

南沙能源開發與東亞整合

• 薛 力

南海問題的重心與難點在南沙，而南沙問題的重心與難點是這一海域的能源開發。南沙能源開發問題的解決，將為南沙海域其他問題的解決奠定堅實的基礎，從而帶動整個南海問題的解決。因此，如何在南沙能源開發上協調一個有關各方都能接受的方案，是一個現實而重大的問題。

本文嘗試提供一種思路，供同行參考。這一思路的核心點在於：東南亞國家聯盟(東盟)是中國崛起的過程中必須爭取的支持力量而非對手，東盟的發展也需要中國的合作與支持，因此，「六國七方」(下詳)應該從有利於東亞整合的角度處理南沙能源開發的問題。為了避免爭端惡化並實現互利共贏，可以考慮建立南沙能源開發組織。如果一步到位成立組織有困難，第一步可以先成立特定的項目聯合開發機構，選定一塊多方主張重疊的海域進行實驗性開發。這可能是一種最不壞的選擇，目前也具有實現的可能性。

一 南海概況

南海海域面積350萬平方公里，其中九段線(又叫「斷續線」、「U形線」)

內為200萬平方公里。300多個南海島嶼分屬東沙群島、西沙群島、中沙群島與南沙群島。其中：

(1) 東沙群島包括東山島、南衛礁、北衛礁，1946年以來一直由台灣派兵駐守。

(2) 西沙群島有34個島、礁與多個沙、灘，其中面積1.85平方公里的永興島為整個南海最大島嶼，三沙市政府所在地就設在西沙群島的主島永興島。西沙群島1974年後全部處在中國的控制之下。越南對這些島嶼有主權要求。

(3) 中沙群島30多個島、礁、暗沙、暗灘與暗礁中，唯一露出水面的島嶼是黃岩島，現在菲律賓的實際控制之下。

(4) 南沙群島包括230多個島、礁、沙、灘，漲潮時露出水面的有11個島和5個沙洲。南沙群島中最大的是0.48平方公里的太平島，由台灣派海岸巡防署人員駐守；中國有效控制7個島礁；馬來西亞控制5個；菲律賓控制9個(不包括屬於中沙群島的黃岩島)；越南控制29個^①。太平島、南威島、中業島等少數島嶼有淡水。

1968年，聯合國亞洲暨遠東經濟委員會(Economic Commission for Asia

東盟是中國崛起的過程中必須爭取的支持力量而非對手，東盟的發展也需要中國的合作與支持，因此，「六國七方」應該從有利於東亞整合的角度處理南沙能源開發的問題。為了避免爭端惡化並實現互利共贏，可以考慮建立南沙能源開發組織。

南海爭端事關「六國七方」，但不同海域的關聯方不同：東沙群島是中國與台灣；西沙群島是中國與越南，最近加上了菲律賓；中沙群島是中國、越南與菲律賓；南沙群島及其海域則事關「六國七方」，也是目前能源開採的重點。

and the Far East, ECAFE) 下屬機構勘探發現南沙群島一帶有豐富的油氣儲量，由此引起了南海周邊國家對南海能源資源的重視^②。由於還沒有進行全面的資源勘探，各方對南海海底能源資源的估計數據出入比較大。總體上看，中國學者的估計數比較高，認為南海海域油氣儲量約400億噸以上^③，其中南沙海域至少有石油268億噸，天然氣41萬億立方米^④。而其他國家估計數比較低，並且認為主要能源是天然氣，例如據美國地質調查局 (United States Geological Survey, USGS) 估計，南海油氣資源中天然氣佔70%^⑤。

南海南部海域全部或部分在中國傳統海疆線內的含油盆地有八個，其中六個較為知名：曾母盆地、禮樂灘盆地、文萊—沙巴盆地、萬安盆地、中建盆地、巴拉望盆地^⑥。

二 各方主張、能源開發狀況與南海問題的癥結

對南海 (主要是南沙海域) 島嶼提出領土要求的國家有越南、馬來西亞、文萊、菲律賓、中國，加上台灣，構成所謂「五國六方」。印尼雖然聲稱不是南海爭端的當事國^⑦，但其所主張的專屬經濟區有一小部分進入九段線，未來最終「確定」各國的專屬經濟區時，印尼肯定要參加，因此，更準確的說法是：南海問題事關「六國七方」。

中國與台灣尚沒有在南沙海域開採油氣。而根據筆者在一些會議上與同行交流時記錄的來自劍橋能源研究協會 (Cambridge Energy Research Associates, CERA) 的數據，到2008年，東盟五國 (越南、馬來西亞、文萊、

