



全国中文核心期刊
中文人文社会科学引文数据库来源期刊 (CSSCI)
中国人文社会科学核心期刊
中国人民大学复印报刊资料重要转载来源期刊
中国政法类核心期刊

ISSN1004-8049

CN11-3152/K

太平洋学报

太平洋学报

Taipingyang Xuebao
PACIFIC JOURNAL

(月刊)

第25卷 第10期 Vol.25 No.10

(1993年创刊)

2017

- ◎ 主权要素在BBNJ环境影响评价制度形成中的作用
刘惠荣 胡小明
- ◎ 欧洲煤钢联营经验对南海共同开发的启示
祁怀高
- ◎ 南亚区域合作的历程、成效及挑战
曹峰毓 王涛

第二十五卷

第十期

二零一七年十月

海洋出版社



PACIFIC JOURNAL

Vol.25 No.10

太平洋学报

(月刊)

2017年(第25卷)第10期

《太平洋学报》编辑委员会

顾问: 吴敬琏 张登义 鹿守本

主任: 张宏声

副主任: 石青峰 杨绥华

主编: 杨绥华

副主编: 杜钢建 金灿荣 罗肇鸿

戴桂林 李国强 贾宇

编委: (以姓氏笔画为序)

丁一凡 小原凡司(日本) 王义桅

王校轩 王逸舟 王琪 王斌

田新建 史春林 朴键一 曲探宙

朱坚真 朱锋 朱瑞良 庄芮

刘仁山 刘江永 刘建飞 刘容子

安仁海(韩国) 孙小迎 孙吉亭

孙学峰 严安林 苏浩 杜钢建

李红云 李国强 杨伯江 杨金森

杨泽伟 杨绥华 肖洋 时殷弘

吴士存 吴敬琏 吴磊 余民才

宋伟 张文木 张国有 张洁

张振江 张海文 张蕴岭 阿东

陈文玲 陈玉荣 陈须隆

陈勇(美国) 林民旺 林宏宇

罗肇鸿 金永明 金灿荣 周大地

周琪 郑海麟(加拿大) 赵龙跃

胡金焱 胡念祖(中国台湾) 胡德坤

柯昶 秦为稼 贾宇 夏善晨

倪峰 徐光裕 翁立新 高世楫

高恒 鹿守本 商乃宁 韩锋

韩增林 傅梦孜 傅岷成(中国台湾)

鲁义 雷波 翟崑 潘敏

潘新春 戴桂林

C. Raja Mohan(拉贾·莫汉, 印度)

Michael Pillsbury(白邦瑞, 美国)

目次

政治与法律

主权要素在 BBNJ 环境影响评价制度形成中的作用

..... 刘惠荣 胡小明(1)

国际政治中的可信承诺: 一项学术评估 曹德军(12)

澳大利亚与印度尼西亚的战略关系及其地区影响

..... 尚子絮(25)

印度外交理念的演进与莫迪政府外交变革初探

..... 任远喆(38)

海洋生态文明建设

中国海洋环境治理的政策工具选择与应用——基于 1982—

2016 年政策文本的量化分析 许阳(49)

21 世纪海上丝绸之路建设

欧洲煤钢联营经验对南海共同开发的启示 祁怀高(60)

南亚区域合作的历程、成效及挑战 曹峰毓 王涛(74)

巴基斯坦财政制度变迁及其对俾路支民族分离主义运动影响

研究 谢宇航(84)

经济与社会

澳大利亚近年来连续阻挠我重大投资的原因探析及我因应之

策 [澳]于镭(97)

CONTENTS

Politics and Law

- Study on the Role of Sovereignty in the Formation of the Environmental Impact Assessment System in *BBNJ Agreement* LIU Huirong HU Xiaoming(1)
- A Review of Credible Commitments in International Politics ... CAO Dejun(12)
- Australia-Indonesia Strategic Relation and Its Regional Implications SHANG Zijie(25)
- The Evolution of India's Diplomatic Thoughts and Modi's Diplomatic Transformation REN Yuanzhe(38)

Advancing Marine Ecological Progress

- Selection and Application of China's Marine Environmental Governance Policy Tools: A Quantitative Analysis Based on Policy Text (1982-2016) XU Yang(49)

Pushing Ahead 21st Century Maritime Silk Road Initiative

- The European Coal and Steel Community and the Enlightenment to Joint Development in the South China Sea QI Huaigao(60)
- On the Course, Achievements and Challenges of Regional Cooperation in South Asia CAO Fengyu WANG Tao(74)
- Changes in Pakistan Fiscal System and Its Effect on Baloch's National Separatist Movement XIE Yuhang(84)

Economy and Society

- Australia's Veto on Large-scale Chinese Investment and Possible Countermeasures YU Lei(97)

本刊实行专家匿名审稿制度
所刊发文章不代表本刊观点

本刊启事

为适应我国信息化建设,扩大本刊及作者知识交流渠道,本刊已被中国核心期刊(遴选)数据库、中文科技期刊数据库、中国学术期刊网络出版总库及CNKI系列数据库等多家数据库收录。若作者对此有异议,请在来稿时向本刊说明,本刊将作另行处理。

《太平洋学报》编辑部

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2017.10.006

祁怀高:“欧洲煤钢联营经验对南海共同开发的启示”,《太平洋学报》,2017 年第 10 期,第 60-73 页。

QI Huaigao, “The European Coal and Steel Community and the Enlightenment to Joint Development in the South China Sea”, *Pacific Journal*, Vol. 25, No.10, 2017, pp.60-73.

欧洲煤钢联营经验对南海 共同开发的启示

祁怀高¹

(1.复旦大学,上海 200433)

摘要: 二战结束以后西欧六国开展的“欧洲煤钢联营”能够给南海共同开发提供有价值的启示。欧洲煤钢联营有四个方面的重要经验:设立了超国家机构“欧洲煤钢共同体高级机构”;采取渐进的功能主义方式,方法上具有创新性;大国合作和领导,同时兼顾平等和小国利益;政治精英发挥了政治智慧。“欧洲煤钢联营”与南海共同开发虽然所处时代不同,但都存在调适“领土主权争议”与“资源共同开发”的路径选择问题。欧洲煤钢联营对南海共同开发的政策启示包括:南海资源双边开发协定与多边开发机制并行推进;把石油和天然气资源作为共同开发的重点领域;未来可设立“超国家”色彩的“南海共同开发管理机构”;着眼远大的政治经济目标和未来的东亚一体化。如果南海沿岸国能成功开展共同开发,这将促进南海地区的和平稳定和繁荣发展。

关键词: 欧洲煤钢联营;南海共同开发;南海共同开发管理机构;功能主义

中图分类号:F124.5

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2017)10-0060-14

一、介 绍

2009 年至 2016 年,南海争端出现了一轮激化和紧张态势。争端主要包括三个方面:海上领土主权争端、海域划界争端、自然资源开发利用争端。南海争端激化的一个重要原因是,南海地区油气资源的新发现和沿岸国对南海利益

的新发现。在目前南海岛礁主权争端难以解决和南海海域尚未划界的背景下,中国与其他南海沿岸国需要在南海共同开发问题上探讨大胆的创新性解决办法。2016 年 9 月以后,南海局势开始由紧张复杂回归至相对稳定,这为探讨和推进南海共同开发营造了较好的氛围。

本文中的“共同开发”是指主权国家基于协议,就跨越彼此间海洋边界线或位于争议区的

收稿日期:2016-08-26;修订日期:2017-08-15。

基金项目:本文是中国外交部政策规划司课题“欧洲煤钢联营经验对南海共同开发的启示”(2016 年 4—5 月)成果。

作者简介:祁怀高(1978—),男,湖南临澧人,复旦大学国际问题研究院副教授,武汉大学国家领土主权与海洋权益协同创新中心兼职研究人员,主要研究方向:中国周边外交、中国海洋事务。感谢中国外交部政策规划司同志的指导意见,感谢复旦大学中国历史地理研究所孙涛博士的绘图(本文图 1 和图 2)。

