



南海共同开发六国学者共同研究报告

Cooperative Research Report on Joint Development in the South

China Sea: Incentives, Policies & Ways Forward

作者：祁怀高、薛松、Jolene H.Y. Liew (刘蕙云)、Evi Fitriani、Ngeow Chow Bing (饶兆斌)、Aaron Jed Rabena、Bui Thi Thu Hien (裴氏秋贤)、洪农

译者：胡昉昱、董一

2019年5月27日发布

Released on 27th May 2019

2019年9月26日更新

Updated on 26th September 2019

复旦大学国际问题研究院中国与周边国家关系研究中心
Center for China's Relations with Neighboring Countries, Fudan University
(CCRNC-Fudan)
复旦大学发展研究院
Fudan Development Institute (FDDI)
中国—东盟学术共同体
Network of ASEAN-China Academic Institutes (NACAI)

声明

《南海共同开发六国学者共同研究报告》中表达的观点和意见均属于作者，并不代表其本国政府的官方政策或立场。

版权声明

《南海共同开发六国学者共同研究报告》版权归[中国]祁怀高、[中国]薛松、[文莱]Jolene H.Y. Liew(刘蕙云)、[印度尼西亚]Evi Fitriani、[马来西亚]Ngeow Chow Bing(饶兆斌)、[菲律宾]Aaron Jed Rabena、[越南]Bui Thi Thu Hien(裴氏秋贤)、[中国]洪农所有。

如需转载，请联系复旦大学中国与周边国家关系研究中心。

邮箱：ccrnc@fudan.edu.cn

电话：86 21-65642939

地址：上海市杨浦区国年路 300 号复旦大学文科楼 307 室（200433）

目录

致谢	1
一、背景与意义	3
二、南海沿岸国的动因和政策	6
文莱关于南海共同开发的动因和政策	6
中国关于南海共同开发的动因和政策	8
印度尼西亚关于南海共同开发的动因和政策	10
马来西亚关于南海共同开发的动因和政策	12
菲律宾关于南海共同勘探的动因和政策	14
越南关于南海共同开发的政策和法律	16
三、消除南海共同开发瓶颈的政策建议	18
结论	22
会议合影	23
作者简介	24

致谢

《南海共同开发六国学者共同研究报告》由来自六国（中国、文莱、印度尼西亚、马来西亚、越南和菲律宾）的八位学者共同撰写。八位学者是：[中国] 祁怀高、[中国] 薛松、[文莱] Jolene H.Y. Liew (刘蕙云)、[印度尼西亚] Evi Fitriani、[马来西亚] Ngeow Chow Bing (饶兆斌)、[菲律宾] Aaron Jed Rabena、[越南] Bui Thi Thu Hien (裴氏秋贤)、[中国] 洪农。在此向复旦大学中国与周边国家关系研究中心和复旦发展研究院对本研究报告的支持和公开发布表示感谢。同时 Jolene H.Y. Liew (刘蕙云)，董一和胡昉昱为本研究报告做了编排、翻译和校订工作，在此一并表示感谢。

一、背景与意义

[中国]薛松

共同开发可以定义为两个或多个国家之间的临时性政府间安排，旨在达成联合勘探和（或）开采陆上或近海碳氢化合物资源的目的。在有重叠或争议性的声索区域，或在国家间尚未达成划界协议的区域，这一点尤其重要。^①

共同开发作为一种临时性安排已经被边界争议相关国家接受，用以管理分歧，同时各国不必针对其边界主张做出妥协。“联合国海洋法公约”（UNCLOS）也鼓励通过共同开发管理边界争端。成功的共同开发为声索国在进行划界问题谈判时创设友好的氛围，同时允许谈判各方从自然资源开发中获得经济利益。

自 20 世纪 50 年代以来，全球签署了 20 多项共同开发协议。一个成功案例是在泰国湾施行的若干共同开发协议，其中多数已获得良好的政治和经济效应。这些成功案例可以作为争议各方在最终结果悬而未决的情况下共同应对紧张形势时的参考依据。

一个很好的例子是南海争端，南海声索国有文莱、中国、马来西亚、菲律宾和越南。他们各自对历史和国际法采用不同的解读方式，以支持各自的边界主张。虽然相关国家曾试图进行和平谈判或申请强制仲裁，但边界问题仍未得到解决。中国南海仍存在着诸如“自由航行”、非法捕鱼和填海造岛等敏感问题。如果争端得不到解决，可能引发局势紧张，降低战略互信，从而给和平、合作与发展带来消极影响。

尽管争议具有竞争性，好在南海各声索国仍然共持和平、发展和合作的愿景。目前各声索国正在积极寻求解决其海洋争端的办法。因此，南海声索国可以

^① 该定义源自 Masahiro Miyoshi, *Maritime Boundary Delimitation*. Ibru, 1999, p. 3.