菲律賓、印尼) 已從許多國家招來200多家公司，鑽探了1,824口油氣井，油氣年產量為8,400萬噸油當量，其中九段線內為5,242萬噸油當量。這已經高於大慶油田近幾年4,000萬噸的年產量。2005年南沙海域石油產量從高到低的順序是：馬來西亞、越南、菲律賓、文萊；天然氣方面則為：馬來西亞、文萊、越南、菲律賓。總體上看，馬來西亞佔了南海油氣產量的一半。2008年馬來西亞與越南在九段線內的天然氣年產量分別為4,200萬噸油當量與559萬噸油當量。

(一) 各方主張與能源開發狀況

南海爭端事關「六國七方」，但不同海域的關聯方不同：東沙群島是中國與台灣；西沙群島是中國與越南，最近加上了菲律賓；中沙群島是中國、越南與菲律賓；南沙群島及其海域則事關「六國七方」，也是目前能源開採的重點。因此，南沙海域爭端是南海問題的重點。以下簡介「六國七方」的主張與能源開發狀況。

文萊。文萊1984年獨立後即宣稱對南沙群島的南通礁 (文萊稱「路易莎礁」) 擁有主權，1990年派兵上島宣示主權但沒有駐扎，1993年該礁被馬來西亞佔領。南通礁在高潮時幾乎完全被淹沒。文萊的油氣資源主要來自海上，因此非常重視海洋權益，已通過國內立法建立200海里專屬經濟區，並以南通礁為基礎向外劃定3,000平方公里的海域管轄範圍^⑧。其專屬經濟區有5萬平方公里在九段線內^⑨。

文萊—沙巴盆地陸續發現大量的油氣儲藏，文萊的10個油田有8個在海上，其中至少有2個在九段線內^⑩。油氣產量佔文萊工業產值曾高達60%，現在依然佔40%^⑪。

文萊與馬來西亞的招標區塊存在重疊，2003年文萊海軍曾驅逐過在馬來西亞招標區塊上進行勘探的墨菲石油公司 (Murphy Oil Corporation)。馬來西亞軍艦隨後也驅逐了在文萊招標區塊上進行勘探的法國道達爾公司 (Total)。這導致相關區塊作業的停止，道達爾公司甚至放棄了在該區塊進行勘探。2009年3月，文萊同意放棄索討沙撈越林邦 (Limbang) 地區的領土所有權，馬來西亞因而同意雙方共同開發爭議海域的石油儲備^⑫。

雖然海上油氣開發對於國家經濟具有重大意義，但作為弱國的文萊不大可能主張非和平的解決方式，而會傾向於多邊協商解決，其與馬來西亞爭端的解決就是一個例子。

印尼。印尼沒有對南沙群島提出主權要求，也沒有控制任何南沙島礁。它主張依據大陸架原則確定海洋權益並建立專屬經濟區。位於其專屬經濟區內的納土納盆地東部約有5萬平方公里在九段線內。

納土納盆地是世界上最大的天然氣富集區之一，天然氣儲量達到1萬億立方米。這裏是印尼開採天然氣的重點地區，納土納島東北225公里處建有印尼最大的天然氣田D—阿爾法 (D—Alpha) ^⑬。

在最終解決南沙海域爭端的方案被提上議程之前，印尼對於南海爭端很可能會繼續保持相對超脫的態度，並專注於納土納群島一帶的油氣 (主要是天然氣) 的開發。

馬來西亞。馬來西亞已經佔領六個南沙海域島礁^⑭，並至少對其中一個進行加高處理，又在另一個島上建有三星級旅館。它主張依據大陸架原則確定東馬 (包括沙撈越與沙巴兩州) 西北海域的邊界，並享用相應的專屬經濟區。

馬來西亞對於南海能源開發非常重視，其在曾母盆地的90餘口油氣井，2004年的產量佔南海石油總產量近一半^⑮。2009年馬來西亞油氣產量中的70%來自南海，其中相當部分在九段線內^⑯。美國能源信息署 (U.S. Energy Information Administration, EIA) 則提到，沙撈越海上氣田在中國的九段線內，但中國對馬來西亞的開發行為並沒有特別表示反對^⑰。馬來西亞所控制的水域分別佔了馬來西亞石油和天然氣總儲量的50%和49%^⑱。

2009年3月5日，馬來西亞時任總理兼國防部長巴達維 (Abdullah Ahmad Badawi) 登上拉央拉央島 (即彈丸礁) 與烏比烏比礁 (即光星仔礁) 宣示「主權」^⑲。現任總理納吉布 (Najib Razak) 對中國比較友好，他於該年6月初訪問北京時表示，馬來西亞意識到南海問題的複雜性，願以國際法為指導，通過友好協商解決問題^⑳。

