本版编辑：史小今
E-mail：m2@studytimes.cn
Tel：010—62804757

热点透析

南海“航行自由”问题中的两类规则

航行自由以一个极为笼统的概念将军事活动似有似无地涵盖在海洋自由的理念中，给其他国家以自己解读的空间，这也为航行自由的美国规则出台埋下伏笔。

□ 韩爱勇

南海岛礁建设似乎真的触动了美国的海洋霸权神经。一方面，美国几次三番以维护“航行自由”为名在南海炫耀武力，从去年的“拉森”号导弹驱逐舰和B-52战略轰炸机，到今年的“柯蒂斯”号驱逐舰和“斯坦尼斯”号航母为核心的打击大队，南海已成为美国太平洋海空军最喜欢光顾的地方。另一方面，美国一些高层人士又在不厌其烦地指责中国正在南海实施军事化。美国的言行相悖不禁让人思考，航行自由究竟所指为何，美国为什么又如此关注南海的航行自由问题？

航行自由中的国际规则和美国规则

航行自由是海洋法的一项基本原则。17世纪，随着荷兰海权的兴起，如何让商船自由航行于世界海洋从事海外贸易，成为荷兰面临的头等大事。荷兰思想家格劳秀斯基于“海洋是人类共有财产，任何国家不得对海洋提出要求，海洋应向所有国家开放，由所有国家平等使用”和“人类间的相互交往和贸易是人类社会的自然需求，哪怕远隔重洋，人们也可以通过行使航行权而建立彼此间的联系”的正义性基础，提出所有国家都享有利用海洋进行航行和运输的自然权利。海洋自由开启了航行自由理念的先声。在传承以往航行自由核心理念的基础上，1982年《联合国海洋法公约》进一步完善了航行自由制度使之成为一个相对完整但并非完善的制度体系：确认内陆国家拥有的航行自由权；国家主权水域中的航行权包括无害通过权、过境通行权、群岛海道通过权三类；从公海航行自由中衍生出专属经济区中的航行自由。至此，航行自由已经发展成为以公海航行自由和主权国家管辖水域中的航行自由为内容的综合性制度。这也是国际社会所公认和接受的关于航行自由的国际规则。

需要指出的是，《联合国海洋法公约》（下文简称《公约》）对航行自由的诸多规定存在着模糊不清之处从而在实践中引起众多争议，其中尤以国家领海的无害通过权和专属经济区中的航行自由最为显著。《公约》第二部分第三节赋予外国船舶在他国领海的“无害通过”权利，限定“无害通过”应是“连续不停和迅速进行”“不损害沿海国的和平、良好秩序或安全”，并以列举方式界定了12类“损害行为”。但对于船舶尤其是军舰无害通过是否要事先征得沿海国同意的规定语焉不详。《公约》第五部分和第七部分赋予所有国家在沿海国专属经济区内享有航行和飞越自由，但并未说明航行和飞越自由是否涵盖军事测量等军事活动。同时，《公约》在这两部分中规定沿海国对他国在其专属经济区内的科学研究活动具有管辖权，但又未明确他国军事测量是否属于科学研究活动。概而言之，航行自由以一个极为笼统的概念将军事活动似有似无地涵盖在海洋自由的理念中，给其他国家以自己解读的空间，这也为航行自由的美国规则出台埋下伏笔。

应该说国际法中航行自由对军事活动规定的模糊性并非生而有之而是大国有意为之。在上世纪50年代至70年代的三次联合国海洋法会议上，以第三世界为主体的沿海国家提出“和平利用海洋”的主张，向美苏海洋霸权提出挑战，试图通过立法的形式限制海洋大国肆无忌惮的海洋军事活动。美苏自然不会将自己的海洋军事活动放在国际海洋法的框架内加以讨论和磋商，当然更不可能将既得权益交由沿海国家掌控，并以国际法的形式加以限定。美苏虽有海洋霸权之争的矛盾，但在此事上达成默契，最终以保证沿海国家200海里内资源的封闭权益，换取它们对美苏两家在领海之外无限制权利的默许，包括两大国为国家安全计而认为需要采取军事活动的权利。这样一来，军事活动就自然成为海洋法会议有意规避的妥协议题。但是，美国对与沿海国家达成的妥协并不放心。1979年在联合国海洋法公约谈判的最后阶段，卡特政府出台“航行自由计划”。美国认为，它的安全与商业贸易依赖于国际社会对航行自由和飞越自由的普遍承认，为保持美国在国际社会的卓越地位，它需要采取主动行动以应对沿海国家对海洋的过度要求，保护美国在洋面、洋底和海洋上空的航行、飞越及相关权利。在实践中，美国通过外交行动和军事宣示行动相结合的方式，来改变那些与海洋航行和飞越自由的国际法惯例不一致的海洋权利要求，避免对其他国家的过度海洋主张构成默认，确保美国军事力量全球机动和全球到达的畅通。同样，美国海军例行穿越国际海峡和群岛水域也成为宣示它应享有权利的重要方式。这便是由强大军事实力作为支撑的军事航行自由的美国规则。