重新考虑利用共同开发作为一种防止潜在冲突和促进双赢局面的临时手段。

事实上，南海共同开发并非没有先例。在 20 世纪 80 年代后期，中国领导人邓小平曾提出通过“搁置争议，共同开发”来管控南海问题。2005 年 3 月，中国、菲律宾和越南三国相关国家石油公司签署《南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》，为其他声索国开创了良好先例。2018 年 11 月，中国与菲律宾签署《关于油气开发合作的谅解备忘录》。其他声索国，包括越南、泰国、文莱和马来西亚，都在有争议的海域开展共同开发并取得了成功经验。马来西亚、越南和泰国之间开展商业化合作的经验和教训可为未来的南海共同开发提供借鉴。

在共同开发的精神下，一些国家提倡合作开发的概念，这种概念比共同开发更具弹性。合作开发不仅包括争议海域的共同开发，而且包括非争议海域的油气开采合作。合作开发的主体可以是国家或公司，可以遵循其中一个声索国的法律。合作开发为声索国提供了一个更广泛的框架，用以共同合作开发碳氢化合物资源。

考虑到每个声索国对共同开发的熟悉程度，南海行为准则（CoC）的磋商以及 2017 年以来相对平稳的海洋形势，声索国之间有很大的希望促成共同开发对话。

在这份《南海共同开发六国学者共同研究报告》（简称“《南海共同开发报告》”）中，来自六个国家（文莱、中国、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和越南）的八位作者将对每个沿岸国的动因和南海共同开发的政策进行全面分析。

《南海共同开发报告》代表了南海沿岸国家的八位学者的共识，包括文莱、中国、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和越南。该报告是 2019 年 5 月 26 日在复旦大学举行的 2019 年上海论坛圆桌“南海共同开发的创新思维与务实策略”的研究成果。学者们通过深入讨论，就阻碍南海共同开发的几个瓶颈问题达成共识。与会学者还提出了一些切实可行的政策建议来解决这些瓶颈问题。《南海共同开

发报告》希望可以消除一些对于共同开发的误解和疑虑，并阐明促进南海共同开发的创新方法。

二、南海沿岸国的动因和政策

文莱关于南海共同开发的动因和政策

[文莱] Jolene H.Y. Liew (刘蕙云)

作为一个影响力和资源有限的小国，文莱达鲁萨兰国（简称“文莱”）可能无法提出任何有力的方案来解决南海问题。尽管如此，文莱一直支持任何有利于长期维持该地区和平与稳定的和解协议。为证明这一点，一种方法是研究苏丹为南海地区共同开发提供的动因和政策。

迄今为止，文莱已分别与马来西亚，中国和越南开展了三个双边共同开发/合作项目。这些项目成立后，文莱与三国的共同开发/合作经验在速度和强度上各不相同，从油气业到渔业都有广泛涉及。

文莱在南海共同开发资源中的动因可以通过两种方式来理解——经济和战略。从经济角度来看，自 20 世纪 70 年代中期以来，文莱一直在致力于经济多元化，减少对石油和天然气产业的依赖性。尽管如此，一些发展举措的结果并不振奋人心。文莱正面临三种复合效应——不稳定的石油市场，缓慢的境外投资增长（特别是非油气板块）以及 GDP 萎缩，这使得文莱必须切实抓住每一个适当的机会来实现其多元化目标。由此，南海共同开发是文莱经济多元化战略的一个组成部分。

从战略角度来看，维护睦邻友好关系并与邻国“竞争对手”建立更深入的理解和战略信任同样符合文莱的利益。^① 由于大多数东盟声索国同时也是文莱的重要经济伙伴，因此文莱理应以和平方式处理南海问题。至于中国，虽然它不是东

^① Ministry of Foreign Affairs, Brunei Darussalam. “Foreign Policy”. Retrieved from: <http://www.mfa.gov.bn/Pages/Foreign%20Policy.aspx>

盟成员国，但中国在推动该地区经济增长方面的作用值得称道。并且，与身为亚洲强国的中国开展合作将为文莱提供很好的机会去学习和了解这个新兴大国。毕竟，两国还有许多硕果可以共同实现（而不是相互争斗），例如“东盟共同体愿景 2025”，“中国—东盟战略伙伴关系 2030 年愿景”和中国“一带一路”倡议等。

文莱出于南海共同开发的战略/政策考量，一直坚持“通过直接与相关的主权国家进行和平对话协商”来管控和处理海洋问题。^①文莱行事低调，通常被称为“静默外交”，这是由于受到马来文化的极大影响，其强调共识而非争议。