2010年以來南海發生的諸多事件中，較少看到馬來西亞的身影。有些學者認為，這與政黨巫統需要在下屆大選中爭取馬華公會的支持有關。但我們也應注意到，總體而言，馬來西亞在處理南海問題上相對溫和，沒有與中國發生過武裝衝突或對峙，主張以談判的方式解決爭端^㉑。因此，可能會對多方談判持比較積極的態度。

菲律賓。菲律賓主張以大陸架原則劃分南海海域，對整個南海大約一半的水域有主權要求，其中卡拉延群島海域面積為6.5萬平方公里，包括33個島礁沙灘^㉒。從1970到1999年，菲律賓共佔領了9個南沙島嶼，在其中3個島礁建有陸軍基地，2個建有小型空軍基地，並在中業島建立南沙群島指揮中心，駐軍近百人^㉓。

菲律賓招標開發了馬蘭帕亞油氣田 (Malampaya field) 與卡馬戈氣田

馬來西亞對於南海能源開發非常重視。但總體而言，馬來西亞在處理南海問題上相對溫和，沒有與中國發生過武裝衝突或對峙，主張以談判的方式解決爭端。因此，可能會對多方談判持比較積極的態度。

(Camago field)，其中馬蘭帕亞油氣田於2008年進行國際招標，其石油儲量約為8,500萬桶(凝析油)，天然氣儲量為2.7萬億立方英尺²⁹。

2009年2月17日，菲律賓參眾兩院通過《領海基線法案》，將中沙群島中的黃岩島和南沙群島部分島礁列為「菲律賓管轄範圍內的『島嶼制度』」，聲稱這些島嶼雖然不在菲律賓的群島基線範圍內，但「菲律賓對其有主權和司法管轄權利，就像美國對夏威夷一樣」³⁰。

菲律賓聲稱擁有主權的水域與中國、越南、馬來西亞擁有主權的水域有部分重疊，因此，可能對多邊合作解決爭端持正面的態度。但必須有一個比較好的合作框架，菲律賓政府在南沙海域能源的合作開發上才能克服國內政治的障礙³¹。

越南。越南要求以大陸架原則確定海上邊界，並享用200海里的專屬經濟區。它聲稱對西沙群島擁有主權(越南稱之為「黃沙群島」)，並大力推進對南沙海域的控制與開發。

越南非常重視南海問題，有明確的南海戰略，在「經略」南沙方面可能是「六國七方」中力度最大的：佔領南沙群島(越南稱之為「長沙群島」)島礁29個，並在南威島設立南海油氣作業據點與第一線軍事指揮中心，在景宏島設有南沙第二指揮部。2004、2005年，在南沙相繼建成南威島機場、長沙島機場。2009年初開始，又向南沙群島增派海軍陸戰隊。在整個南沙的駐軍人數於2002年就達到2,020人，現在很可能在2,500人以上。此外，2008年從海軍中獨立出海事警察部隊(Vietnam Marine Police, VMP)，為之配備了大型巡邏艇、巡邏機、運輸機、拖船、MSC-400海上監視系統等；開展「全民海防季」運動以強化國民對南沙的

「主權意識」。越南早於1982年就成立「長沙縣」，並在經濟上大力扶植農民，使其收入高於沿海省份的農戶，從而吸引更多人移居南沙³²。

越南的油氣主要來自頭頓省東南海域和南沙群島海域的西北部邊緣：白虎油田與龍油田離頭頓大約150公里；大熊油田位於頭頓市東南250公里，接近中國的九段線；位於萬安灘(越南稱之為「四政灘」)的青龍油田(越南與埃克森美孚[Exxon Mobil]、三菱、英國石油公司[BP]等合作)距離陸地400公里³³，已經進入中國的九段線內。而越南則聲稱整個萬安灘都位於越南大陸架上。

越南在處理南海爭端中的一個策略是：把南海問題進一步國際化以「抗衡中國的主權要求」³⁴。為此，越南外交學院於2009年11月底在河內召開了題為「南海：為本地區的安全和發展加強合作」的大型國際學術討論會³⁵。爾後利用2010年擔任東盟輪值主席國的時機，促成美國國務卿希拉里(Hilary Clinton)7月在河內參加東盟論壇會議時表示南海問題事關美國的國家利益。2010年以來，越南連續兩年在南海與美國進行聯合軍事演習。

在南海爭端的「六國七方」中，中越矛盾具有代表性。南海問題(尤其是南沙問題)也是影響中越關係的主要障礙。但是，越南與中國的關係日趨密切，從國家整體利益的角度看，南海爭端並非兩國關係中最重要方面，越南不大可能在這個問題上與中國鬧翻。越南在與美國進行聯合軍演時比較注意分寸的把握，即使在南海爭端事件此起彼伏的情況下，越南也一再表示與中國保持良好關係的重要性，認為南海爭端要通過和平手段來解決。中越雙方已經在這個問題上達成共識，並同意開展共同合作活動、

