度长期坚持下去。

【关键词】 领土争端;中国外交;双边关系

【中图分类号】 D823 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2015)06-0140-07

【基金项目】 2014年度国家社会科学基金重点项目“未来十年中国外交和战略体系构建研究——战略调整和外交改革”(14AZD059);2010年度国家社会科学基金一般项目“党的十六大以来中国特色社会主义外交理论与实践研究”(10BKS069)。

【作者简介】 胡宗山(1972—),男,安徽庐江人,华中师范大学政治学研究院教授,博士生导师,主要从事国际关系理论与中国外交研究;巫爽(1990—),男,安徽和县人,华中师范大学政治学研究院博士研究生,主要从事国际关系理论与中国外交研究。

一、中国与周边国家领土争端的现状

领土完整是国家的核心利益,领土争端是引发国家间冲突的主要原因之一。对于近代中国来说,国土的沦丧更是整个中华民族最痛心的记忆,“割地赔款,丧权辱国”成为近代以来控诉卖国政府,唤醒国人爱国意识的重要话语。近年来,中国与周边国家的领土争端再次呈现出激化的趋势,因此有必要对中国所涉领土争端的历史和现状作一整体梳理。据不完全统计,1840年至今,无论是通过战争、国际条约或是其他方式,中国与西方大国、周边国家(包括前殖民地宗主国)之间在陆地和海洋上涉及的争议地块、海域共有30余宗,陆地面积超过330万平方公里,海洋面积则估计在100万平方公里以上。至2015年已经通过各种方式予以解决的有20余宗,尚处于争端之中的则主要有12宗。

未解决的陆地领土包括:

(1)中国与印度边界地区争端,分为东、中、西三个地段,争议边境线全长约1700公里,总面积约12.5万平方公里^①。目前双方各自控制,争议没有解决。

(2)中国与不丹边境地区争端,争议地界共为6处,面积为4490平方公里。中国与不丹没有明确划界,双方一直遵守传统习惯线。不丹独立自主之后,提出与中国划界。1984年双方启动边界问题谈判,至2012年已进行20轮。^②1998年双方签订《中不关于边境地区保持和平与安宁的协定》,但边界并没有划定。

未解决的海上领土(包括海岛、海礁以及专属经济区海域的争端)包括:

(1)中国与日本关于钓鱼岛列岛的争端。钓鱼岛列岛总面积约为6.4平方公里^③,本属中国领土,中日甲午战争后钓鱼岛一直被日本政府实际控制,但中国政府一直强调钓鱼岛是中国的合法领土,坚决不承认钓鱼岛属于日本。2012年日本政府制造“购岛”风波后,中国渔政海监船开始在钓鱼岛周边海域执法,中国的军舰战

机也开始对钓鱼岛进行巡航。目前中日双方对钓鱼岛形成交叉控制局面。

(2) 中国与菲律宾关于黄岩岛的争端。1997年-2012年期间, 菲律宾破坏岛上的中国主权标志, 并一度控制黄岩岛附近海域。2012年4月后, 中国派遣渔政船开展常态化巡航执法后, 黄岩岛及其附近海域基本处于中国的实际控制之下。但菲律宾一直不予承认, 并表示将向国际机构提出诉讼。除了黄岩岛外, 菲律宾还长期在礼乐滩开采油田, 侵犯中国的经济主权。

(3) 中国与菲律宾关于南沙群岛部分岛礁的争端。菲律宾自1956年起, 就采取所谓的“民间探险”与政府介入的双重手段逐步侵占中国的南沙群岛共9个岛礁^④。时至今日, 双方的争端并未解决。

(4) 中国与越南关于西沙群岛部分岛礁的争端。中国通过1974年的西沙海战, 赶走了越南侵占者, 获得了整个西沙群岛及其周边海域的控制权。但是越南政府一直对整个西沙群岛提出主权要求, 这一无理要求自然不能为中国政府所答应。