作为一个温和的穆斯林国家，文莱坚信，通过控制南海问题的范围可以防止已经复杂的海洋问题进一步恶化，同时使得利益相关方能够“保留颜面”，这可以说是亚洲政治的重要组成部分。最终，“为战争的原因保持沉默”和“为和平的原因保持沉默”之间仅仅一线之隔。文莱达鲁萨兰国（“和平之邦”）现在和将来都将坚定捍卫后者。

换言之，文莱政策制定者认为像南海这样复杂的地缘政治形势，超越话语限制的广泛合作和对单边行动保持克制，是解决陷入困境的两种最有效的方式。

^① Ministry of Foreign Affairs, Brunei Darussalam. (2018). “Joint Statement Between Brunei Darussalam and the People’s Republic of China”. Retrieved from: <http://mfa.gov.bn/Lists/Press%20Room/news.aspx?id=710>

中国关于南海共同开发的动因和政策

[中国] 祁怀高

中国是南海沿岸国中最早倡议“搁置争议、共同开发”的国家之一。1986年6月和1988年4月，中国领导人邓小平在会见菲律宾领导人时提出，采取共同开发的办法来搁置南沙群岛问题。^①

2017年以来，中国政府与其他南海沿岸国积极探讨了南海共同开发。比如，2017年11月《中越联合声明》提出，积极推进北部湾湾口外海域的共同开发^②，2018年11月中国政府与菲律宾政府签署了《关于油气开发合作的谅解备忘录》^③。

中国积极倡导南海共同开发，既有经济动因，又有战略动因。中国的经济动因包括：对南海油气资源的需求，助推“21世纪海上丝绸之路”建设，海南全岛建设自由贸易试验区，南海沿岸国建立共同市场和经济一体化。中国的战略动因包括：服务中国的海洋强国建设目标，为南海和平稳定发挥建设性作用，与其他南海沿岸国发展睦邻友好关系，有效降低中美在南海竞争的烈度。

中国政府关于南海共同开发的政策和立场包括：一是，中国政府把共同开发作为管控争议的一种方式，为南海有关争议的最终解决创造良好氛围。^④二是，中国同有关直接当事国开展共同开发合作时，应符合两国各自的国内法律法规和包括1982年《联合国海洋法公约》在内的国际法，不影响两国各自关于主权、主权权利和管辖权的立场。^⑤三是，共同开发是当事国在海洋争议最终解决前作

① 中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议，2016年7月13日，<https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/snhwtlcwj/t1380600.htm>

② 中越联合声明，2017年11月13日，http://www.xinhuanet.com/2017-11/13/c_1121949420.htm

③ 中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府关于油气开发合作的谅解备忘录，2018年11月20日签署，<https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/zcfg/t1616639.htm>

④ 中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议 2016年7月13日，<https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/snhwtlcwj/t1380600.htm>

⑤ 中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府联合声明，2017年11月16日，

出的一种实际性的临时安排，共同开发不妨害最后界限的划定。^① 四是，中国政府反对当事国在声索重叠海域采取“单方面开发”。2017年7月，中国外长王毅指出，“在各自海洋权益声索相重叠的海域，如果某一方采取单方面开发，另一方势必采取相应行动，这将使海上局势复杂化，甚至导致紧张升级，最后谁也开发不成。”^② 五是，中菲关于油气开发合作谈判的工作机制包括：政府间联合指导委员会（简称“委员会”）和企业间工作组（简称“工作组”）。委员会负责谈判、达成合作安排及其适用的海域，并决定需建立的工作组数量及具体位置（简称“工作区块”）。工作组负责谈判、达成适用于相关工作区块的企业间技术和商业安排。^③

<https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/zcfg/t1511205.htm>

① 中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议 2016年7月13日，

<https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/snhwtlcwj/t1380600.htm>

② 中菲两国外长谈南海“共同开发”，2017年7月25日，

https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbz_673089/zyhd_673091/t1479986.shtml

③ 中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府关于油气开发合作的谅解备忘录，2018年11月27日，

<https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/zcfg/t1616639.htm>

印度尼西亚关于南海共同开发的动因和政策

[印尼] Evi Fitriani

数十年来，南海争端一直受到印度尼西亚的关注，不仅因为南海海域接近该国北部地区，还因为东南亚地区和东盟争端的影响。争端主要发生在五个国家间，即中国、越南、菲律宾、马来西亚和文莱。其中后四个声索国为东盟成员国，它们的争议焦点位于东南亚地区中心的广阔水域上，争议危及该区域的安全稳定、经济发展和邻国间的友好氛围。作为东南亚最大的国家和东盟的创始国之一，印度尼西亚鼓励所有争议方保持克制，不采取单方面行动，不使用武力，将争议区域变为合作区域。因此，印度尼西亚长期以来一直是南海共同开发的支持者。