① 萧建国著:《国际海洋边界石油的共同开发》,海洋出版社,2006 年版,第 16 页。

共同矿藏,以某种合作形式进行勘探或开发。^①本文只研究液态流动性的碳氢化合物石油和天然气资源。由于渔业等生物资源有洄游属性,很难局限于某个开发区块内,因此本文将生物资源排除在共同开发的研究对象之外。

中国政府曾与其他南海沿岸国政府就南海共同开发进行了探讨。2004年9月,中国海洋石油总公司和菲律宾国家石油公司签署《南中国海部分海域联合海洋地震工作协议》。2004年11月,中菲双方签署了在双方争议地区共同勘探油气资源的协议。2005年3月,中国、菲律宾、越南三国国家石油公司签署《南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》,研究评估协议区(约14.3万平方千米海域)的石油资源状况。2013年10月,中国和文莱一致同意支持两国相关企业开展海上共同开发活动,勘探和开采海上油气资源。2015年11月的《中越联合声明》指出,两国“积极研究和商谈共同开发问题”。^①然而,遗憾的是,中国和其他南海沿岸国之间迄今尚未实现真正的南海共同开发。

国内外学术界也已对南海共同开发展开了学术研究。中国学者杨泽伟的论文《论海上共同开发“区块”的选择问题》,分析了影响海上共同开发“区块”选择的主要因素,包括:政治意愿、经济考量、所涉国家的多寡、主张的合法性和文化因素。^②中国学者吴士存和洪农主编的《南海争端近期发展:共同开发机制展望》一书,检验了南海共同开发的适用性,探讨了以资源共同开发的方式有效管理南海冲突的前景。^③中国学者何海榕分析了争议海域共同开发的前提及对南海共同开发的启示。^④中国学者孙健建议由六国七方成立“南沙能源开发组织”。^⑤中国学者杨翠柏等倡议在南沙群岛海域共同开发区设立“超国家双层次管理机制”,这一机制由上层“部长决策委员会”和下层“协调管理局”组成。^⑥克里斯托弗·乔伊纳(Christopher C. Joyner)认为,创造一个专门的联合机构来指导南沙群岛区域的资源共同开发是解决像南海一样复杂的领土争端最有吸引力的、最合理的解决办法。他建议各国共同构建一个“南沙资源

开发机构”(Spratly Resource Development Authority)来管理资源勘探,包括渔业、环境和安全谈判。^⑦马克·瓦伦西亚(Mark J. Valencia)提出管理共享的南海地区公共产品的建议,如创建海洋公园、建立一个南海海洋资源管理机构(South China Sea Institute for Marine Resource Management)、建立联合开发公司(Joint-Development Companies,简称JDC)。^⑧马克·瓦伦西亚、乔恩·范·戴克(Jon M. Van Dyke)、诺埃尔·路德维(Noel A. Ludwig)三位学者共同提出建立创设一种区域性的多边资源管理主体“南沙管理机构”(the Spratly Management Authority,简称SMA)的建议,并就该机构的组织架构、决策制订、声索国的投票权分配、利润分配等提出了具体设想。^⑨罗伯特·贝克曼(Robert Beckman)、克里夫·斯科菲尔德(Clive Schofield)、伊恩·汤森德高尔特(Ian Townsend-Gault)、塔拉·戴文波特(Tara Davenport)、莱昂纳多·伯纳德(Leonardo Bernard)五位学者分析了影响南海共同开发的相关因素,包括石油需求、碳氢化合物资源的位置、投资安全的需要等

① 中国外交部:《中越联合声明》(2015年11月6日),中国外交部官网,2015年11月6日,http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1312772.shtml。

② 杨泽伟:“论海上共同开发‘区块’的选择问题”,《时代法学》,2014年第3期。

③ Wu Shicun & Nong Hong, eds., *Recent Developments in the South China Sea Dispute: The Prospect of A Joint Development Regime*, London: Routledge, 2014.

④ 何海榕:“争议海域共同开发的前提及对南海共同开发的启示”,载杨泽伟主编:《海上共同开发国际法问题研究》,社会科学文献出版社,2016年版,第186-206页。

⑤ 孙健:“南海问题的复杂性与中国的应对原则和策略”,《东南亚之窗》,2011年第3期,第8页。

⑥ 杨翠柏、何苗、陈嘉、张倩雯著:《南沙群岛油气资源共同开发法律研究》,南京大学出版社,2016年版,第70页。

⑦ Christopher C. Joyner, “The Spratly Islands Dispute: Rethinking the Interplay of Law, Diplomacy, and Geo-politics in the South China Sea,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.13, No.2, 1998, pp.193-236.

⑧ Mark J. Valencia, *China and the South China Sea Disputes: Creating Claims and Potential Solutions in the South China Sea*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp.63-67.

⑨ Mark J. Valencia, Jon M. Van Dyke, and Noel A. Ludwig, *Sharing the Resources of the South China Sea*, Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1997, pp.199-223.

经济因素,海域声索界线、近海地物主权争议、第三方声索等法律因素,国家间关系友好、有效管控公众对共同开发安排的认知、各方政治意愿等政治因素。^①上述五位学者还共同探讨了推进南海共同开发的可行性建议,包括营造有助于共同开发的氛围,增进对相关法律问题的理解,就共同开发区达成协定,以及就共同开发安排的其他措施达成协定。^②克里夫·斯科菲尔德的文章《在争议海域划定区块实施共同开发》中指出,“声索国对声索更为清晰地界定以及遵循《联合国海洋法公约》的善意表达,是南海成功实施海上共同开发的关键因素。”^③

但遗憾的是,目前学术界还未有直接研究欧洲煤钢联营经验对南海共同开发的启示的成果。已有的成果大多分析欧洲煤钢联营的做法及经验。比如,法国学者菲利普·米奥什(Philippe Mioche)的《欧洲煤钢五十年(1952—2002)》^④;欧盟委员会(European Commission)撰写的《欧洲煤钢共同体煤炭研究五十年(1952—2002)》^⑤;欧洲煤钢共同体高级机构首任主席让·莫内(Jean Monnet)的《欧洲之父:莫内回忆录》^⑥;原联邦德国总理康纳德·阿登纳(Konrad Adenauer)的《阿登纳回忆录》^⑦;法国学者法布里斯·拉哈(Fabrice Laha)的《欧洲一体化史(1945—2004)》^⑧;中国学者黄正柏的《欧洲一体化进程中的国家主权问题研究》^⑨等。

在现实中发现问题的,在历史中寻找答案。二战结束后西欧六国开展的“欧洲煤钢联营”能够给南海共同开发提供有价值的启示。

“欧洲煤钢联营”(European Coal and Steel Community)又称“欧洲煤钢共同体”。二战结束后,西欧六国为促成煤炭和钢铁工业一体化成立经济联合体。1950年5月,法国外长罗伯特·舒曼(Robert Schuman)提出“欧洲煤钢联营计划”(又称“舒曼计划”),建议“把法德两国全部的煤钢生产置于一个共同的向其他国家开放的高级机构管理之下”。此后,法国、联邦德国(以下简称“德”)、意大利、荷兰、比利时、卢森堡等6个西欧国家开始在此计划基础上进行谈判。1951年4月,上述6国在巴黎签订了为期50年的

《欧洲煤钢共同体条约》(以下简称“《条约》”),1952年7月,该条约正式生效。条约规定:6国内部通过取消关税和进口贸易,采取协调关税和共同贸易政策。6国还协调煤钢的运费率、价格和有关生产进程中的问题。^⑩主要机构有“高级机构”(相当于欧洲经济共同体的委员会)、部长理事会、共同议会和法院。1967年7月,该联营与欧洲经济共同体和欧洲原子能联营合并为主要机构,合并后称欧洲共同体,但各自仍保持独立法人的地位。2002年7月,为期50年的《欧洲煤钢共同体条约》届满,该联营的所有活动和资源并入到欧洲共同体。“舒曼计划”提出后,才有了《欧洲煤钢共同体条约》,才有了西欧煤钢生产经营一体化,才有了1957年的《罗马条约》,才有了欧洲经济共同体,才有了早期欧洲

^① Robert Beckman, Clive Schofield, Ian Townsend-Gault, Tara Davenport, and Leonardo Bernard, “Factors Conducive to Joint Development in Asia—Lessons Learned for the South China Sea,” in Robert Beckman, et al., eds., *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea: Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, pp.291–311.

