

“搁置外交”：主权在我，搁置争议，共同开发

文 / 石源华

中国与周边国家建设“命运共同体”，是习近平总书记在周边外交工作座谈会上提出的周边外交战略的核心概念。中国周边外交的顶层设计不仅要大力推动建设“丝绸之路经济带”、“海上丝绸之路”、“中孟印缅经济走廊”、“中国—东盟高铁黄金走廊”等，形成活力四射的中国周边经济圈，“让周边国家得益于我国发展，使我国也从周边国家共同发展获得裨益和助力”，而且也要妥善处理中国与若干周边国家之间存在的领海、领土、界河争端，解决好历史遗留下来的旧问题和现实发展中产生的新问题。

中国实行改革开放以来，邓小平首先改变了中共中央关于世界大局的基本战略估计，以“和平与发展”取代“革命与战争”作为时代的主题，并在提出以“一国两制”模式解决香港、澳门和台湾等国家统一问题的基础上，相当密集地就中印边界争端、中日钓鱼岛争端、南海争端以及有关国际争端等问题发表谈话，提出了一系列观点，使“搁置外交”形成比较完备的理论形态，成为中国处理周边外交问题的重要指导思想之一。

“搁置外交”依然是中国周边外交中不可弃用的重要方策

其一，中国的综合国力虽有大幅度提升，但仍然是一个发展中的国家，综合国力尚处于发展和提升的过程中，在这样的历史和现实背景下，有些争端问题暂时搁置，实行和平妥

协和共同开发，会比马上解决更对中国有利。即使在中国综合国力进一步有所增强之后，中国倡导和坚持的“亲、诚、惠、容”理念仍然要求中国平等、真诚对待周边国家。对于双方有争议的问题，中国应该有足够的耐心和大国的气度，适当“搁置”，以等待合适的时机和合适的氛围，采用合适的方式，公正合理地处理好与周边国家的争端，力争取得“双赢”的结果。对于中国与美国之间的一些外交争端，只要不直接危及中国生存安全和核心利益，也应该实行适当“搁置”和妥协，以等待中美两国实力大体均衡时再来讨论，届时两国会以更加平等的态度来合理处理相关的问题。

其二，东亚一体化的进程虽然远远落后于欧洲和北美，但历史的进程是不能阻挡的，不少在今天看来分歧和争端非常突出和尖锐的问题，若干年以后，当东亚一体化达到一个较高的水平时，这些争端的重要性会大大下降。如果将来民族意识高涨的“国家公民”逐步演变为放眼世界的“全球公民”，观察问题的视野和态度就会有较大的变化，各方对于此类分歧的重视程度和争执程度也必定会大大降低，到时会有条件和办法合理地解决这些争端，甚至在历史发展进程中自然地化解、使之不再成为问题。

其三，诸如领土、领海、边河的争端，涉及国家重要利益，如中日钓鱼岛争执、东海划界问题争执、南海争执、中印边界争执等，在双方分歧尖锐的情况下，希望实现“单赢”目标是不现实的，除非双方采取战争

办法。但即便仗打了，也未必能解决问题，如英阿马岛之战，英国虽然取胜，马岛问题实际仍未解决，以后仍然需要双方通过谈判来寻找解决的方法。最好的办法是通过谈判来缓解矛盾。双方采取克制的、不刺激对方的态度，将问题“搁置”起来。等待双方关系全面改善，才有可能心平气和、互谅互让地讨论和解决问题。中国在周边外交实践中，已经有中俄解决黑瞎子岛划界、中越解决陆地领土争端以及北部湾划界等成功案例。中印领土争端、中越海洋争端，也已谈判达成双方所能接受的“搁置方案”，朝着缓和双边争端的方向迈进。

主权在我，搁置争议，共同开发

当年邓小平关于处理中外领土争执和国际争端的论述，可以概括为：主权在我，搁置争议，共同开发，相信后人会比我们更聪明、更有办法。四句话形成了一个完整的理论体系和政策原则，应该全面地来理解。

首先，“搁置外交”是有原则的。在“搁置”若干外交争端时，必须强调“主权在我”，表明中国政府尽管同意“搁置”某些争端，但决不放弃主权属我的原则。在南海群岛问题上，邓小平一直非常明确地表示“主权属我”。1984年，针对一些国家强占南沙群岛，邓小平强调：“那里历来是中国的——不管你占不占领，主权还是中国的。”1988年，邓小平在会见菲律宾总统时又再次强调“南沙历史上就是中国领土”。在



中日钓鱼岛、中印边界争端中,邓小平也是反复论述“主权在我”的原则立场。当争执国家做出违反“搁置”的行为时,中国政府应作出明确的表示,采取有力举措迫使对方回到“搁置”的立场上来。

第二,“搁置外交”是有选择的。凡是涉及民族和国家核心利益的重大问题,是不能“搁置”的。如抗美援朝,即便中国蒙受重大民族牺牲,但因为直接危及新中国的生存安危,就不能不与世界一流强国——美国一战。如台湾问题涉及中国的核心利益,如果出现台湾从中国分裂出去的行为,中国将不惜一战,而不管对象是“台独”势力,还是支持他们的某些大国势力。对于若干争执问题实施“搁置外交”,也并非完全放弃包括武力威慑在内的反制措施。必要的武力威慑和坚定的外交交涉是制止“我搁置”、别人“不搁置”反而挑衅的重要措施。中国在处理中菲黄岩岛和中日钓鱼岛争执的过程中,已经积累了必要的经验。对于在某些争执问题上对手国不顾中国愿意“搁置”

的善意、蓄意实行挑衅行为,采取各种合适的、非战争的手段,坚决应对,是非常必要的。但阶段性的目标仍然是迫使对手回到“搁置”立场。

第三,“搁置外交”是积极进取的。外交争端搁置后,并非无所作为,而是采取迂回战术,绕过争执点,从政治、经济、文化等广泛的其他领域开展合作与交流,不断创造条件,等水到渠成时再来解决争执问题。在争执问题一时无法解决的情况下,应该在如何“共同开发”上下功夫,想点子,出措施,找出路,该出手时就出手,不断取得实质性进展,以有利于争执问题的最终解决。在东海问题上,中国先着一步,在没有争议的中间线中国一侧首先建设了海上油田,既有理,也有利,占据了谈判的有利地位,而在南海则是东盟一些国家建设油田动手更早、更快,使中国相对被动。

第四,“搁置外交”是与时俱进的。只要出现历史机遇,如国际形势的重大变化、地区一体化的不断进取、双边关系的积极改善以及包括对手国国内政局重大变动等各种特殊情

况,中国都应该积极寻找、创造和抓住历史机遇,提出解决历史争端的办法,推动争端取得合理的解决。进入21世纪以来,中国经济的高速发展和成为世界第二大经济体,不仅给周边国家带来了搭乘快车的好处,也引起了他们所谓“中国威胁论”的震动和担忧,使中国的周边外交面临许多新问题。中国需要积极应对,打破“国强必霸”的大国崛起的传统模式,使周边国家认识和接受中国选择的发展道路。

第五,“搁置外交”终极目标是实现“双赢”。在全球化时代,将出现全球社会、全球公民等新理念和新视角。必须用新的思路和思维观察和处理各种争端问题,“搁置”争端的最终解决必须既使本国的利益得到保证,也使他国的利益不受损害,通过努力和智慧寻找到合理的、双方都可接受的途径和方案,使被“搁置”的外交争端解决最终收获双赢的结果。

(作者为国家领土主权与海洋权益创新中心副主任、复旦大学中国与周边国家关系研究中心主任、教授)