即使在南海爭端事件此起彼伏的情況下，越南也一再表示與中國保持良好關係的重要性，認為南海爭端要通過和平手段來解決。中越雙方已經在這個問題上達成共識，並同意開展共同合作活動、措施和項目。

措施和項目，這在2011年的《中國與東盟落實南海各方行為宣言指導方針》中已有明確的表述。因此，中越兩國通過仔細的溝通與磋商，有可能在南沙海域共同開發上達成某種共識。

中國。中國對南海的主權要求基於幾個方面：漢代以來管理南海的記錄、大陸架原則與專屬經濟區原則。中國比較強調歷史上管理南海的記錄，九段線的確定也主要依據歷史事實。但中國並沒有清楚闡述九段線的定義、性質與坐標等，在南海僅僅確定了西沙群島的領海基線。中國官方並沒有把九段線當做國界線，其對九段線的態度似乎是：對南海島礁及其海底資源擁有主權，對島礁附近水域擁有管理權。目前中國控制南沙島礁7個，還沒修建機場，而菲、越、馬、台四方均在所佔南沙島礁上修建了機場。

部分地與深海勘探和開發技術能力不足有關，中國只是在珠江口與海南島附近海域進行開發，而一直沒有在南沙海域勘探與開採石油。中國於1992年將萬安北—21區塊招標後授予美國克里斯頓能源公司 (Creston Energy Corporation) 為期五年的勘探合同，但由於越南的極力阻撓，沒有進行實際勘探。

中國在南海問題上曾經偏向於雙邊談判解決模式，但從1994年參與東盟地區論壇 (ASEAN Regional Forum, ARF) 以來，觀點漸漸發生了變化，2002年以來對南海開發的態度已經很明確：擱置爭議、共同開發、不單方面採取行動、以和平方式解決爭端。2002年簽署《南海各方行為宣言》、2003年中國作為第一個非東南亞大國加入《東南亞友好合作條約》，都是明確的信息。目前中國官方的基本態度似乎是：主權問題上，堅持雙邊談判立場；能源開發、反海盜、航道安全

管理等具體議題上，不反對多方共同合作。

現在的問題似乎是在東盟一方。1994年東盟公開宣布「今後對外將以集體名義而不以雙邊名義接受談判」^⑥，但並沒有採取切實的行動，「集體行動」變成了事實上的「集體不行動」，而且還出現一些不利於南海問題解決的事情，如菲律賓和美國每年舉行的代號為「肩並肩」的軍事演習；幾個東盟國家以「屬於自己的大陸架」為由對南海進行大規模的勘探與開發。

台灣。台灣聲稱擁有主權的島嶼和水域與中國基本一致。自1946年起就在南沙最大島嶼太平島上駐軍，但沒有開發南海資源。後改由台灣海岸巡防署在太平島設立南沙指揮部，總兵力約105人^⑦。台灣實際控制東沙群島，在東沙群島與太平島建均有機場，太平島機場擴建工程2009年7月暫停^⑧。

(二) 南沙問題的癥結

根據《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)，所有締約國應在2009年5月13日之前把自己的專屬經濟區和大陸架「劃界案」提交給聯合國大陸架界限委員會 (Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS)。截止5月12日午夜，委員會共收到69個國家提交的申請材料，其中締約國單獨或聯合提交的外大陸架「劃界案」有50個，另有39份材料為締約國單獨或聯合提交的外大陸架初步信息^⑨。中國於5月11日提交了有關東海200海里以外大陸架的初步信息，並聲明保留今後對其他海域提交200海里以外大陸架外部界限信息資料的權利^⑩。中國政府還重申了對南海諸島及其附近海域的

中國2002年以來對南海開發的態度已經很明確：擱置爭議、共同開發、不單方面採取行動、以和平方式解決爭端。中國官方的基本態度似乎是：主權問題上，堅持雙邊談判立場；能源開發等具體議題上，不反對多方共同合作。

主權、主權權利和管轄權。越南除和馬來西亞聯合提交「劃界案」外，還單獨提交了自己的「劃界案」。但這些屬於「爭端案件」，按照有關規則，聯合國大陸架界限委員會不予受理。

在能源開發上，由於缺乏一個實現互利共贏的多邊框架，相關方只能退而求其次：在南沙能源開發上選擇暫不開發或者單獨開發。中國方面到目前為止採取的政策是暫不開發，這固然與深海勘探和開採技術不足、軍事投送力量不足、在國家利益中的重要性較低等原因有關，但更重要的原因，很可能是出於中國—東盟關係大局考慮，採取了相當克制的態度。東盟五國採取的政策是：單獨開發並試圖實現個體利益的最大化，但在具體實施過程中，不能不顧及其他各方的反應，因而只能有限度地勘探與開發。