(5) 中国与越南关于南沙群岛部分岛礁的争端。目前, 越南共侵占中国南沙岛礁29个^⑤, 在东南亚各声索国中最多。越南的这些非法侵占同样不能为中国政府所认可。

(6) 中国与马来西亚关于南沙岛礁的争端。1979年后马方开始对南沙群岛提出领土要求, 目前侵占南沙群岛5个岛礁^⑥。对此, 中国政府一直反对。

(7) 中国与文莱关于南沙岛礁及海域的争端。文莱目前占有南沙岛礁1个^⑦, 并侵占南沙海域4万平方公里。中国政府历来不承认文莱对南沙的声索。

(8) 中国与印度尼西亚关于南海海洋专属经济区划分的争端。纳土纳群岛属于印度尼西亚, 中方对此没有异议。然而, 纳土纳群岛的专属经济区却与中国的南海九段线存在大片重叠海域, 且印尼政府声称拥有5万平方公里的南海海域。中国政府主张通过双边谈判加以解决。

(9) 中国与日本关于东海海洋专属经济区划分的争端。日本强调中日东海划界应遵循中间线原理, 中国则强调应遵循大陆架自然延伸原理, 两国专属经济区划界应以冲绳海槽为界。日本还指礁为岛, 将高仅1米的两块海中岩石冲之鸟礁指称为岛, 并据此划分其周边40万平方公里为专属经济区。这自然不能为中国所认可。

(10) 中国与韩国关于东海与黄海海洋专属经济区划分的争端。中韩双方曾就苏岩礁问题达成共识: 苏岩礁是水下暗礁, 中韩两国不存在领土争端。^⑧然而, 中韩却存在着大片重叠海域。中韩双方同意通过谈判解决这一问题。2015年1月29日, 中韩双方在上海举行首次海域划界谈判预备会议。^⑨

二、新中国处理领土争端的基本原则与方式

中华人民共和国成立前后, 中国共产党领导的新政府宣布“对于国民党政府与外国政府所订立的各项条约和协定, 中华人民共和国中央人民政府应加以审查, 按其内容, 分别予以承认, 或废除, 或修改, 或重订。”^⑩新中国这一表态既符合关于国家继承的国际惯例, 又体现了新生政权在外交政策上的自主性。由于朝鲜战争爆发和国内社会主义改造, 新政府并没有急于开展解决领土问题的工作, 而是采取了暂时搁置的“冷处理”方针^⑪。1955年之后, 新政府才开始把领土问题正式提上日程。1955年4月23日, 周恩来提出中国解决领土问题的原则, 就是在解决之前维持现状, 以和平平等的方式进行反复谈判。^⑫1957年, 周恩来再次指出: “在处理边界问题时, 要重视历史资料的考察, 同时也要注意已经发生的变化, 按照一般国际惯例来对待。只有把以上各点综合起来考虑, 才能求得边界问题的公平合理的解决。”^⑬在这些原则的指导下, 中国迎来解决边界问题的第一个高潮, 中国陆续与六个邻国划定边界。1960年, 中国与缅甸首先签订了边界协定—《中华人民共和国政府与缅甸联邦政府关于两国边界问题的协定》。此后中尼、中巴、中阿、中朝、中蒙边界陆续勘定完成。

十一届三中全会后, 以邓小平为核心的第二代中央领导集体决定实行改革开放政策, 确定以经济建设为国家的中心任务。在领土问题上, 邓小平创造性地提出“主权归我, 搁置争议, 共同开发”的原则。邓小平认为领土问题是与两国关系相联系的, 在与尼泊尔首相的谈话中, 他指出: “两国可以在其他方面改善关系, 增加往来; 等两国关系发展起来后再从容地解决边界问题。”^⑭关于东南沿海的岛屿争端问题, 他认为“对于钓鱼岛这样的问题, 可以不涉及两国主权争议, 共同开发。”^⑮在这些原则的指导下, 中国在20世纪90年代迎来