印尼在促进南海共同开发方面既有战略动因也有政治动因。从战略动因看，在争议地区进行共同开发将平息该地区的争端与冲突，这是印尼面临的重大安全威胁之一。共同开发还将减小使印尼领土冲突升级的可能性。共同开发也可成为声索国之间建立和发展战略信任的动力，并且最好能够避免该地区大国竞争中出现紧张局势。作为该地区稳定的有力推动者，印尼认为这些战略举措符合其国家利益。从政治动因看，共同开发还可以通过以下几种方式为印尼提供支持：促进东盟国家之间以及东盟国家与外部国家之间的友谊与合作氛围，加强东盟的联合与团结，并反映对《联合国海洋法公约》中“共同开发与共同合作”第 33 条协议的信心。1982 年印尼是该公约的发起者之一。

迄今印尼已经实施了几项关于南海共同开发的政策。首先，印尼作为一个非声索国，鼓励有关国家采取和平和友好协商方式，将冲突地区变为合作地区。^①

其次，印尼于 1990 年发起了年度非正式南海研讨会（“处理南海潜在冲突研讨会”，英语缩写为 SCSW）。处理南海潜在冲突研讨会与会人员不仅包括政府官

^① <https://kemlu.go.id/portal/id/read/101/view/laut-china-selatan>

员，还有声索国的学者和其他相关人士。^① 研讨会目的是为管控南海争端提供一个开放友好的平台。该研讨会已经延续了 29 年，期间所培养的合作精神后来成为东盟南海宣言的主要思想和内容。早在 1991 年的第二次研讨会上，学者就探讨了南海地区合作的可能性。研讨会建议以合作来促进航海和通信安全，协调搜救，共同打击海盗和武装抢劫，促进生物资源的合理利用，保护海洋环境，开展海洋科学研究，以及消除南海毒品非法贩运。^②

第三，印尼支持努力寻求和平解决南海问题，这是东盟政治安全共同体（APSC）的实质性合作计划之一。^③ 印尼外交部努力将争端管控和共同开发纳入该地区，使其成为实现东南亚区域安全的先决条件之一。

第四，印尼作为 2011 年东盟会议的东道主，督促所有东盟成员国在 2011 年 7 月就《南海各方行为宣言》达成共识，并开始就南海行为准则（COC）的要素进行讨论。^④

第五，印尼建议所有利益相关方必须通过共同开发来管理南海地区，以促进该地区的稳定和繁荣。^⑤ 该政策是处理南海潜在冲突研讨会于 2018 年在印尼万鸦老的会议成果。

最后，印尼有强烈的理由鼓励南海共同开发与合作，这与该国和东盟的利益息息相关。早在 1990 年，印度尼西亚就启动了年度非正式南海研讨会，会议确定了南海利益相关方的几个合作领域。我们现在需要的是进行共同开发与合作过程中各方的政治承诺和战略信任。

① <https://kemlu.go.id/portal/id/read/101/view/laut-china-selatan>

② Hasjim Djalal, “The South China Sea Issues and International Law”, Papers presented at the Soochow University, Taipei, 14 April 2016.

③ <https://kemlu.go.id/portal/id/read/122/view/tentang-asean>

④ <https://kemlu.go.id/portal/id/read/120/view/capaian-keketuaan-indonesia-di-asean-tahun-2011>

⑤ <https://www.antaraneews.com/berita/747057/kemlu-lcs-harus-dikelola-melalui-kerja-sama-seluruh-pihak-berkepentingan>

马来西亚关于南海共同开发的动因和政策

[马来西亚] Ngeow Chow Bing (饶兆斌)

到目前为止，马来西亚共有四起海上共同开发案例。第一个案例是位于泰国湾的马来西亚—泰国共同开发机构（MTJA）。马来西亚和泰国拥有约 7250 平方公里的大陆架声索重叠海域。1979 年，两国签署谅解备忘录，确立了共同开发的原则。1990 年，谅解备忘录被一项正式政府间协定所取代，该协定设立共同开发机构为一个双边组织，对共同开发的代表、职能、权力、税收、收益分享和其他方面作出了详细规定。这是马来西亚第一个共同开发项目，该项目非常成功。

马来西亚的第二个共同开发项目是和越南一起进行的。1992 年，马越双方达成谅解备忘录，将两国主权声索重叠的大陆架（大约 2000 平方公里）设为商业安排区（CAA）。CAA 将由两国各自的国家石油公司进行开发，而非由政府直接管理。从这个意义上说，马越共同开发是商业驱动的，没有政府的直接参与。CAA 毗邻马泰共同开发区，紧邻泰国湾和南海西部边缘。