總之，「六國七方」在南海問題上處於既競爭又克制的狀態，中國與台灣無疑比東盟五國要克制，而東盟五國在具體開發地點的選擇上也有所顧忌，並不想因油氣開發引致其他關聯方的強烈反彈。

東盟五國中，固然有反對共同開發的聲音，但支持共同開發的聲音一樣存在。越南、馬來西亞、菲律賓等國的能源公司，對於共同開發都有興趣。合作的嘗試也陸續進行，如1990年印尼主持「六國七方」對話³⁶，此後又進行了幾次南海潛在紛爭管理相關各國非正式會議；2005年中、越、菲簽署了為期三年的聯合地震勘探協議，這一協議已經進行完畢；馬來西亞與文萊也達成了開發爭議區域的一攬子協議。因此，現在的關鍵在於，如何把「六國七方」的興趣轉化為可操作的方案，進而落實為具體的行動，並使各方感受到多邊合作開發的益處。

三 解決的思路及其操作方式

對於如何解決複雜而棘手的南海問題，目前的看法可以歸結為以下幾類：必須等待國際格局出現大變化，最終還是需要通過武力來解決；雙邊協商是可行的途徑；多邊途徑也是可行途徑。

(一) 解決的思路

南海問題的核心在於如何分享利益。利益從大的方面可以分為政治利益、經濟利益、軍事(安全)利益、文化利益等。其中經濟利益是基礎，也是導致目前糾紛的主要原因。在經濟利益中，漁業、通行權等領域的排他性不強，相對容易協調。目前引發關注的重心是海底礦產資源，尤其是石油與天然氣資源。

在主權原則的指導下，解決南海問題的途徑可以分為兩類：非和平途徑與和平途徑。非和平方法是指通過武力解決，這在第二次世界大戰前具有普遍的正當性，但現在已經不可行。《南海各方行為宣言》雖然只是政治文件，但各方都無意違背「以和平方式解決它們的領土和管轄權爭議」的宣言精神³⁷。南海爭端僅僅是中國與東盟關係中的一個方面，雙方不大可能為此而攤牌。中國自1994年東盟地區論壇創立伊始就參與其活動，2003年加入《東南亞友好合作條約》時也表明無意採取非和平手段解決彼此的爭端。海外學者也已經注意到，能源合作有助於大大強化南海各方之間的信任，減少因能源問題導致的不確定性，中國的利益在於參與南海能源開發，因而不會採取具有挑釁意味的行動，以免破壞中國的地區外交³⁸。

「六國七方」在南海問題上處於既競爭又克制的狀態，中國與台灣無疑比東盟五國要克制，東盟五國在具體開發地點的選擇上也有所顧忌，並不想因油氣開發引致其他關聯方的強烈反彈。

和平的解決方法有兩類：第三方協調或裁決，當事方的協商解決。第三方協調或裁決的主要方式有：國際法院裁決、聯合國海洋法法庭裁決、聯合國大陸架界限委員會仲裁。但這三者都不可行。因為：

(1) 第三方裁決需要各方同意，而中國政府於2006年8月25日向聯合國秘書長提交書面聲明，明確表示依據《聯合國海洋法公約》第二九八條第1款(a)、(b)和(c)項所述的任何爭端(即涉及海洋劃界、領土爭端、軍事活動等爭端)，中國政府不接受《聯合國海洋法公約》第15部分第2節規定的任何國際司法或仲裁管轄。

(2) 在聯合國海洋法法庭成立後，國際法院已經不再受理海洋爭端案件，而聯合國海洋法法庭也不受理外大陸架界限案件，這類案件的處理由聯合國大陸架界限委員會負責，該委員會審理各國的「劃界案」並給出建議。基於聯合國大陸架界限委員會建議確定的外大陸架邊界才具有國際法效力。但是，根據聯合國大陸架界限委員會議事規則的相關規定，如果已存在陸上或海上爭端，委員會不應審議任何一個爭端當事國提出的大陸架「劃界案」。如前所述，由於中國明確表示反對，界限委員會未審議馬來西亞與越南的「劃界案」^⑨。

因此，解決南沙爭端的可行辦法只能是：當事方的協商解決。其主要優點至少有三方面：

(1) 有利於東亞整合。東亞區域內的複合相互依賴日益密切，為南沙問題而鬧翻是各方都不願意看到的。「東亞整合以應對全球化挑戰」已經成為區域內成員的共識；處理南沙問題，也應該本着「有利於區域整體利益最大化，有利於東亞整合」的原則。國際法也禁止以非和平方式解決國家爭端。只