解决边界问题的第二个高潮阶段。中老、中哈、中塔、中俄、中越边界相继划定。除了印度与不丹，中国已经确定了绝大部分的陆地边界。

纵观新中国建立以来处理的众多领土争端问题，中国政府一直坚持以下基本原则：条件不成熟的情况下不急于解决；平等谈判；照顾历史，考虑现实；主权在我，搁置争议，共同开发。但在面对不同类型的领土争端时所采取的态度和方式也有一定的区别。

其一，以解决中苏（俄）领土争端为代表的类型，中国的基本态度是承认历史，对已经割让的领土不提出声索，争取和平谈判解决遗留问题。这一类领土争端来源于近代史上的帝国主义入侵，在新中国成立后则主要是中国与争端国两国关系不和的产物。新政府对此类争端的处理方式是：对待历史问题，在确定条约的不平等性的基础上，承认领土的割让；对待现实问题，敌对时期做好边境战争准备，但明确此种领土争端政治意义大于军事意义，在处理时主要运用政治手段，积极改善两国关系；或冷处理，等待两国关系缓和后再进行处理。近代史上，沙俄是侵占我国领土最多的国家。新中国成立之初与苏联结成战略同盟，在领土问题上两国达成默契。中国政府的态度是，对于中俄历史上的“不平等条约”，只分清历史是非，不提出领土要求。苏联方面欣然接受这一解决方法。尚未完成的边界划定问题，也被双方暂时搁置。20世纪50年代末，中苏关系开始出现裂痕后，两国开始相互指责对方不承担联盟的责任。从60年代开始，双方关系进入敌对时期，领土争端也日益激烈。从1960年开始，苏联在中苏边境地区不断挑起流血事件，并就中印边界事件对中国横加指责。毛泽东认为中苏有很多领土上的账需要解决，中苏应该“达到一个合理的边界状态、边界条约”。1969年珍宝岛事件使中苏领土争端发展到顶峰。此后，随着两国关系从激烈对抗进入僵局时期，中苏领土争端也趋于稳定。20世纪80年代初，两国关系显现出缓和的迹象，1986年戈尔巴乔夫发表“海参崴谈话”倡议恢复中苏边界谈判^⑥，中方积极回应表示欢迎。1991年签订中苏东段边界协定。在中俄建立“建设性伙伴关系”和“战略协作伙伴关系”的推动下，中苏顺利解决了西段边界与阿巴该图洲、黑瞎子岛问题的谈判。中苏（俄）边界与领土争端圆满解决。

其二，以解决中印、中越领土争端为代表的类型，中国的基本态度是坚持立场，两手准备，条件不成熟时维持现状。这一类领土争端主要源于二战后新独立的民族国家继承了其殖民宗主国的领土扩张政策，在很大程度上成为中国与争端国两国关系不和的主要原因之一，双方为此甚至发生过激烈的边界战争。新中国政府处理此类争端的方式为：对于争端国的领土扩张政策，中国进行抵制，在必要时不惜进行战争，例如，与印度发生边界自卫反击战，与越南（南越共和国）发生边界自卫反击战和西沙海战，以维护边界的和平安宁；等待或迫使其放弃领土扩张政策之后，再平等谈判、和平解决。对于中印领土问题，中国政府认为，“麦克马洪线”是非法划定的，实际控制线对印度有利，双方存在着领土争端。早先的中印边界谈判并没能取得进展。1960年初印度变本加厉地推行领土扩张政策后，中国军队被迫展开自卫反击战。在战场上取得优势地位后，中国政府主动提出声明，发表“停止边界冲突、重开和平谈判、解决中印边界问题”的三点建议。印度政府对中方声明却反应冷漠。中印边界战争对中印关系的打击是巨大的。在边界战争之后，中印边境地区虽然没有再爆发大规模战争，但双方重兵对峙，始终处于军事对抗状态，两国关系下降到冰点。中国实行改革开放后，印度逐渐接受中国建议，开始改变把“边界领土问题”与“两国关系”相联系的挂钩原则，开始就边界问题接触和谈判。但就总体来说，谈判并没有在实质上解决问题，根本原因在于印度始终坚持“麦克马洪线”的有效性。在此背景下，中国政府退而求其次，采取维持现状，等待一揽子解决的政策，开始把注意力放在怎么维护争端地区的安全与合作。期间也曾经发生过类似“帐篷对峙”的情况，总体上双方相安无事，但就领土问题双方各说各话甚至外交上打嘴仗并没有停止。