^② Robert Beckman, Clive Schofield, Ian Townsend-Gault, Tara Davenport, and Leonardo Bernard, “Moving Forward on Joint Development in the South China Sea,” in Robert Beckman, et al., eds., *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea: Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, pp.312–331.

^③ Clive Schofield, “Defining Areas for Joint Development in Disputed Waters,” in Wu Shicun & Nong Hong, eds., *Recent Developments in the South China Sea Dispute: The Prospect of A Joint Development Regime*, London: Routledge, pp.78–98.

^④ Philippe Mioche, *Fifty Years of European Coal and Steel: 1952–2002*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

^⑤ European Commission, *1952–2002: 50 Years of ECSC Coal Research*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

^⑥ [法]让·莫内著,孙慧双译:《欧洲之父:莫内回忆录》,国际文化出版公司,1989年版。

^⑦ [德]康纳德·阿登纳著,上海外国语学院德语系德语组译:《阿登纳回忆录》(第1卷),上海人民出版社,1976年版。

^⑧ [法]法布里斯·拉哈著,彭妹祎、陈志瑞译:《欧洲一体化史(1945—2004)》,中国社会科学出版社,2005年版。

^⑨ 黄正柏著:《欧洲一体化进程中的国家主权问题研究》,湖北人民出版社,2011年版。

^⑩ 王克勤等主编:《世界知识大辞典》,世界知识出版社,1988年版,第572–573页。

一体化。^①“欧洲煤钢联营”促进了法德和解,为欧洲一体化进程奠定了基础,影响深远。

“欧洲煤钢联营”与南海共同开发虽然所处时代不同,但至少有四通相通之处。一是都存在调适“领土主权争议”与“资源共同开发”的路径选择。^②在“欧洲煤钢联营”计划提出之前,法德两国在历史上多次就鲁尔(Ruhr-gebiet)和萨尔(Saarland)归属问题发生争执。鲁尔和萨尔是德国强大工业力量的基础,特别是鲁尔,它不仅是德国煤矿业的中心,更是德国钢铁业的中心。二战结束后,法德两国矛盾的焦点是鲁尔和萨尔问题,即煤和钢的争夺问题。^③法国起初的政策是将鲁尔和萨尔从德国分离出来。但是法国的这一传统对德政策不仅包含着危险,而且已经不合时代的要求。1950年6月,法国提出共同利用和管理煤钢资源(欧洲煤钢联营计划)这一新思维,最终探索出一条化解百年冤仇、携手重建欧洲的全新道路。南海相关国家在岛礁主权归属和海域划界上存在激烈的争议,解决难度大。同时,南海相关国家又有着开发油气资源的迫切需求。因此,南海共同开发需要从“欧洲煤钢联营”的经验中找到调适“主权争议”与“共同开发”的路径。二是都有着对战略性稀缺资源进行国际分配的迫切需求。“欧洲煤钢联营”是把煤钢两种战略性资源交给一个“超国家”机构管理的合作模式;南海沿岸国迫切需要共同开发南海的石油、天然气资源。三是都含有推动地区贸易自由化和一体化的制度设想。煤钢联营本身就是一个地区贸易一体化架构,实质上是一个多边互惠贸易区,这个联营的架构消除了与重要战略资源相关的产品的所有贸易壁垒,使各国借助贸易逐渐形成了紧密的相互依存机制,并为今后升级到更高水平的地区一体化架构奠定了组织架构基础。目前,南海沿岸地区一体化仍处在相当初始的阶段。南海共同开发如顺利开展,将可为南海周边的贸易活动提供制度化的便利条件,从而有望迈向更高层次的东亚一体化合作。四是都希望通过提出“建设性方案”消弭互疑和建立持久和平。欧洲在 20 世纪前半期经历了两次世界

大战,法德等国需要和解以确保和平,“欧洲煤钢联营”应运而生。2016年7月,南海仲裁案所谓的仲裁庭做出“裁决”之前,南海局势紧张复杂,给中国与相关国家的关系带来了极大的负面影响。相关声索国深知消弭互疑和增加互信的重要性,将南海变成和平之海是沿岸国的共同愿景,这就需要沿岸国提出共同开发的建设性方案。

当然,“欧洲煤钢联营”与南海共同开发仍存在三方面的不同。一是区域内相关国家之间的互信程度不一致。“欧洲煤钢联营”提出前,法德和解已向良性方向发展,煤钢联营的提出又进一步促进了法德和解。当前,南海沿岸国之间的互信程度不高,对岛礁主权和海域的争夺加深了彼此之间的不信任感。二是区域外大国(尤其是美国)的态度不一样。美国支持“欧洲煤钢联营”,“以赞赏的态度看待法国此倡议重大而深远的意义”。从美国角度来看,它是否支持南海共同开发,可能取决于两个因素:南海共同开发是否赋予美国合适的角色,南海共同开发机制能否约束中国。三是二者在各自地区体系中的权力结构不一样。“欧洲煤钢联营”有法德两个大国,意大利也算是一个中等强国,总体权力结构相对均衡。荷、比、卢 3 个小国的利益也能在这一均衡权力结构中得到保障。在南海沿岸国 6 国中,中国在国力上处于绝对优势地位,其他 5 国都是中小国家,总体权力结构呈现“金字塔”型。中国的绝对优势使得其他南海沿岸国担心共同开发变成中国主导下的单边开发。

2016年9月以来,南海局势趋稳降温,南海沿岸国开展共同开发的氛围开始初步呈现。根据罗伯特·贝克曼等学者对亚洲已有共同开发协定的研究,相关国家就共同开发安排开始进行认真讨论前须具备两个条件。一是相关国家

^① 吴友法:“‘德国问题’与早期欧洲一体化——第二次世界大战后欧洲为什么走上联合道路”,《武汉大学学报》(人文科学版),2009年第4期,第409页。

^② 作者感谢《太平洋学报》匿名评审专家提出的这一观点,2017年5月8日。

^③ 严双伍著:《第二次世界大战与战后欧洲一体化起源研究》,武汉大学出版社,2004年,第246页。

之间需要有良好的关系;二是相关国家在面临来自国内的反对声音时必须做出决定的政治意愿。^①南海仲裁案后,中国政府和相关争端国力求妥善处理分歧、携手共同发展,各国重回通过谈判协商解决有关争议问题的正确轨道。中国与南海的其他两个主要声索国(菲律宾和越南)关系近期得到了很大的改善。2017年5月,“中国-菲律宾南海问题双边磋商机制第一次会议”举行^②,为中菲今后就南海问题继续磋商营造了良好氛围;2017年7月,中菲两国外长在马尼拉会谈后达成了以“合适的方式共同开发自然资源”的共识^③。2017年5月,中越再次重申了“积极推进(北部湾湾口外)海域共同开发”的共识。^④2017年5月,中国与东盟国家审议通过了“南海行为准则”框架,体现了中国希望“通过制定规则、建立机制来维护南海稳定,推动南海合作”的意愿。^⑤2017年8月,在菲律宾马尼拉举行的中国-东盟“10+1”外长会议上正式批准了“南海行为准则”框架,^⑥这为未来“南海行为准则”的实质性磋商奠定了良好基础。与此同时,中国与其他南海沿岸国政府近期都在积极引导各自国内民众理性看待和支持共同开发。由此可以看出,开展共同开发的第一个条件(国家间关系良好)已经初步具备,第二个条件(有政治意愿)也正在形成。当然,未来中国与其他南海沿岸国政府在教育和引导国内民众,管控极端民族主义方面还有大量的工作要做。

二、欧洲煤钢联营的经验

2.1 设立了超国家机构“欧洲煤钢共同体高级机构”

在“欧洲煤钢联营”计划提出之前,欧洲已经出现了以建立联盟进行联合的方式,例如欧洲经济合作组织等。但是这些联合只限于国家间的合作而不具有超国家的性质,无法真正起到联合欧洲的作用。^⑦