2009 年，在马文两国领导人的信件交流中，马来西亚与文莱建立了第三个共同开发项目。马来西亚 1979 年的地图将文莱主张的海域划入马来西亚的海上边界内，这后来成为文莱和马来西亚之间争议的根源。两国领导人的信件往来最终解决了两国的海上争端，并将文莱领海外的两个石油区块指定为商业安排区（CAA）。CAA 也由两国各自的国家石油公司共同管理。从这方面来说，马来西亚—文莱共同开发遵循了马来西亚—越南共同开发的模式。

最后一个共同开发案例是关于马来西亚和印度尼西亚的渔业谅解备忘录。从技术层面讲，该谅解备忘录并不是真正的共同开发，而是对渔业资源的一种准共同开发。马来西亚和印尼之间的争议发生在马六甲海峡，两国的领土主张重叠面

积约为 14,300 平方公里。这一重叠区域内渔业资源丰富，因此两国政府在争议海域驱赶对方渔船的事情时有发生。然而，印尼表现得更为强硬，它逮捕了马来西亚渔民并扣押渔船。2012 年两国签署的谅解备忘录规定，两国执法部门将不再逮捕和拘留渔民（但仍有驱赶情况发生），从而实质上在争议海域创建了一个共同的渔场。

这四个案例表明，马来西亚不反对共同开发。经济利益显然在马来西亚支持共同开发的决策中发挥重要作用。马来西亚进行共同开发的另一个主要动因是与海洋邻国保持睦邻友好关系。然而，这并不意味着马来西亚会轻易接受任一形式的共同开发提案。确定争议区域的构成以及这种争议的基础是很重要的。马来西亚与其东盟邻国之间的所有边界争端都源于对同一套国际海洋法的适用分歧。但就南海问题而言，由于中国的主张基于与马来西亚不同的法律原则，进行共同开发可能是个问题。

不过，这也并不意味着马来西亚会完全排除在南海共同开发的可能性。由国家石油公司共同管理的商业安排区看起来是比较容易接受的模式。也许，在南海谈判设立若干服务于共同开发目的的商业安排区（双边或三边）是可行之道。

菲律宾关于南海共同勘探的动因和政策

[菲律宾] Aaron Jed Rabena

南海争端是菲中关系的一大痛点。菲律宾对南海共同勘探的政策或态度取决于现任政府的对华政策。例如，自 20 世纪 80 年代中国领导人提出了共同开发的设想。菲律宾方面做出同样的努力的是时任总统格洛丽亚·马卡帕加尔·阿罗约，阿罗约促成了中菲越三方签署《南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》。但阿罗约的继任者阿基诺三世总统从未有过与中国开展共同勘探的想法，反而是在其任期的大部分时间公开从法律上挑战中国的主张，向国际仲裁庭提起诉讼。然而，现任总统杜特尔特在 2016 年进行总统竞选时期便主动向中国提议进行共同勘探。^①

杜特尔特总统希望与中国进行共同勘探有以下几点原因或动因：避免与中国发生武力或非武力对抗，缓解地区地缘政治紧张局势，进行冲突管理，以及追求预防性和经济外交。^②此外，一旦获得更多能源，通货膨胀可以随着石油价格的下降而得到控制。双方签署的《关于油气开发的合作谅解备忘录》表明了杜特尔特政府当前对南海共同勘探的政策基调和法律偏好。

菲律宾缺乏开采碳氢化合物资源的资金和相应的技术，因此外国合作伙伴的存在至关重要。此外，菲律宾吕宋岛的主要石油资源将很快枯竭。据菲律宾能源部的说法，该国液化天然气的主要来源——马拉姆帕亚气田预计将于 2027 年枯

① Pia Ranada. (2018). “Oil is everything’ – Duterte’s rhetoric on West PH Sea joint exploration,” Rappler. Retrieved from:

<https://www.rappler.com/newsbreak/iq/216586-duterte-rhetoric-west-philippine-sea-joint-exploration>

② Aaron Rabena. (2018). “Duterte’s push for joint exploration in the South China Sea,” The Strategist, January 31, 2018. Retrieved from: <https://www.aspistrategist.org.au/dutertes-push-joint-exploration-south-china-sea/>

竭，该气田供应着吕宋岛约 50%的能源需求。

尽管在杜特尔特政府的领导下，菲律宾支持与中国进行共同勘探，但挑战仍在。当前，菲中共同开发想要取得成果至少需要克服三个挑战。

首先，对许多菲律宾人来说，中国仍然被视为不受欢迎的伙伴。在菲“社会气象站”（SWS）最近的一项调查中，只有 40%的菲律宾人认为中国对菲律宾有良好的意图。另一项调查显示，71%的菲律宾人敦促杜特尔特政府通过向联合国和东盟等国际组织提出南海问题来捍卫菲律宾的海洋声索。另一方面，菲律宾人对美国和日本等传统伙伴有更为积极的看法。