中越领土争端与中印类似，争端难以解决的原因是越南坚持领土扩张政策，双方的领土争端直接导致了两国关系的破裂。新中国成立之后，两国曾经换文承认历史上的条约边界线，并同意维护边界现状。但1975年之后，越南政府开始推行领土扩张政策，在陆地上把实际控制线向中方一侧推进，在南海则侵占中国数个岛屿。此后，中越陆地领土争端得到解决。但在海域领土方面，越南继续单方面行动，导致两国间的争端暂时没有解决。

其三，以解决中日钓鱼岛及中国与周边国家东海、南海岛礁与专属经济区争端为代表的类型。中国的态度

是,在声明主权属我的前提下,争取与争议各方搁置争议,维持现状,并实现共同开发。对于已经爆发对峙或冲突的区域,则推动双方共同有效管控分歧。但与此同时,做好两手准备,通过渔政海监巡逻来显示我方的管理和实际存在。众所周知,1970年代中日邦交正常化谈判时期,中国政府表示钓鱼岛问题可以暂时搁置,日本政府对此并无异议,双方形成事实上的默契。此后,中国政府提出“主权在我,搁置争议,共同开发”的建议,钓鱼岛问题在很长一段时间内较为平静。但是,以2010年日本扣押并企图审判中国船长事件,尤其是2012年发生所谓日本政府向民间“岛主”购买钓鱼岛的闹剧为开端,中日之间关于钓鱼岛的争端趋于激烈。相比陆地领土争议,东海、南海的领土和专属经济区争议中域外大国势力的影响特别显著。例如,钓鱼岛争端是美国一手造成的。1945年日军战败,钓鱼岛本应交还中国,却以属于冲绳县为由交给美军托管占领。1970年美军宣布把冲绳县管辖权“归还”日本,自此造成钓鱼岛问题。解铃还须系铃人,但美国这个“系铃人”不但不积极推动“解铃”,却在钓鱼岛问题上大玩“两面派”的把戏,一方面对中国表示在钓鱼岛问题上采取中立立场,对中国拥有钓鱼岛主权不持异议,另一方面却多次强调日本对钓鱼岛的行政管辖权,经常通过各种明示暗示的方式支持日本的诉求。例如,《美日安保条约》、《美日防卫指针》中都明确规定保卫日本的周边安全,暗含美国将维护日本占领钓鱼岛这一现状不被更改。2012年美国实施“重返亚太”战略之后,进一步加强对钓鱼岛事态的关注。2015年4月8日,美国国防部长阿什顿·卡特表示,钓鱼岛适用于《美日安保条约》。^⑩4月27日,美日两国外长、防长在纽约联合发表新版《美日防卫指针》,再次确认了这一提法。^⑪美国此举的目的就是试图将日本当作在亚太地区限制中国的一枚棋子,用钓鱼岛争端来控制中日关系的进展,在某种程度上遏制中国。除钓鱼岛外,中国与东南亚声索国关于南海岛礁和专属经济区的争议也属于这一类型。南海局势之所以在2010年以后加速激化,一个重要原因就是美国“重返亚太”后,有意无意操纵或鼓动菲律宾、越南等国加强对南海主权的声索,从而使原本已经相对平静的南海争议再起波澜。由于历史、现实、域外大国操纵等因素的交织,此种类型的领土争端解决起来难度较大。