欧洲煤钢联营成功的一个最重要的经验是6国成立了“高级机构”(The High Authority)这

一超国家机构。“高级机构”由6国共派出9名成员组成(法、德、意各2名,荷、比、卢各1名),由成员国政府在共同协议的基础上任命。让·莫内是高级机构的首任主席(1952—1955年)。高级机构行使《欧洲煤钢联营共同体条约》委托的任务并按条约规定行事,以其成员的多数采取行动,可以做出“决定”、提出“建议”和“意见”。《欧洲煤钢共同体条约》规定了高级机构在共同体的煤钢生产、销售等方面的干预权力。包括维持煤钢工业正常的竞争条件、消除各种限制性做法和卡特尔(一种非法垄断形式)、对共同体的煤钢生产征税、募集贷款和提供资金,在出现短缺的情况下分配供应,在必要时限制产出等方面。高级机构还拥有制定规则和提供建议,对违反条约规定的企业予以处罚等权力。

2.2 方法上的创新性:渐进的功能主义方式

“欧洲煤钢联营”采取的是渐进的一步一步走的一体化方式,有别于以往的各种方法。一改从上至下,即盖一座能够把所有可能的合作领域都涵盖进去的大厦的方法。莫内和舒曼建议,从底部开始,确定切实可行的目标,也就是说,从一个有限但具有决定意义的点出发。该点之所以有决定意义,是因为它能够为发展经济奠定共同的基础,而经济发展则是迈向一个

^① Robert Beckman, et.al., eds., *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea: Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, p.312.

^② “中国-菲律宾南海问题双边磋商机制第一次会议联合新闻稿”,新华网,2017年5月19日, http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/19/c_1121004494.htm.

^③ “中菲两国外长谈南海‘共同开发’”,中国外交部官网,2017年7月25日, <http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1479986.shtml>.

^④ “中越联合公报”(2017年5月15日),中国外交部官网, http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1461612.shtml.

^⑤ “中国与东盟国家宣布达成‘南海行为准则’框架”,中国新闻网,2017年5月18日, <https://www.chinanews.com/gn/2017/05-18/8227936.shtml>.

^⑥ “China, ASEAN FMs Approve Framework of Code of Conduct in South China Sea,” Xinhuanews, Aug. 6, 2017, http://news.xinhuanet.com/english/2017-08/06/c_136503547.htm.

^⑦ 李世安、刘丽云等著:《欧洲一体化史》(第二版),河北人民出版社,2006年,第34页。

欧洲联邦的第一步。^①

莫内和舒曼建议的方式,实际上就是一种功能主义的方式。当时西欧的实际情况只允许从某一具体的方面着手,逐步渐进,以期最后达到目的。法德同意把当时国民经济中最重要的两个基础部门(煤钢)实行主权转移,这就找到了合适的突破口。鉴于煤、钢在运输、能源等要害经济部门的重要性,施行统一管理能够在其他部门引起连锁反应,从而为欧洲一体化从经济扩展到政治、社会等其他领域提供可能。

2.3 大国合作和领导,同时兼顾平等和小国利益

在欧洲煤钢联营的设计和谈判过程中,既体现了大国的合作和领导,又同时兼顾了平等和小国利益。

大国合作和领导主要体现为法德两国的合作和领导。法国扮演了欧洲煤钢联营计划的设计者和主导者角色,德国始终支持和积极配合法国代表的观点,并在关键时刻推动各国达成一致,并确保会议谈判结果朝着一体化的目标发展。后来法德被称为欧洲一体化的“双缸发动机”。

兼顾平等体现在两个方面:一是各参加国在平等基础上组成“超国家”色彩的共同体“高级机构”;二是所有参加国的煤钢工业都纳入同样一个超国家机构的管理之下,都接受对自己主权的一定的限制,体现了平等联合的精神。

欧洲煤钢联营也兼顾了荷、比、卢3个小国的利益。荷比卢担心煤钢共同体会被法德联合控制,提议煤钢共同体的高级机构组成人员由原来建议的5名增加至9名,这样就能保证各参与国至少都能获得一个席位。最终设立共同体的高级机构组成人员为9名(法、德、意各2名,荷、比、卢各1名)。荷比卢希望以国家控制的办法来限制“高级机构”的权力,设置了一个部长理事会。部长理事会由每个成员国一名部长级代表组成,部长理事会协调高级机构与各国政府的行动。部长理事会依不同情况以多数、特定多数和全体一致的规则作出决定,或同意高级机构的建议,或阻止其将采取的措施,或要求其采取某些措施。^②

2.4 政治精英发挥了政治智慧

法德政治精英放弃了传统的解决办法,提

出煤钢联营这一大胆的创新性建议。推动煤钢联营的政治精英主要有法国的让·莫内和罗伯特·舒曼,德国的康拉德·阿登纳等。让·莫内在这一过程中扮演了最关键的角色。

让·莫内在关键时刻提出了煤钢联营这一大胆而富有想象力的计划。1951年5月12—13日,拟议中的美、英、法三国外交会议将讨论联邦德国问题,法国急需拿出一个建设性的方案。在这关键时刻,让·莫内和几位朋友字斟句酌、反复推敲,先后九易其稿,拟定出了一份建立法德煤钢共同体的计划。4月28日,报告送交法国外长舒曼,3天后,舒曼即答复同意。5月9日上午,经进一步润色和补充后的报告在法国内阁会议上讨论通过。^③当天下午,舒曼就举行记者招待会,公布了法国政府的正式计划。

当时,法国外长舒曼和法国外交部起到了关键的作用。舒曼从1948年执掌法国外交部后,一直在探索一条新的政策以取代戴高乐肢解德国的政策。舒曼接到莫内的报告后,看到了其中的政治意义和安全意义,从而为裹足不前的法国外交找到了突破口。^④

德国总理阿登纳在执政期间力主西欧一体化和法德和解。阿登纳对“舒曼计划”表示“由衷地赞同”。“舒曼计划”公布的当天晚上,阿登纳举行记者招待会作出积极回应。他指出,这是“法国及其外长舒曼针对德国和欧洲问题所采取的一项宽宏大量的步骤。毫无疑问,它对德法关系和整个欧洲的发展具有可以想象的巨大的意义”,“是德法关系的一个非常重大的发展”,“为今后消除德法之间的一切争端创造了一个真正的前提”。^⑤阿登纳以其智慧和耐心,同法国一起推动了煤钢共同体的成立。

① [法]法布里斯·拉哈著,彭姝祎、陈志瑞译:《欧洲一体化史(1945—2004)》,中国社会科学出版社,2005年版,第27—28页。

② 黄正柏著:《欧洲一体化进程中的国家主权问题研究》,湖北人民出版社,2011年版,第150页。

③ 严双伍著:《第二次世界大战与战后欧洲一体化起源研究》,武汉大学出版社,2004年版,第240页。

④ 同③,第244页。

⑤ [德]康纳德·阿登纳著,上海外国语学院德法语系德语组译:《阿登纳回忆录》(第1卷),上海人民出版社,1976年版,第374—378页。

不仅法德这两个大国政治精英有这种政治智慧,荷兰、比利时、卢森堡等小国政治领导人也均意识到只有建立稳固的欧洲制度安排,它们的安全和繁荣才有保障。比利时外长保罗·斯巴克(Paul-Henri Spaak)就是其中的代表人物,他曾于1952—1954年担任欧洲煤钢共同体共同议会首任主席。

三、欧洲煤钢联营对南海共同开发的理论启示

3.1 正确理解“主权转移”和“主权合并”说法

完整准确理解煤钢联营“主权转移”“主权合并”说法,需要综合考虑以下三方面观点。

首先,共同体高级机构的权力是有限的,是受成员国监控的。在重要问题上,高级机构的建议需要部长理事会全体一致的同意才能通过,这样各国政府就有了一个“杀手锏”。

其次,煤钢两大部门的权力让渡(委托)给超国家机构,并不等同于“主权”的转移或合并。这种属于有限部门的职能-技术性的权力,是不能等同于“主权”(国家的最高权力)的。共同体高级机构主要是调查权和间接权力,它在成员国领土内几无直接的管理权。其主要权力在于投资领域,且主要是否决性权力,即劝阻不服从的成员国获得投资、贷款和贷款担保。^①