其次，菲律宾在推动与中国实现共同勘探方面，也面临着国内法律和国际法律障碍。从国内角度来看，菲律宾 1987 年宪法规定，在勘探、开发和使用权菲律宾国家资源方面，60%的净利润应归菲律宾所有，只有 40%的利润归外国合作伙伴所有。从国际角度来看，南海仲裁案仲裁庭的裁决对菲律宾而言仍然重要。根据《联合国海洋法公约》，该裁决认为，中国的九段线和历史性权利的主张是无效的，而礼乐滩等海洋地物完全在菲律宾专属经济区之内。

第三，谁将获得共同勘探实施（实际勘探和开发资源）海域仍是一个悬而未决的法律问题。因为，共同勘探协议区可能意味着菲律宾并不享有对其资源“专属的”和“完全的”控制权。

越南关于南海共同开发的政策和法律

[越南] Bui Thi Thu Hien (裴氏秋贤)

越南是南海沿岸国家，具有漫长的海岸与诸多岛屿。因越南经济结构依赖于海洋，所以越南共产党和政府重视海洋的保护、管理和开发。越南政府赞成和鼓励南海的共同开发，但是没有制定共同开发的单一政策。在越南共产党指导下，有关法律和政府法规都体现了对共同开发的鼓励与支持。

越南共产党的指导政策

越共十二届八中全会于 2018 年 10 月 22 日曾经通过第 36 号(NQ36/NQ-TW) 关于“越南到 2030 年的海洋经济可持续发展与 2045 年愿景”的决议。该决议明确指出：“把越南发展成为海洋强国，基本实现海洋经济可持续发展，形成海洋生态文化，主动适应气候变化和海平面升高，防止海洋污染、海洋环境衰退、海岸滑坡和海蚀，着力恢复与保护重要海洋生态体系。最先进的科学成就将成为促进海洋经济可持续发展的直接因素”^①。该决议确立有关发展海洋经济的关键问题。

越南法律规定

《越南海洋法》(2012 年)第 6 条关于海洋国际合作的法律表述为：在国际法、尊重国家独立、主权、领土完整、平等互利的原则下，促进国家与世界各国、国际组织和地区的海洋国际合作。海洋国际合作的领域包括：海洋调查、研究，在海洋开发中应用科技，应付气候变化、防止与应对天灾工作，保护海洋生态多样化和海洋生态体系，防止海洋环境污染、处理海洋经济活动排污，应对海洋溢油事故，海上搜索和搜救，防止海上犯罪，开发可持续海洋资源、发展海洋旅游等。

^① 第 36 号(NQ36/NQ-TW)关于“越南到 2030 年的海洋经济可持续发展与 2045 年愿景”，越共十二届八中全会于 2018 年 10 月 22 日通过。

除了《越南海洋法》之外，《越南石油法》、《越南航海法》、《越南水产法》、《越南海洋资源、环境与海岛法》、《越南旅游法》、《越南矿产法》等都体现了鼓励国际合作的精神^①。

越南政府的法规

在越南投资法原则下，各省政府，特别是沿海省份还颁布了鼓励、吸引外资的政策。如广宁省鼓励外资在旅游行业投资的有关规定，海防市鼓励外资投资建设海港的有关规定等。

总之，在越南共产党的指导下，越南国家政府和各地方政府重视海洋开发，积极开展海洋开发的国际合作活动。越南是南海沿岸国家，对于海洋共同开发持重视与支持的态度。

^① 《越南海洋资源、环境与海岛法》第4条第5款，第19条；《越南石油法》第3条第12款等法律条款都规定越南与国外企业合作开发。

三、消除南海共同开发瓶颈的政策建议

作者：[中国] 祁怀高、[中国] 薛松、[文莱] Jolene H.Y. Liew（刘蕙云）、[印度尼西亚] Evi Fitriani、[马来西亚] Ngeow Chow Bing（饶兆斌）、[菲律宾] Aaron Jed Rabena、[越南] Bui Thi Thu Hien（裴氏秋贤）、[中国] 洪农