其四,大部分已经和平解决的与中国有关的领土争端同属一个类型,这一类型来源于帝国主义列强对中国的领土侵略,这些被割让的中国领土也被相继成立的新兴民族国家所继承。中国对这一类型的领土争端采取相对宽容、大度的态度,以和平谈判甚至有所让步的方式予以处理。一方面中国本着“尊重历史、照顾现实”的原则,不一味追回领土,愿意与这些新兴国家和平平等地解决领土问题;另一方面这些新兴国家没有实施领土扩张政策,而是寻求与中国建立友好关系。在相互配合之下,双方在领土争端上没有形成实际纠纷,在经过平等谈判后,很快就签订边界条约。中老、中缅、中巴、中阿、中朝的边界地区领土问题都是这样解决的。

三、外交新常态下中国与周边国家领土争议的凸显及其解决思路

中共十八大以来,国际形势和中国的外交环境发生了一系列新的变化,主要表现在:(1)国际局势越来越混沌,国际社会有趋于失序的危险,非国家势力尤其是恐怖主义在国际政治和大国关系中扮演着重要的角色。(2)大国关系越来越复杂,往往是合作与竞争并存,接触与遏制同在,难以用一两个单一的概念来形容大国间的互动模式;国家间的双边关系也越来越呈现出多面性的特征,经历着复杂而深刻的变化。就中国来说,(3)国家的目标越来越高,实现中华民族的伟大复兴,进而对人类有更大贡献,以此大幅提升中国的国际地位,使之成为促进世界和平与发展的重要战略力量已经成为中国国家目标的重要选项,与此相适应,中国的国家利益诉求越来越全面,主权、安全与发展利益并存,国家利益的光谱越来越丰富,重点也日益突出。(4)领土争端长期化,国家安全形势不容乐观。领土争端是近年来中国遇到的最突出、最棘手的外交现实,中国与周边国家的领土争端不但成为中国和平发展的重要影响因素,而且有可能在某个特定时点激化进而成为中国与大国关系逆转的重要节点。当前,以东海、南海的岛礁争端和专属经济区争议为代表,中国的领土争端面临着长期化、常态化、多元化(海陆共发)、域外势力强力搅局等新变化,领土问题正日益凸显为中国和平外交的重要影响变量。领土争端将伴随中国崛起成为世界强国的整个过程,也很可能不再是间隔很长时段爆发一次,将由平静期进入到激烈期或活跃期。更重要的是,中国目前的领土争端问题是整体性的,除了北部地区,大部分边海地区都存在着不同程度的领土争端。还有一点,就是中国的领土争端往往存在着第三方势力这一因素,其中美国介入中国各种领土争端程度之深是空前的。

中共十八大后,以习近平为总书记的新一届中央领导集体敏锐地察觉内政外交的新变化和人民群众的新期待,全方位创新外交工作,外交局面大大拓展,一种具有中国特色的大国外交格局正在形成。尤其是新一届领导人所提出的一系列外交新构想,所实施的一系列外交新战略,充分反映了领导人的认知气度和行动格局,从“中国梦”到“亚太梦”展现的大同情怀,“一带一路”倡议所显现的蓝海战略意识,“新型大国关系”动议蕴含的共赢思维,对美国、日本、越南、菲律宾等国采取的刚柔并济的外交手段所体现的两手哲学等,充分表明新一届领导人既充分把握中国外交的基本规律和影响动因,又深入洞察国内外形势演进中的新元素和新动向。党和政府在外交领域的新思路和新变化为我国更好应对领土争端长期化这一外交新常态奠定了坚实的基础。