第三,各国把一部分权力让渡给了共同体,又在一个超国家机构中集体行使。共同体的一个重要特点是:“权力让渡”与“共同行使”相结合,“让渡”与“回收”相统一,不是单方面的权力“出让”或“减损”,而是权力运作方式的变化。^②而且成员国甚至以另一种形式扩大了权力或影响。例如,法国就是要通过这种权力共同运作机制,在盟国取消对鲁尔的管制后,继续监控德国的煤钢工业。德国则在恢复主权方面取得重要进展,因为它用一个各参加国享有平等地位的组织取代了一个专门针对德国的控制机构。

基于以上三个观点,未来借鉴煤钢共同体高级机构而可能设立的南海共同开发机构,中国和

其他南海沿岸国大可不必担心“主权转移”“主权合并”的说法。而且中国率先垂范让渡部分在南海的非核心利益,能够取信于其他南海沿岸国。

3.2 功能性合作实践与两种性质机构的新颖结合

舒曼计划建立在一项新颖的制度工具之上,这项工具把涉及为数有限的几个国家的、功能性的合作实践与同时带有超国家和政府间两种性质的组织结构结合在一起。^③

西欧六国的功能性合作实践主要指的是煤、钢两个经济部门的合作。选择煤、钢这两个部门的原因在于以下三点:第一,与政治和军事领域相比,经济领域与敏感的国家主权间的联系不那么紧密,彼此间容易达成协议。第二,“二战”结束以后,法德两国在煤钢资源的争夺上矛盾激烈,两国都需要解决这一矛盾。如果能超越国界,把两国的煤、钢合并在一起,一方面既可以剥夺德国的特权地位,另一方面又可为法国消除战争瘟疫的威胁。第三,尽管法、德在煤钢领域矛盾最多,误会最深,但这两个部门亦最易联合。法、德两国的工业垄断资本早已在这两个部门互相渗透了。由此可见,法德之间实行煤、钢联营的可能性是存在的,“舒曼计划”有实现的把握。^④

两种性质机构指的是超国家性质的机构和政府间机构。超国家性质的机构指高级机构和法院,两者都独立于成员国。政府间性质的机构是部长理事会。除此之外,还有一个由各成员国议会议员组成的共同议会。这种把共同体行政机构(高级机构)与国家监督机构(部长理事会)以及民主监督机构(共同议会)结合在一起的“三方结构”,是继煤钢共同体之后成立的诸机构的主要特点,也是它们成功的源泉。^⑤

功能性合作实践与两种性质机构的新颖结合

① 黄正柏著:《欧洲一体化进程中的国家主权问题研究》,湖北人民出版社,2011年版,第154页。

② 同①。

③ [法]法布里斯·拉哈著,彭姝祎、陈志瑞译:《欧洲一体化史(1945—2004)》,中国社会科学出版社,2005年版,第28页。

④ 胡才珍:“《舒曼计划》、欧洲煤钢条约组织与早期西欧一体化”,《华中科技大学学报》(人文社会科学版),2002年第2期,第97—98页。

⑤ 同③。

合,这一理论对南海共同开发颇具启示意义。比如,南海沿岸国如何选取相关功能性领域开展务实合作,双边开发协定与多边开发机制能否做到并行推进,是否可以设立南海共同开发“超国家”机构,南海共同开发“超国家”机构与南海沿岸国政府的权限划分等。

四、欧洲煤钢联营对南海共同开发的政策启示

4.1 南海资源双边开发协定与多边开发机制并行推进

包括中国在内的 6 个南海沿岸国(中国、印度尼西亚^①、菲律宾、越南、马来西亚、文莱)都对南海海域进行了不同程度的声索(见图 1)。在各国声索海域重叠的情况下,未来各国在谈判共同开发协定之前需要就各自的领海基线和声索依据进行磋商,就“争议海域”或“重叠海域”达成谅解,以求共识的方式划定共同开发区。^②划定共同开发区范围时需要认清两个规律性的观点。一是共同开发海域的选择并不影响海上边界的划定。按照《联合国海洋法公约》第 74 条和第 83 条的规定,在达成划界协议前,“有关各国应基于谅解与合作的精神,尽一切努力作出实际性的临时安排,并在此过渡期间内,不危害或阻碍最后协议的达成。这种安排应不妨碍最后界限的划定”。从这一“不损害条款”可以看出,作为临时安排的一种类型,海上共同开发活动并不影响海上边界的划定。在未来的南海共同开发谈判中,中国可首先提出“不损害条款”,引导国内民众对南海共同开发性质形成正确认知,这将有利于南海共同开发的顺利实施。二是明确争议海域的存在有助于推进海上共同开发。双方对争议海域的承认是划定海上共同开发区、进行共同开发的前提条件。如果一方或双方对有关海域的主张不明确,就难以界定海域划界争端的具体范围,也不可能确定潜在的海上共同开发区。^③因此,清晰地界定中国与相关国家间在南海的争议海域范围,承认断续

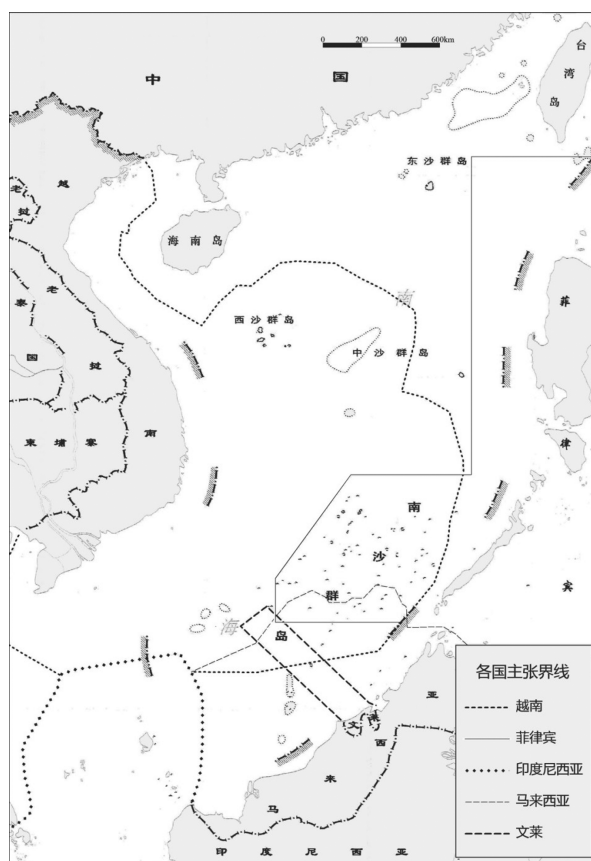


图 1 南海沿海国声索的南海海域界限示意图

资料来源:中国南海断续线地图来自中国常驻联合国代表团通过联合国秘书长向大陆架界限委员会提交照会之附图,2009年5月7日,CML/18/2009, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/chn_2009re_vnm_c.pdf, 登录时间:2016年5月25日;越南、菲律宾、印度尼西亚、马来西亚、文莱的南海主张界限画法参考了《纽约时报》(2012年5月31日):“Territorial Claims in South China Sea,” *The New York Times*, May.31, 2012, http://www.nytimes.com/interactive/2012/05/31/world/asia/Territorial-Claims-in-South-China-Sea.html?_r=0, Visited on May 25, 2016。此图绘制时经过了地理配准。参见祁怀高:“南海声索国对华政策解析与中国的战略思考”,《边界与海洋研究》,2016年第3期,第50页。