有在協商的基礎上達成的解決方案，才能促進區域合作的進一步發展。

(2) 實現共贏並避免進一步單邊開發導致的衝突。進一步開發南沙能源事關實現國家的重要利益，也是「六國七方」經濟發展所需要的。迄今為止，東盟五國主要是在比較靠近自己海岸的水域開採油氣，少數油氣田進入與中國爭議的海域，還沒有大規模地進入涉及多方的爭議區域，原因就在於擔心引起其他各方的強烈反彈。

中國與台灣目前還沒有進行南沙油氣開發，但不大可能永遠不開採。隨着國內能源需求的不斷增長，以及深海開發技術的進步，中國將很快着手南沙油氣資源的開發。海洋石油981鑽井平台與201深水鋪管起重船的建成，標誌着中國已經掌握了深海油氣開發的關鍵技術，其他配套技術可望在幾年內解決。但南沙能源開發首先是政治問題，中國也希望在不導致東盟五國強烈反彈的情況下進行開發，除非到了迫不得已的時候。可見「六國七方」都有參與合作開發的潛在動力，關鍵在於尋找合適的機會與合作的方式。

(3) 超越主權之爭。歷史地看，帝國、城邦的邊界通常是可調整或者不清晰的。在民族國家體系內，邊界成為主權的一個試金石，而主權是排他的。由於確定邊界的原則不統一，各自都可以找到理由或者依據來確定邊界，邊界問題因而成為國家爭端的一個主要表現形式；謀求合意的邊界是一些國家參加兩次世界大戰的一大原因。東亞國家有悠久的合作共處傳統，作為民族國家體系的後來者，應當避免歐洲國家走過的彎路，而應借鑒歐洲國家克服主權局限的成功經驗。歐洲煤鋼共同體(European Coal and Steel Community, ECSC)無

中國與台灣目前還沒有進行南沙油氣開發，但不大可能永遠不開採。隨着國內能源需求的不斷增長，以及深海開發技術的進步，中國將很快着手南沙油氣資源的開發。南沙能源開發首先是政治問題，中國也希望在不導致東盟五國強烈反彈的情況下進行開發。

疑是一個例子。如果處理得宜，南沙能源開發將促成亞洲版的歐洲煤鋼共同體的誕生。而沙特阿拉伯與科威特在中立區合作開發能源的經驗，更值得南海問題「六國七方」品鑒。

(二) 操作方式

國家利益按照重要程度可以分為核心利益、重要利益、一般利益與次要利益。安全與政治利益目前不是各方關注的焦點，目前南海爭端的重心是經濟利益，尤其是能源利益。南沙爭議海域的能源利益對中國與東盟有關國家來說，都不屬於核心利益與次要利益。對中國來說，南海能源收益屬於一般利益；對東盟五國來說屬於重要利益。雙方雖然因此而爭吵，但為此而攤牌的可能性很小。因此，走向共同開發是將各方共同利益最大化的有效辦法，而成立南沙能源開發組織是一個現實的選擇。

如前所述，東盟1994年公開宣布，在南海問題上「今後對外將以集體名義而不以雙邊名義接受談判」，因此，筆者建議中國在這一問題上只能謀求多邊框架下的解決方案，即由七方共同組建「南沙能源開發組織」。這一組織的功能與操作方式大致是：

(1) 在對南沙海域進行深入的油氣資源調查的基礎上，劃定一些目前尚未開發的區域為「合作開發區」試行運作。如果一步到位成立南沙能源開發組織有困難，可以先成立一個項目開發聯合機構，選定一個小區域進行實驗性開發。

(2) 在具體的操作過程中積累經驗、增進互信、分享收益，然後逐步擴大合作的區域。由於南沙海域只有少量區塊進行過油氣資源勘探，「六國七方」可以先進行全面的資源勘探，

包括進行三維地震勘探與實驗性鑽探，為各方的進一步合作奠定基礎。

(3) 對於九段線內那些已經在生產的油氣田，南沙能源開發組織各方或可本着「朝前看」的原則，由開發方象徵性出讓一點股份，從而達成某種諒解。

(4) 為了操作的便利，有關問題的探討可以由特設的專家委員會來進行，發揮第二軌道的作用。同時，還應該允許「六國七方」的學者交流、探討相關問題，這既有利於發揮更多人的智慧，也有利於各國民眾深化對南海問題的認識，改變目前這種各執一端、不能兼顧他方利益與感受的狀況。