2012年以来部分周边国家进一步激化与我国在东海、南海以及部分陆上边界的领土争议,其所作所为已经超出我国容忍的底线,严重干扰了我国原有“搁置争议,共同开发”原则的实施,对此,中国政府针锋相对,断然采取设立东海防空识别区,加强在钓鱼岛、黄岩岛海域的渔政海监行政执法,吹沙造礁加强存在等举措捍卫自身的合法权益。新一届领导人应对领土争端既坚持了平等协商、双边谈判等现有外交方式,也适应外交新常态,展现出新的思路、新的举措,逐步形成处理领土争端的新模式。首先,在主权观念上,树立总体国家安全观,把领土争端纳入总体安全观中考虑。其次,在基本对外战略上,新一届政府追求“有所作为”的进取型外交方针,对包括领土问题在内的外交事务主动进行顶层设计,例如建立东海防空识别区、在南海填海造岛等。同时,在坚持和平解决的原则下,兼顾争议双方对争端的不同主张,倡导建立危机管控机制,防止出现不测事态。在具体方针上,则因地制宜,灵活多变,方法多样。在冲突比较突显的地方及中国实际管控的地方,强硬维护领土主权;在双方冲突不大和比较平稳的地方,则使用相对温和的方式。例如,在处理2013年4月发生的中印边界“帐篷对峙”中,面对印度媒体的不断挑衅,中国政府保持冷静,运用各种途径阐明中国边防军是在控制线以内活动。与此同时,与印方紧急联系,建立管控体制,很好地解决了这一事件。在维护东海领土与海洋权益,尤其是钓鱼岛领土方面,中国政府更是妙招频出。例如,中国宣布钓鱼岛及其附属岛屿的领海基线,发布钓鱼岛的地理坐标,宣布建立东海防空识别区,中国海监执法船在钓鱼岛海域常态化巡航等等。中国的这些做法很快打破了长期以来日本对钓鱼岛的单独控制,形成中日交叉管控的局面。^⑥在应对南海争端方面,中国政府“后发制人”,加强了对黄岩岛、仁爱礁等岛礁的控制,并在南海六个岛礁进行较大规模的人工造岛活动,加强中国在南海的实际存在,充分体现了中国政府在领土争端上“不惹事,但也不怕事”的辩证思维和勇毅决心。

如前所述,领土问题是一国的核心利益,任何国家都会站在自己的立场全力捍卫。领土问题同时又是影响国际政治和大国关系的重要变量。历史、现实、地域、大国博弈等种种因素的纠葛使得中国要彻底解决领土争端可谓困难重重。一般来说,解决领土问题无非有四种主要方式。

第一种是战争,战胜国赢家通吃,战败国则失去话语权。这是历史上领土取得或丧失的主要模式,尤其是两次世界大战改写了许多国家的版图。但这种方式在当今国际社会已经很难奏效,或者成本过高而难以采用。

第二种是和平谈判,争议各方互谅互让,实现双赢。其方式有三:一是双方平分争议地区;二是承认现实,以实际控制线为边界线;三是友好协商确定各自所占面积。中国与俄罗斯、中国与中亚国家、中国与越南陆上边界的划分就是和平谈判的典型。

第三种方式是通过国际法院判决或第三方仲裁。例如,印度尼西亚与马来西亚关于利吉丹岛和西巴丹岛的争议就是通过国际法院判决解决。

第四种方式是等待。争议各方既不打仗,也不谈判,也不提交仲裁(可能是某一方不同意)。在等待期间,双方通过种种非军事接触的方式来强化自身的控制或存在,扩大声势,制造有利于己的局面。

就中国来说,当前对领土争端尤其是东海、南海争端的正确选项首先应该排除第三种方式。这是因为,就中国来说,东海、南海本无可争议之处,尤其是西沙、南沙群岛和钓鱼岛属于中国已是历史定案。因为中国在宣布拥有这些岛屿的时候,周边声索国尚未独立,更谈不上拥有主权。争议是这些国家制造出来的。南海周边声索国无中生有,企图通过莫须有的声索,借助国际司法裁判来获得本不存在的获取领土的机会,因为就司

法裁判来说,任何一方都有一半的获胜机会。就实力政治和司法裁决两条腿走路来说,前一条腿,他们与中国相差太大,而后一条腿还是存在着一定的机会。为什么?从国际法院对现有国家间领土争端的判定来看,具有较强的主观性,并不能绝对做到公正公平。中国虽然在历史上就对南海拥有主权,但由于多年来缺乏对整个南海的有效控制,以及当前行政管辖的频率、效率不足,再加上远古历史悠远导致文本等直接证据的湮灭等原因,使得我们主张自身权利时困难重重,而周边声索国通过对这一地区的多年非法经营,已经在一定程度上造成了这些国家似乎已经有效控制所占岛礁的假象。何况,在西方世界长期的有色眼镜和偏袒性的宣传下,东海、南海问题已经被搞得远离历史事实,如果采用非赢即输的司法裁决方式,解决南海的领土争议,中国的胜算并不大,通过国际法解决具有一定不可预知性甚至欺骗性,我们切不可上当。