① 对印度尼西亚是否是南海声索国,学术界和政策界有不同看法。西方学者大多把印度尼西亚作为南海的非声索国,如:Mark J. Valencia, Jon M. Van Dyke, and Noel A. Ludwig, *Sharing the Resources of the South China Sea*, Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p.208; Robert Beckman, et al., eds., *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea: Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, p.313。印度尼西亚政府认为其是南海非声索国,与中国之间并不存在海域划界问题。但中方认为,印度尼西亚以纳土纳群岛为基础主张的专属经济区和大陆架部分伸入到中国南海断续线范围内,产生了重叠海域。因此,本文把印度尼西亚作为南海声索国之一。

② 作者感谢《太平洋学报》匿名评审专家提出的这一观点,2017年5月8日。

③ 杨泽伟:“论海上共同开发‘区块’的选择问题”,《时代法学》,2014年第3期,第10页。

线范围内与其他南海沿岸国宣称的大陆架或者专属经济区的重叠部分为争议海域,有助于划定海上共同开发区。

一般而言,2个国家之间达成共同开发协定相对更为容易一些。就南海的争议海域实际情况而言,的确有一部分争议海域只涉及到2个声索国。比如,南海西北部的部分海域只有中国和越南提出声索。2000年12月,中越曾签署《中国和越南关于两国在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定》;2005年10月,中国海洋石油总公司(以下简称“中国海油”)和越南石油总公司签署了关于北部湾油气合作的框架协议。^①中越在北部湾共同渔区的共同开发由这两家公司具体负责,未来的共同开发很有可能采取由两家石油公司组成的共同开发管理机构制定具体管理规则。^②中越两国政府正在稳步推进北部湾湾口外海域共同开发,两国政府也正在积极推进北部湾湾口外海域划界工作。在中越共同声索的万安滩海域(见图2),未来两国也有可能开展共同开发谈判。再比如,礼乐滩东部相关海域只有中国和菲律宾提出声索,中菲可通过双边协商,就该海域的共同开发达成一个彼此都能接受的规范和安排。

南海三国及三个以上国家共同声索海域的重叠使得共同开发难度加大,相关声索国必须开展多边共同开发谈判。三国共同声索重叠区存在五种情况:中菲马、中马文、中越菲、中越马、中越文共同声索重叠区。四国共同声索重叠区存在三种情况:中越菲马、中越马文、中越菲文共同声索重叠区。中、越、菲、马、文存在一处五国共同声索海域。^③在三国及三个以上国家的共同开发协定谈判中,相关国家需要考虑第三方(除2个谈判国之外的其他声索国)因素。尽管纳入第三方会增加谈判的难度,但这样做能让共同开发安排避免来自第三方的“持久挑战”,也有助于增加共同开发安排的法律和政治确定性。^④21世纪第一个十年,中、菲、越三方曾达成南海协议区内石油资源储量联合考察的“三方协议”。在2004年9月,中国与菲律宾率先签署《南中国海部分海域联合海洋地震工作

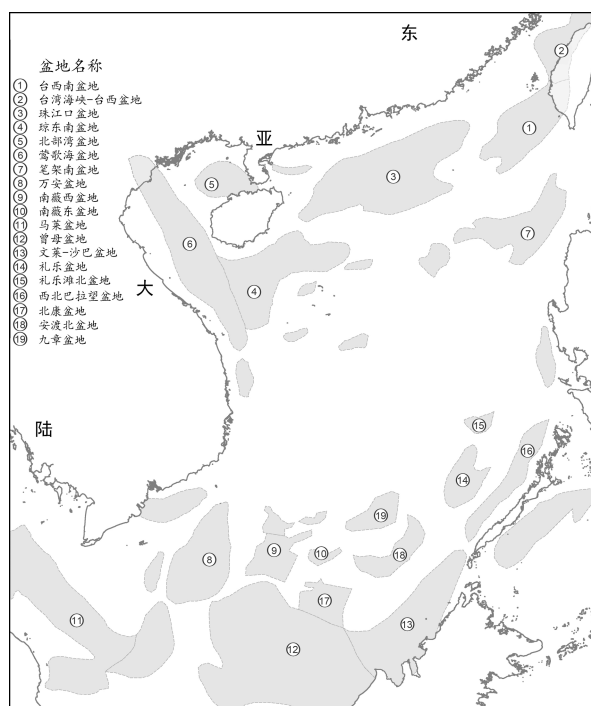


图2 中国南海含油气盆地分布示意图

资料来源:本图绘制时参考了以下资料:“中国海含油气盆地分布图”,王颖主编:《中国海洋地理》,科学出版社,2013年版,第415页;“中国近海及邻域新生代盆地分布图”,国土资源部中国地质调查局:《新中国海洋地质工作大事记(1949—1999)》,海洋出版社,2000年版,第26页;王嘹亮、吴能友、周祖翼、陈强等:“南海西南部北康盆地新生代沉积演化史”,《中国地质》,2002年第1期,第97页;赵中贤、孙珍、陈广浩、张云帆等:“南沙海域新生代构造特征和沉降演化”,《地球科学(中国地质大学学报)》,2011年第5期,第816页;张功成、谢晓军、王万银、刘世翔、王一博、董伟、沈怀磊等:“中国南海含油气盆地构造类型及勘探潜力”,《石油学报》,2013年第4期,第613页。

协议》的基础上,越南于2005年3月加入其中,扩大为中菲越三方协议(《南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》)。但令人遗憾的是,由于菲律宾方面缺乏合作意愿,中菲越三方联合海洋地震考察工作未能继续。2017年5月,

① 中国海油:“海油概览 发展历程”,http://www.cnooc.com.cn/art/2006/5/10/art_721_502401.html。

② 董世杰:“南海潜在共同开发区的法律适用问题”,载杨泽伟主编:《海上共同开发国际法问题研究》,社会科学文献出版社,2016年版,第76页。

③ Mark J. Valencia, Jon M. Van Dyke, and Noel A. Ludwig, *Sharing the Resources of the South China Sea*, Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1997, pp.269-271.

④ Robert Beckman, et.al., eds., *Beyond Territorial Disputes in the South China Sea: Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, p.306.

菲律宾总统杜特尔特(Rodrigo Duterte)曾对媒体表示,菲律宾愿意同中国和越南共同勘探南海的自然资源。^①这表明,包括菲律宾在内的相关声索国开始认真思考中菲越三方联合石油勘探的可能性。

鉴于南海存在非常复杂的海域声索重叠,相关声索国在谈判共同开发协定时需要采取双边和多边机制并行推进的务实策略。在两国声索重叠海域,两国“应基于谅解与合作精神”努力达成像共同开发这样的临时安排。在三国及三个以上国家共同声索海域,相关国家需要进行多边共同开发协议的谈判。相关国家可以借鉴中、菲、越三方曾达成南海协议区内石油资源储量联合考察的“三方协议”模式。

4.2 把石油和天然气资源作为共同开发的重点领域

欧洲煤钢联营从煤和钢这两个基础部门入手,以一种功能主义的方式实现了西欧六国的相互依存。南海共同开发可把南海的油气资源作为重点领域。从石油和天然气开发这两个具体而有限的领域建立利益与共的关系,然后逐步深入推进南海共同开发。

南海海域蕴藏着丰富的油气资源。南海有“第二个波斯湾”之称,含油气盆地面积 128×10^4 平方千米,估计油气总资源 450×10^8 吨,约占我国油气总资源的 $1/3$ 。截至2005年底,南海海域共发现30余个油气田,其中3个大型油气田,8个中型油气田。^②珠江口盆地、琼东南盆地、莺歌海盆地和北部湾盆地已成为中外瞩目的油气合作勘探区。南海北部获石油远景资源量 86.7×10^8 吨,天然气远景资源量 $53\,493.1 \times 10^8$ 立方米(见表1)。南海南部万安、曾母、北康、文莱-沙巴、西北巴拉望、礼乐6个盆地共获得石油远景资源量 124.3×10^8 吨,天然气远景资源量 $120\,960.7 \times 10^8$ 立方米(见表1)。美国能源信息署(Energy Information Administration,简称EIA)在其2013年2月公布的“南中国海油气资源评估报告”中表示,南海的石油储量约为112亿桶(15亿吨),天然气储量约为190万亿立方英尺