根据南海声索国在南海共同开发上面临的挑战，来自六国的八位学者提出如下八点共识性政策建议。

- 1. 促进更深层的相互理解。** 达成所有争端国都能接受的协议需要做出非常大的妥协，以便争端国能够调整其立场，使之符合其对国内法和国际法的解释。这样做需要争端国对彼此有更深入的了解。相互理解有助于争端国加强彼此之间的联系纽带，避免它们采取任何不利于南海和平与稳定的单边行动。
- 2. 增进战略沟通。** 中国需要考虑其对国内民众发出的强硬声音和其对国外听众的影响（尤其是小国）。中国需理解，由于其国家规模的庞大和大国地位，即使行动上的极微小变化也足以在这些较小的东盟声索国中引发疑惧。同样，东盟声索国也应克制它们的挑衅性声明和行动，这也可能会引发战略误解。
- 3. 达成南海行为准则（CoC）。** 确定一套规范各国南海行为的约束性规则有助于建立友善的双边关系。友善的双边关系是达成共同开发的必要条件。如果南海行为准则的达成推迟，这将会扩大南海局势不稳定和不确定可能性。
- 4. 在只涉及两个声索国的海域优先开展共同开发。** 目前，不是所有的南海相关国家都成功进行了南海共同开发项目。尚未确定南海共同开发项目的相关国家应尽早确定。从现实可操作性来看，相关国家应该先从只涉及两个声索国的海域开展共同开发。在海洋争端是双边性质的情况下，达成双边共同开发

协定更为容易。一些有希望达成双边共同开发协定的海域包括：北部湾湾口外海域(中越声索)、礼乐滩相关海域(中菲声索)。

5. **加强现有的共同开发模式。** 在一些案例中，两个（或更多）争端方之间的共同开发或合作开发已经建立起来，但缺乏重大突破。鉴于此，南海相关声索国应该利用已有的合作平台以互利共赢的方式共同管理海洋资源。

6. **从南海的低敏感领域着手。** 考虑到并非所有南海沿岸国都做好在各自专属经济区内共同开发油气资源的准备，有关国家可以考虑先从南海的低敏感领域着手开展。目前，南海海洋研究仍处于非常低的阶段。

南海沿岸国可以考虑发起共同的海洋科学研究，如海洋环境合作。由于在低敏感领域的合作不以政治或经济利益为目的，多边合作协议应该更容易达成。

而且，由于合作攸关海洋可持续性——在环境问题日益严重的今天变得越发重要的政策领域——这可以提升伙伴国积极负责的形象。由此，这也为相关国家在未来的高敏感领域比如油气共同勘探和共同开发打下良好基础。

各国可以从海洋环境保护入手，设立渔业协议和机制。过度捕捞是南海沿岸国家面临的共同问题。在许多情况下，过度捕鱼活动破坏了南海的海洋栖息地和珊瑚礁。建立渔业管理区和制定渔业捕捞配额将使各国能够弥补因其行为而产生的声誉成本，并确保南海地区海洋资源的可持续性。例如，水产养殖是解决南海渔业问题的一种创造性方法。

各国可以考虑向所有南海沿岸国的传统渔民开放整个南海。可以设立一个权威机构或一个特设机构，就传统渔业的构成和可接受的做法制定基本规则。

每一个声索国可对其有关水域行使管辖权，同时允许来自其他南海沿岸国的传统或手工艺性的(而非商业性的)渔民不受阻碍地在本国和其他南海沿岸国的水域捕鱼。

7. **通过多种机制继续推进海洋安全合作的良好势头。** 除了各国日益强硬的战略

表态和愈加强大的国防现代化正在南海沿岸国之间制造战略不信任外，中美在该地区的权力和战略竞争也使现有的地区紧张局势和不信任进一步复杂化。南海共同开发不仅仅是美国政府评论、发表单独声明或联合声明的话题，美国以“航行自由”的名义对南海事务的进一步参与和干涉仍将盛行，这将一直给共同开发实行的关键——安全稳定的区域政治环境带来不确定性。有关国家在尊重南海域外国的合法利益和确保外国能源公司合法参与南海能源勘探开发的同时，应当培养更深层相互了解，并继续通过各种海上安全合作机制保持海洋安全合作的良好势头，例如中国—东盟对话机制，中国—东盟海上合作基金，共建“一带一路”倡议、处理南海潜在冲突研讨会等。东盟政治与安全共同体亦可成为推动南海问题和平解决的务实合作机制。

8. 未来可探讨设立“南沙资源管理机构”(SMRA)。“南沙资源管理机构”(SMRA)

将是一个对南沙群岛附近海域资源进行共同管理的机构。SMRA 将包括：1 个理事会、1 个秘书处、1 个秘书长和 6 个委员会。SMRA 的组织架构可以见下图 1。

SMRA 将被赋予以下权利：独立地为南沙群岛的石油和天然气勘探制定计划；决定各成员国在南沙群岛附近海域进行油气开发的配额；设立国家能源贸易的统一技术标准；为油气开发征税、募集贷款和提供资金；对逃避约定义务的企业予以处罚。