那么,中国该如何应对尚未解决的领土争端尤其是东海、南海的领土争端呢?我们认为,在和平时期和现有局面下,领土争端问题难以在旦夕之间解决,我们一定要有长期经营的思想准备,不可操之过急。与此同时,可以按照“和战两用,双轨思路;以我为主,加强存在;针锋相对,一事一议”的原则逐步解决领土争端,或至少做到维持现状,管控分歧,将争议限制在较低层次。

所谓“和战两用,双轨思路”是指中国应该继续坚持和平谈判与实际控制(威慑)两条腿走路,外交与(武力)威慑双管齐下。一方面通过和平的外交方式,与相关声索国和争议方展开直接对话和谈判,同时打好国际宣传战,加强对有关领土争议的国际法、海洋法等方面的学理研究,做好争议地的历史证据收集、整理与宣传,做到证据充分,腰杆挺直,不输理。另一方面则不能完全迷信和平方式,弱国无外交,没有国家实力在争议地区军事控制实力的支撑,是不能指望在谈判桌上得到自己想要的东西的。我们所强调的威慑不是战争,而是“不战而屈人之兵”,是通过加强自身存在来增强对争议地区的话语权力度。我们要在前期工作的基础上,进一步加强对于争议海域、岛屿的定期与不定期的行政执法和军事巡逻,并且有计划地扩大在相关岛屿的驻军,宣示中国主权。

“以我为主,加强存在”是指全面反思原有的“搁置争议,共同开发”政策。应该认识到外交新常态下的现实是,周边声索国不但没有与我们“搁置争议,共同开发”,相反却在不断地激化争议,抢先开发,他们试图通过对东海、南海的不断侵占造成先入为主的假象,进而以这些非法侵占为依据向国际社会申诉或向国际法院申请仲裁,这反而容易造成不利于我国的局面。对此,中国应该以我为主,加强存在,在加强威慑的同时,迅速并大量开发东海、南海资源。目前我国已经开始起步,例如981石油钻井平台在南海勘探,春晓油气田已经在东海生产石油。在南海,通过填海造礁,兴建灯塔,修建机场、港口等方式,加强军民两种力量在这一地区的存在。

“针锋相对,一事一议”。外交新常态下大国关系和双边关系正步入日益复杂的复合式相互依赖状态,国家间在多个领域呈现出既合作又竞争、既友好又对抗的犬牙交错情形。要维护中国合法权益,解决领土争议,一定要破除传统的为顾全两国关系大局而牺牲某些方面利益的关联化思维方式,领土问题作为不可再生的核心国家利益,一旦应对失误就容易铸成难以挽回的大错。在领土问题上,应该树立“针锋相对,一事一议”的思想,对任何有可能破坏或激化领土争端的行为,一定要反应迅速,应对及时,针锋相对,不能养虎遗患,更不能指望通过退让或忍辱负重去获得对方的让步。同时,在领土争议方面注意建立隔离带,避免使之蔓延到其他双边关系。做到一事一议,可以这边在大打出手,那边却谈笑风生。