(48亿吨油当量),合计为63亿吨油当量。^③

表1 南海油气资源评价

分区	盆地	盆地面积 /km ²	评价面积 /km ²	远景资源量		探明储量	
				油 ×10 ⁸ t	气 ×10 ⁸ m ³	油 ×10 ⁸ t	气 ×10 ⁸ m ³
南海北部	珠江口、莺歌海、北部湾、琼东南	388 016	311 466	86.7	53 493.1	6.5	3 085.8
南海南部	万安、曾母、北康、文莱-沙巴、西北巴拉望、礼乐	552 539	343 672	124.3	120 960.7	—	—

资料来源:王颖主编:《中国海洋地理》,科学出版社,2013年版,第417页。

东南亚国家有着共同开发油气资源的迫切需求。东南亚国家对石油的依赖度大幅增加,从2014年到2040年期间,预计东南亚国家的能源需求将增加80%。2040年,东南亚国家的能源需求量将达到约11亿吨油当量。石油的需求量将从2014年的470万桶/每天增加到2040年的680万桶/每天。同期,天然气的需求将几乎增加 $2/3$,2040年达到约2 650亿立方米。^④为了加强能源安全性和可持续性、降低能源价格,东南亚国家需要吸引大量的外来投资。预计2015—2040年期间东南亚的能源供应基础设施

① “杜特尔特:菲律宾愿同中国和越南共同勘探南海自然资源”,环球网,2017年5月17日,http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-05/10683194.html?_t=t。

② 王颖主编:《中国海洋地理》,科学出版社,2013年版,第417页。

③ U.S. Energy Information Administration (EIA), *South China Sea*, Feb. 7, 2013, https://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.cfm?RegionTopicID=SCS. 按照1桶(Barrel)=0.137吨,1吨油=39 258立方英尺天然气换算。

④ International Energy Agency, *Southeast Asia Energy Outlook 2015 (World Energy Outlook Special Report)*, Oct. 8, 2015, p.9, http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/world-energy-outlook-special-report-on-southeast-asia-2015.html.

累计需 2.4 万亿美元的投资。^①以菲律宾为例, 菲目前极度依赖油气进口来支撑其经济运转, 而且这个需要将逐渐加剧, 因为其国内的天然气资源即将消耗殆尽。根据美国油田服务公司威德福(Weatherford)的预测, 礼乐滩海域蕴含的天然气, 要比菲律宾在南中国海巴拉望岛东面 80 公里开发的马拉帕雅(Malampaya)气田的天然气多三倍。为此, 菲律宾已没有时间再等待, 而必须搁置主权纷争, 与中国共同开发礼乐滩(Reed Bank)的石油和天然气。^②

为了降低南海油气资源开发的难度, 有以下几点需要注意: 一是从南海油气资源开发的低敏感领域着手, 循序渐进。低敏感领域体现在海洋环境考察、油气储量探测、油污预防和处理等方面。由于低敏感领域的合作不以经济利益为目的, 因此各国合作的协议更容易达成。二是在共同开发谈判时尽量多加入资金、技术、厂址等因素, 淡化各自所占股份比例中的地理和主权因素。这将有利于各自政府向国内民众报告及获得相应的支持。三是为了降低谈判难度, 建议南海共同开发协议设立 5—10 年的过渡期。《欧洲煤钢共同体条约》曾设立 5 年的过渡期, 并将这 5 年的过渡期分为两个阶段。

4.3 未来可设立“超国家”色彩的“南海共同开发管理机构”

参考欧洲煤钢联营高级机构的设立, 未来可设立“南海共同开发管理机构”(以下简称“管理机构”)。“南海共同开发管理机构”将是一个带有“超国家”色彩的资源开发管理机构。“管理机构”的正式成员将包括 6 个南海沿岸国(声索国): 中国(包括中国台湾)、越南、菲律宾、马来西亚、文莱、印度尼西亚。“管理机构”可拥有的权力包括: 独立制定南海油气资源的开发规划, 向南海沿岸国分配开采南海油气的配额, 为南海沿岸国间的能源交易制定统一的技术标准, 对油气开采公司征税、募集贷款和提供资金, 对违反规定的油气开采企业予以处罚等。

“南海共同开发管理机构”可作为“南海沿

岸国合作机制”的一部分; 或者前者作为“超国家”机构, 后者作为政府间机构, 二者形成互补。中国外长王毅于 2016 年 3 月提出了探讨建立“南海沿岸国合作机制”, 是务实的创新性提法。探讨建立“南海共同开发管理机构”, 可完善“南海沿岸国合作机制”倡议。

“南海共同开发管理机构”并不影响三沙市政府的行政管辖功能。二者性质不同, 前者是资源管理机构, 不涉及岛礁主权归属和海域划界; 后者是对西南中沙群岛海域进行有效行政管辖的中国地方政府。“南海共同开发管理机构”也不涉及解决岛礁归属及海域划界等争议问题。“南海共同开发管理机构”不影响直接有关的主权国家通过谈判磋商和平解决领土和管辖权争议, 也不应影响各国在有关问题上的主张和立场。“南海共同开发管理机构”不影响相关声索国就争议海域开展的双边共同开发协定谈判。未来的“南海共同开发管理机构”将主要涉及三国及三个以上国家共同声索的南沙海域。

笔者也设想了未来的“南海共同开发管理机构”组织架构(见图 3)。“管理机构”的组织架构包括 1 个理事会、1 个秘书长、1 个秘书处和 6 个委员会。理事会是南海共同开发的决策机构, 理事会正式成员国和投票权仅限定为 6 个南海沿岸国(声索国): 中国(包括中国台湾^③)、越南、菲律宾、马来西亚、文莱、印度尼西亚。除南海沿岸国之外的其他 6 个东盟成员国(缅甸、柬埔寨、老挝、泰国、新加坡)各委派一名代表参加到理事会中, 这 6 个东盟非声索国无投票权但可就相关议题发表意见。至于像美国、日本、韩国、澳大利亚等南海“域外利

^① International Energy Agency, *Southeast Asia Energy Outlook 2015 (World Energy Outlook Special Report)*, Oct. 8, 2015, p.112.

^② Enrico Dela Cruz, “Philippines’ Oil Still in Troubled Waters after South China Sea Ruling,” Jul. 22, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-southchinesea-ruling-philippines-ener-idUSKCN1020HK>.

^③ 海峡两岸都强调“搁置争议、共同开发”的基本原则。台湾在未来南海共同开发制度(如未来的“南海共同开发管理机构”)中的角色, 可以考虑享有永久参与的席位。

益攸关”可各委派一名观察员,观察员无投票权但可就相关议题表达关切。联合国、东盟等国际或地区组织可委派一名代表,“管理机构”每年向这些国际组织提交公开报告,说明“管理机构”的工作,特别是“管理机构”维护其目标的相关情况。秘书长由理事会任命并向理事会负责,执行理事会的命令并负责“管理机构”的日常运行。考虑到中国(包括台湾)相对于其他声索国在南海有更大的历史性权益和合法声索依据,秘书长应该是一名中国公民,副秘书长可由其他 5 个声索国的公民担任。秘书处是一个来自 6 个南海沿岸国的技术、国际法、财务专家组成的小规模核心工作团队,为秘书长服务并向 6 个委员会提供工作支持。6 个委员会由理事会基于各国(6 个南海沿岸国)组成人数平等原则任命,并同时应向理事会提交咨询意见。

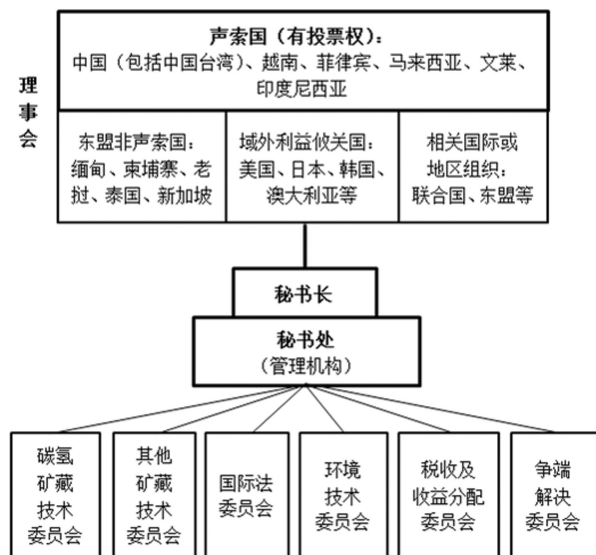


图 3 南海共同开发管理机构组织架构示意图

资料来源:笔者绘制。

南海沿岸国的专家学者通过“二轨”对话提出可行方案,然后再通过“一轨半”对话达成共识,最后由南海沿岸国政府制定南海共同开发制度。南海共同开发的决策要适度体现超国家主义原则和“主权让渡”精神。在设计表决制度时,一方面要防止形成大国的特殊地位,另一方面要防止小国联合起来对付大国的局面。但