南沙海域現有的能源開發均由東盟五國單獨進行，但他們具有參與共同開發的動力。單邊開發對於他們本身也構成了限制，很難進一步擴大開發的領域，以前沒有共同開發是因為缺乏適當的合作框架，中國對於多邊合作開發也不夠積極。如果「六國七方」把南沙能源共同開發當作東亞整合的一塊試驗田，給予足夠的重視，完全有可能在多方聲稱擁有主權的海域的能源開發上邁出一大步。中國不單獨開發的主要原因是：作為區域大國與潛在的領導國，東盟是中國推行多邊合作的首要平台，東盟各國是中國在國際關係中爭取與團結的對象，中國對東盟國家推行的是富鄰睦鄰安鄰政策，這些因素決定了中國在這個非核心利益上不大可能推行單邊政策，而傾向於從總體關係上把握雙邊關係，並克制自己的行為。

四 總結

南海爭端涉及多個國家與地區，其中南沙海域的爭端則涉及「六國七

對中國來說，南海能源收益屬於一般利益；對東盟五國來說屬於重要利益。雙方雖然因此而爭吵，但為此而攤牌的可能性很小。因此，走向共同開發是將各方共同利益最大化的有效辦法，而成立南沙能源開發組織是一個現實的選擇。

方」。南海問題的核心是利益的分享，其中經濟利益（主要是油氣資源開發）是基礎，也是目前爭端的重心。因此，南海爭端的重心是南沙海域的能源開發。

隨着能源需求的劇增與深海開發技術的進步，中國必然要開發南沙油氣資源。東盟五國也試圖進一步開發南沙油氣資源。但是，由於各方聲稱擁有主權的海域大量重疊，東盟五國的開發主要在距離海岸比較近的區域進行，只有少數油氣田進入了多方爭端的海域。要想進一步開發南沙海域的能源，就要改變目前這種各自為政、單獨開發的局面。

未來處理南沙問題時，非和平的方式不可取，雙邊談判、國際法院判決、國際海洋法庭的裁決、聯合國大陸架界限委員會仲裁等方法也不可行。共同開發是最不壞的選擇，而成立南沙能源開發組織就是實現共同開發的一種方式。

南沙海域的能源開發首先是政治問題，其次才是經濟問題。「六國七方」應該從如何有助於實現共贏、有利於東亞地區整合進程的角度來處理南沙能源開發問題。南沙問題處理不當，將成為「六國七方」之間爭端的一大源泉，妨礙東亞整合進程；處理得宜，則可能增進各方的利益，甚至成為東亞整合的潤滑油與推進劑。

東亞整合是東亞各國應對全球化的有效手段，而南海爭端是中國與東盟進一步整合的一大障礙。幸好「六國七方」都意識到，維護南海地區和平與穩定符合各方利益，為此，中國與東盟都同意在《南海各方行為宣言》的基礎上「邁向最終制訂『南海行為準則』」^⑩。2011年8月1日達成的《中國與東盟落實南海各方行為宣言指導方針》就是邁向這一目標的一個步驟。

註釋

- ① 吳士存：《南沙爭端的起源與發展》（北京：中國經濟出版社，2010），頁43、117、152；江淮：〈南沙群島：中國擁有無可爭辯的主權〉，《世界知識》，2009年第5期，頁28-29。其中部分數據根據來自互聯網上的資料進行反覆比對後作出調整。
- ② 吳士存：《南沙爭端的起源與發展》，頁6-7。
- ③ 王傳軍等：〈菲律賓亂哄哄頂撞中國〉，《環球時報》，2009年3月18日，第16版。
- ④ 吳士存：〈南海資源開發勢在必行〉，《參考消息》，2004年4月1日，第12版。
- ⑤ U.S. Energy Information Administration, "South China Sea — Oil & Natural Gas", www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South_China_Sea/OilNaturalGas.html.
- ⑥ 段聰聰：〈大國捲入南海能源糾紛〉，《環球時報》，2009年5月15日，第20版。
- ⑦ 〈印尼總統蘇西洛：「印尼與中國在南海無爭端」〉，南方報業網，http://nf.nfdaily.cn/nfzm/content/2011-08/05/content_27833051_2.htm。
- ⑧⑨⑩ 轉引自鞠海龍：〈文萊海上安全政策初探〉，《東南亞研究》，2010年第6期，頁25；24；25。
- ⑪ 〈如果聯合國宣布南海歸他國所有，怎麼辦？〉，新浪論壇，<http://bbs.service.sina.com.cn/tableforum/App/view.php?bbsid=4&subid=3&fid=147789>。
- ⑫ 〈文萊與馬來西亞達成「領土換石油」協議〉，新浪網，<http://news.sina.com.cn/w/2009-03-18/023915323959s.shtml>。
- ⑬ 查道炯：《中國石油安全的國際政治經濟學分析》（北京：當代世界出版社，2005），頁197。
- ⑭ 指南海礁、光星仔礁、彈丸礁、南通礁、簸箕礁和榆亞暗沙六個。
- ⑮ 〈海洋油氣資源關乎中國未來〉，《參考消息》，2004年8月4日，第16版；賴向軍、戴林編著：《石油與天然氣——機遇與挑戰》（北京：化學工業出版社，2005），頁247-48。
- ⑯ Leszek Buszynski and Iskandar Sazlan, "Maritime Claims and Energy