总之,对于争议领土的解决,我们任何时候都要从国际政治和国际规范双重互动的视角来予以理解。一方面,我们不能迷信对武力的使用。在当代国际社会,武力的使用不仅具有直接的经济和社会成本,而且合法性、正当性和外交成本也极高,不到万不得已,不要轻言战争。另一方面,我们也不要对诉诸国际法抱有天真的幻想。国际法并不是真理,国际法本身是现实政治的反映,国际法上对一国合法领土的认定从而也成为裁决两国领土争端的一些所谓的法理依据本质上是近代以来现实政治发展尤其是大国博弈结果的写照和产物,它往往是对既有权力格局的事后认可,国际法上对一国领土的承认所确定的“先占、征服、条约、添附、时效”等法理依据,无一不是基于几百年来现实国际政治演绎的结果。何况,诉诸司法裁判并不必然就是解决国家间争端的最佳方式和唯一方式,司法判决非胜即负,结果具有零和性,反而会降低涉事方和平解决争议的可能性,它的弹性空间太小,判决结果往往会激化矛盾,尤其是引发败诉国国民情绪的大反弹。

就中国来说,无论是实力政治,还是国际法、国际规范都只能服从服务于国家利益的需要,何者对我国有利,就采取何种方式。就当前来说,一方面积极准备和平谈判所应具有的道义基础和法理历史证据,另一方面要大力加强自身威慑,夯实实力,扩大实际控制,而最考验中国人智慧的是如何在和平与战争之间游走,通过武力威慑基础上的和平存在与有效控制为未来解决领土争端创造历史机遇,赢得准备的时间和腾挪的空间。

注 释

- ① 中华人民共和国外交部条约法律司编:《中华人民共和国边界事务条约集》(中印·中不卷),世界知识出版社2004年版,第1页。
- ② 齐鹏飞、李葆珍著:《新中国外交简史》,人民出版社2014年版,第199页。
- ③ 钓鱼岛官网(<http://www.diaoyudao.org.cn>)
- ④⑤⑥⑦ 具体岛礁名称可见:吴士存著:《南沙争端的起源与发展》,中国经济出版社2010年版,第117、107、152页。
- ⑧ 《外交部发言人刘为民举行例行记者会》,中国外交部网(http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t913202.shtml.)
- ⑨ 《中韩开谈海洋划界》,澎湃网(http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1299079.)
- ⑩ 中共中央文献研究室编:《建党以来重要文献选编》第26册,中央文献出版社2011年版,第768页。
- ⑪ 沈志华:《冷战年代中国处理陆地边界纠纷的方针》,载于《二十一世纪》2014年第3期;沈志华:《事与愿违:冷战时期中国处理边界纠纷的结果》,载于《二十一世纪》2014年第4期。
- ⑫⑬ 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《周恩来外交文选》,中央文献出版社1990年版,第130、237-238页。
- ⑭ 中共中央文献研究室编:《邓小平年谱(1975-1997)》(上),中央文献出版社2004年版,第391页。
- ⑮ 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第87页。
- ⑯ 钱其琛:《外交十记》,世界知识出版社2003年版,第25页。
- ⑰ 《美防长称钓鱼岛适用〈日美安保条约〉,日美敲定防卫指针修改》,澎湃网(http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1318988.)
- ⑱ 《美日修改防卫合作指针,克里声称涵盖钓鱼岛》,凤凰网(http://news.ifeng.com/a/20150428/43647753_0.shtml.)
- ⑲ 中国国际问题研究所:《国际形势与中国外交蓝皮书(2014)》,世界知识出版社2014年版,第201页。

[责任编辑 周华平]

The Research on China's Territorial Disputes with Its Neighboring Countries

Hu Zongshan Wu Shuang

Abstract: Since modern time, the territorial dispute has been the cause of the tension between the countries, and even one of the important reasons of the conflict. China, as the world's most neighboring countries, and invaded by many times in modern time, the territorial disputes increasingly prominent. After the founding of the People's Republic of China, the most of the land territorial dispute have been solved by peaceful negotiations. In recent years, the frequent sea territorial disputes proposed a challenge to the government, and also make the Chinese diplomacy into the new normal time. In order to thoroughly solve the problem of territorial disputes, the Chinese government must be clear insight into the advantages and disadvantages of the power politics and international norms, and comprehensive use various patterns with the firm will and brave attitude to insist for a long time.

Key words: Territorial Dispute; Chinese Diplomacy; Bilateral Relations