是,也不能无视大小国家的区别,尤其体现为相关南海声索国历史性权利和合法声索海域范围的区别。表决制度可参考“欧洲煤钢联营”做法,分别实行“特定多数”、绝对多数和全体一致决定。在实行特定多数时采取权重票制,在南海拥有较大声索权益的国家拥有较多的投票权。

4.4 着眼远大的政治经济目标和未来的东亚一体化

欧洲煤钢联营计划有明确的政治经济目标。第一,该计划是实现西欧有效的政治统一的第一步;第二,通过法德的联合,实现西欧的联合与稳定。

南海共同开发也需要着眼远大的政治经济目标。这些目标包括:让南海成为和平之海、友谊之海、合作之海;推进东盟一体化建设;加强东盟与中国的经济联系并促进双方关系的深入发展;推动中国与东盟关系的深入发展;更好地推进中国倡导的“21 世纪海上丝绸之路”建设等。

南海共同开发也将推动未来的东亚一体化。南海共同开发将具有共同市场的性质,使成员国不得不缓慢地向一体化方向发展。南海沿岸国在油气资源的共同开发合作将会产生“溢出”效应,从 6 个南海沿岸国合作扩展到东盟“10+1”、东盟“10+3”合作。这一一体化路径与东盟倡导的地区一体化战略目标也是契合的。

五、小 结

就解决南海资源管辖争端而言,共同开发虽然不是永久解决之道,但它在一定程度上也许是唯一可供选择的做法。在争议海域搞单边开发不符合《联合国海洋法公约》中“有关各国应基于谅解与合作的精神”。^①考虑到一国在争议海域的单边开发会带来巨大的法律和政治风险,相关声索国和石油公司都有义务约束自己在争议海域的单边开发行动。考虑到这一点,

^① 参见《联合国海洋法公约》,第 74 条第 3 款、第 83 条第 3 款。

共同开发是相关国家在南海特定海域合法获取资源的唯一务实之选。

欧洲煤钢联营与南海共同开发既有众多的相通之处,又有一些不同之处。相通之处在于:都存在调适“领土主权争议”与“资源共同开发”的路径选择;都有着对战略性稀缺资源进行国际分配的迫切需求;都含有推动地区贸易自由化和一体化的制度设想;都希望通过提出“建设性方案”以消弭互疑并建立持久和平。相通之处使得南海共同开发可以大胆借鉴欧洲煤钢联营经验。不同之处在于:区域内相关国家之间的互信程度不一致;区域外大国(尤其是美国)的态度不一样;二者在各自地区体系中的权力结构不一样。不同之处可以启示南海共同开发在制度设计时避免潜在的风险。

欧洲煤钢联营的成功源于四点重要经验。设立了超国家机构“欧洲煤钢共同体高级机构”;采取渐进的功能主义方式,方法上具有创新性;大国合作和领导,同时兼顾平等和小国利益;政治精英发挥了政治智慧。

欧洲煤钢联营经验对南海共同开发在理论和政策上都有启示意义。就理论启示而言,欧洲煤钢联营体现了“权力让渡”与“共同行使”相结合,它启示中国和其他南海沿岸国不必担心“主权转移”或“主权合并”;欧洲煤钢联营体现了功能性合作实践与两种性质机构的新颖结合,这启示南海沿岸国可以选取石油和天然气这两个功能性领域开展务实合作,双边开发协定与多边开发机制并行推进。就政策启示而言,包括:南海资源双边开发协定与多边开发机制并行推进;把石油和天然气资源作为共同开发的重点领域;未来可设立“超国家”色彩的“南海共同开发管理机构”;着眼于远大的政治经济目标和未来的东亚一体化方向。

至关重要的一点是,在历史关头的一些伟人,提出一些与常规思维不同的创新性建议,并努力通过斡旋得以实现,可以改变历史的进程。比如《舒曼宣言》其实标志着法国对德政策的重大转折。该宣言促使大多数人开始转变立场,意识到要消弭法德两国数百年来对立,就应

该放弃诸如《凡尔赛条约》或1945年以后所采用的传统解决方法。这样的创新思维,在促进南海共同开发和地区持久和平时,也是同样至关重要的。

编辑 李 亚

The European Coal and Steel Community and the Enlightenment to Joint Development in the South China Sea

QI Huaigao¹

(1. *Fudan University, Shanghai 200433, China*)

Abstract: The European Coal and Steel Community (ECSC), launched by Belgium, France, West Germany, Italy, the Netherlands and Luxembourg after World War II, can provide enlightenment to joint development in the South China Sea (SCS). The enlightenment of the ECSC could be interpreted as follows: first, the ECSC set up a High Authority with supranational character; second, the ECSC made innovation in the method of gradual functionalism; third, France and West Germany played the leadership role during the establishment process of the ECSC, at the same time, the ECSC also took account of equity and the interests of small countries; fourth, the political elites, such as Jean Monnet, Robert Schuman and Konrad Adenauer, demonstrated political wisdom. Although the ECSC and joint development in the SCS are in different historical background, they both face the compromise challenge of the path selections between sovereignty disputes and joint development of resources. The ECSC's policies implications to the joint development in the SCS include: Firstly, the bilateral joint development agreement can proceed in parallel with multilateral joint development arrangement in the SCS; Secondly, the joint development among the SCS coastal states could focus on the oil and gas resources; Thirdly, the SCS coastal states could set up a joint development management authority with supranational character, namely, the South China Sea Authority (SCSA); Lastly, the joint development in the SCS should contribute to the ambitious political and economic goals and the East Asian integration in the future. If the SCS coastal states can successfully carry out joint development, which will promote peace, stability, prosperity and development in the SCS.

Key words: European Coal and Steel Community (ECSC); joint development in the South China Sea; South China Sea Authority (SCSA); functionalism

国家海洋局 主管
中国太平洋学会 主办



太平洋学报
(1993年创刊·月刊)
2017年10月 第25卷 第10期

PACIFIC JOURNAL
(Monthly·Publication Since 1993)
No.10 October 2017, Vol.25

编辑出版 《太平洋学报》编辑部
地址 北京海淀区大慧寺路8号
邮编 100081
编辑部电话 010-68575728
邮箱 taipingyangxuebao@vip.163.com

Editor and Publisher Pacific Journal
Address 8 Dahuisi Street, Haidian District, Beijing,
China Post Code 100081
Tel 010-68575728
E-mail taipingyangxuebao@vip.163.com

编辑部主任 潘峰
编辑 龚婷 李亚 邓文科 刘新平
发行 编辑部
出版 海洋出版社
印刷 北京朝阳印刷厂有限责任公司
国内总发行 北京报刊发行局

Director PAN Feng
Editor GONG Ting LI Ya DENG Wenke LIU Xinping
Circulation Editorial Department
Publisher China Ocean Press
Printer Beijing Chaoyang Printing Co., Ltd
Distributor Beijing Bureau for Distribution of
Newspapers and Journals

订购处 全国各地邮局
国外总发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱, 邮编: 100044)

Domestic All Local Post Offices in China
Foreign China International Book Trading Corporation
P.O.Box399, Beijing 100044, China

刊号: ISSN 1004-8049
CN11-3152/K
国内邮发代号: 82-873
国际邮发代号: M5271

定 价: 38元
HK\$40
US\$40



ISSN 1004-8049