南沙海域的能源開發首先是政治問題，其次才是經濟問題。東亞整合是東亞各國應對全球化的有效手段，而南海爭端是中國與東盟進一步整合的一大障礙。幸好「六國七方」都意識到，維護南海地區和平與穩定符合各方利益。

Cooperation in the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia* 29, no. 1 (2007): 148, 167; 程剛：〈南海島礁之爭很殘酷〉，《環球時報》，2009年5月15日，第20版。

⑰ U.S. Energy Information Administration, “South China Sea Territorial Issues”, www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South_China_Sea/South_ChinaSeaTerritorialIssues.html.

⑱ 〈中國南海海域和南沙群島海域石油、天然氣資源統計資料〉，南沙群島在線網，www.nansha.org.cn/statistics/1/index.html。

⑲⑳ 〈南中國海風雲再起〉，網易新聞，<http://news.163.com/09/0312/10/546R4ILH00011SM9.html>。

㉑ 〈溫家寶晤大馬總理 籲遵《南海宣言》〉，聯合早報網，www.zaobao.com/wencui/2009/06/hongkong090604a.shtml。

㉒ 馬燕冰、劉江永：〈領土、邊界與海域爭端〉，載閻學通、金德湘主編：《東亞和平與安全》（北京：時事出版社，2005），第七章，頁225。

㉓ 李金明：〈南洋局勢與應對海洋法的新發展〉，《南洋問題研究》，2009年第4期，頁13。

㉔ 〈菲律賓控制南沙中業島40年島上有駐軍有機場〉，北方網，<http://news.enorth.com.cn/system/2011/07/22/006978994.shtml>。

㉕ 〈菲律賓簽署擴大馬蘭帕亞海洋天然氣專案產能協定〉，博燃網，<http://news.gasshow.com/pages/20110725/160302062.html>。

㉖ 劉華：〈菲律賓索求南海領土又出噪音〉，《參考消息》，2009年4月9日，第12版。

㉗ 一家菲律賓研究機構的學者對筆者表示，2005年中，越、菲簽署的三方聯合地震勘探協議在菲律賓學術界被視作學術研究，而非真正的合作開發行為，菲律賓國內政治決定了政府不敢進行實質性的開發。

㉘ 田劍威：〈越南高調加強對南海諸島控制〉，《鳳凰周刊》，2010年第12期，頁67。

㉙ 吳士存：《南沙爭端的起源與發展》，頁101；〈越南正在開發和待開發的海上油田〉，中國南海研究院網，www.nanhai.org.cn/news_info.asp?ArticleID=462。

㉚ 〈越南首召開南海問題國際研討會 中國學者到場〉，鳳凰網，http://news.ifeng.com/mil/1/200912/1202_339_1458763.shtml。

㉛ 與會者達到150人，其中正式代表45人，分別來自18個國家和地區，包括中國和台灣。

㉜ 〈台灣將南沙太平島駐軍升格為海軍陸戰隊〉，中國新聞網，www.chinanews.com/tw/2011/04-19/2983619.shtml。

㉝ 〈美學者稱大陸戰機擬駐美濟礁台灣擴建太平島機場工程下馬〉，《參考消息》，2009年7月11日，第8版。

㉞ 〈專家稱中國與南海諸國徹底攤牌時刻還很遠〉，中國大學生網，<http://news.chinaue.com/html/2009-5-19/2009519135323665731.htm>。

㉟ 〈外交部：中方已向聯合國提交外大陸架界限資訊〉，南海網，www.hinews.cn/news/system/2009/05/12/010476143.shtml。

㊱ U.S. Energy Information Administration, “South China Sea — Regional Conflict and Resolution”, www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South_China_Sea/RegionalConflictandResolution.html.

㊲ 《南海各方行為宣言》，第四條，參見中華人民共和國外交部網站，<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.mfa.gov.cn/chn/pds/ziliao/1179/t4553.htm>。

㊳ Leszek Buszynski and Iskandar Sazlan, “Maritime Claims and Energy Cooperation in the South China Sea”, 166.

㊴ 這兩段內容的寫作，受益於與多位學者的討論，尤其受惠於中國社會科學院國際法研究所王翰靈教授。

㊵ 《中國與東盟落實南海各方行為宣言指導方針》，第六條，參見中國新聞網，www.chinanews.com/gn/2011/08-01/3225262.shtml。