SMRA 的决策过程可以通过全体一致、协商一致、加权表决或上述方法的混合来完成。表决可以采取简单多数、三分之二或四分之三多数，可以纳入同等的或特别的否决权。

理事
会

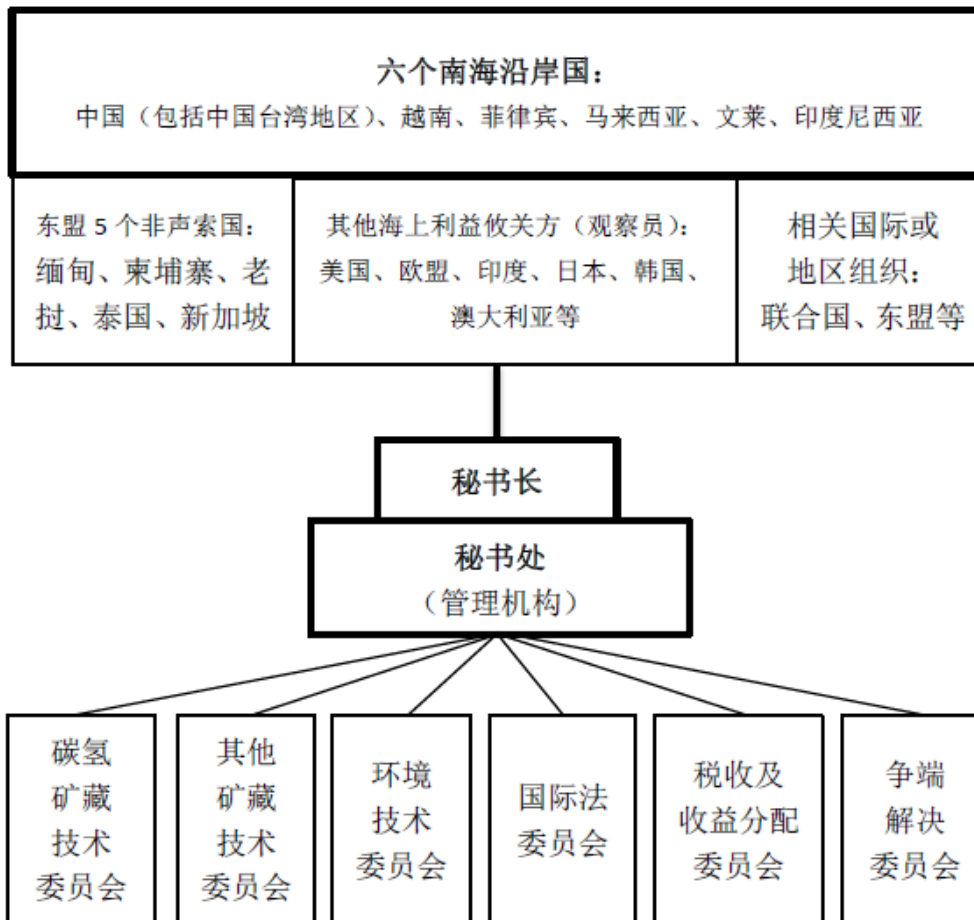


图 1：南沙资源管理机构组织架构示意图

结论

最后，尽管在南海实现共同发展面临挑战，但这一概念本身仍然是一个具有吸引力和持久性的和平方案。毕竟，事实证明，共同开发是唯一可行的现实方案，它可以缓解紧张局势，促进中国与东盟声索国之间的外交关系。但是，共同开发的谈判并不容易。它需要有关国家展现极大的诚意、妥协、政治意愿和善意。因此，每一个国家都应给予共同开发一个发挥其积极作用的机会，帮助有关国家就争议海域达成共识。最终，合作与发展应该成为日益联通的东亚海域的发展趋势。

会议合影



2019年5月26日“南海共同开发的创新思维与务实策略”圆桌研讨会合影



2019年5月27日《南海共同开发六国学者共同研究报告》发布会后合影

作者简介

[中国] 祁怀高，复旦大学国际问题研究院副院长

[中国] 薛松，复旦大学中国与周边国家关系研究中心助理研究员

[文莱] Jolene H.Y. Liew (刘蕙云)，复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生

[印尼] Evi Fitriani，印度尼西亚大学社会与政治科学学院国际关系系高级讲师

[马来西亚] Ngeow Chow Bing (饶兆斌)，马来亚大学中国研究所主任

[菲律宾] Aaron Jed Rabena，亚洲太平洋协进基金会项目召集人，菲律宾对外关系委员会副研究员

[越南] Bui Thi Thu Hien (裴氏秋贤)，越南社会科学院中国研究所副主任

[中国] 洪农，中美研究中心执行主任