美国之所以要在航行自由的国际规则基础上加进自己的规则，归根结底在于，《联合国海洋法公约》所能保障的只是国家作为“沿海国家”所享有的海洋权益。美国自认为是“海洋大国”，除了沿海国家的海洋权益外，美国更需要世界海洋的权益，这是《公约》所无法满足的，美国当然不会在其世界海洋权益得不到满足的情况下，又因一纸法律条文的约束而由海洋大国沦落为沿海国家。因为有《公约》的存在，沿海国家的权益诉求与海洋行为被限定在国家管辖的海域内，从而为海洋大国留下尽可能大的自由活动空间。因为有美国规则的存在，使得“留下尽可能大的自由活动空间”有了强有力的军事力量支撑和保障，美国除了享有沿海国家的应有权益之外，还拥有作为海洋国家的权益，尤其是军事利用海洋空间的利益，这对于护持美国霸权尤为必要，因为它事关美国军事力量的全球到达和机动、对主要海上通道的掌控与封锁、对盟国安全保护和承诺的可靠性，关乎美国海洋霸权的“责任和声望”。这就是美国言必称《公约》，时时以《公约》监护人的面目出现，但又迟迟不愿意加入《公约》的根本原因。

两类规则碰撞下的南海航行自由问题

南海诸岛自古以来就是中国领土的一部分，南沙海域长久以来更是被中国渔民称为祖宗海，渔民们世代相袭，辛勤劳作，已与这片海域融为一体，共同见证了南海的风云变迁。为改善岛礁居民生活条件，为方便渔民生产作业，同时也是为南海航行提供必要的公共物品，中国为部分岛礁进行了基础设施建设。应该说，中国岛礁建设不仅没有妨碍任何国际法定义的航行自由，更为航行自由提供了安全保障和便利条件。南海航行自由从来就没有问题，这是南海航行的客观状态。

从中国自身发展的角度看，深度融入世界经济，建设开放型经济，构建开放型经济体制，实现开放发展已成为中国全新的发展理念。试问一个走开放发展之路的国家怎么会视航行自由为仇雠呢？今天的中国已是全球第一大出口国和第二大进口国、世界第一大吸引外资国和第三大对外投资国，已形成市场、资源能源、投资“三头”在外的经济格局。这种经济格局对航行自由的依赖不比世界任何大国低，考虑到中国没有境外驻军，没有海外军事基地，这种依赖的敏感性与脆弱性怎么评估都不为过。而在中国海外贸易格局中，有超过80%的货物就是通过南海航线运输，如果南海局势有变，南海航行受阻，受损最大的当属中国。作为南海航行自由收益最大同时也是南海沿岸最大的国家，中国毫无疑问比任何国家都更关心南海的航行自由问题，今天中国所做的一切自然也是为南海航行更加自由同时也更加安全和便利，这一点根本不需要任何人来提醒。

既然合法的航行自由没有问题，那么美国声称的南海航行自由究竟问题出在哪里？从军舰到轰炸机，美军一而再再而三地在南海穿梭；从军方高层到国务卿，美国不厌其烦地指责中国军事化南海，就其目的不外乎有三：其一，告诉中国，美国需要的航行自由既不是国际法定义的航行自由，更不是中国维护的航行自由，而是美国规则限定的航行自由。即便是你家里，如果我需要出入，那么请给我自由，如果没有，就让我的军舰和军机来说话。其二，告诉南海盟友，美国已经来了，尽管去和中国讨价还价；告诉其东亚盟友，美国在南海很安全，你们也要过来。其三，告诉世界，美国是懂国际法的，美国的行为可以在国际法中找到依据；但更重要的是，你们要遵守美国的规则。

准确地讲，中美在南海航行自由问题上的分歧并非源自两国对《公约》不同解读。事实上，美国口头上解读的是《公约》，行为上贯穿的是美国版的“航行自由计划”。由此可见，中美航行自由问题本质上反映的是，崛起中大国与霸权护持国之间的结构性矛盾和内在张力；中美南海航行自由问题折射出的是，走向太平洋的海洋中国与视太平洋为霸权根底的海洋美国之间的战略碰撞。

这恰好说明，所谓南海航行自由问题在国际法上根本就是一个伪命题，更没有威胁到地区安全，但它确实已成为中美关系中的一个重大现实问题。从战略层面讲，这个问题将伴随未来中国崛起的整个过程，甚至在中美关系中掀起大的波澜，不容小觑。从战术层面讲，它考验着中美两国海上与空中军事互动互信机制与危机管理机制的成效，处理得当将大有助于两军和两国关系的健康发展。

融全球智力 促共同发展

——第十四届中国国际人才交流大会论坛综述

□ 史小今

由中国国家外国专家局和深圳市政府共同主办的第十四届中国国际人才交流大会，4月16—17日在深圳会展中心举行。在大会举办的多个论坛中，多名受邀前来的专家学者对如何引进国外优秀人才进行了讨论。

构建具有国际竞争力的引进国外人才制度优势

大会组委会主任、中国国家外国专家局局长张建国表示，创新之要，所在用人。当今的中国比历史上任何时期都更加接近实现中华民族伟大复兴的宏伟目标，也比历史上任何时期都更加渴求人才，欢迎更多的国际人才，以不同的方式参与中国的建设发展，为人类进步事业作出更大的贡献。2016年是“十三五”规划的开局之年，引进国外智力工作大有可为。要着力推进引进人才工作法治化；围绕国家重大战略部署，突出“高精尖缺”导向；建立统一、权威、高效的外国人才管理服务机制。

“互联网+人才”，打造国际人才大数据平台

在大会举行的人才大数据论坛中，专家指出，“互联网+人才”不是简单的两者相加，而是利用互联网和信息通信技术，让互联网与“人才大数据”深度融合，将互联网的创新成果深度融合于人才培养、引进和全面评价之中。

国家外国专家局副局长陆明对“互联网+人才”的提出给予充分肯定，“积极利用大数据技术将促进引智信息资源的深度整合和开发利用，也将提升政府治理能力、提升引智信息化水平、提高公共服务水平，更有效地利用国际人才智力资源服务于国家创新发展”。

国家外国专家局信息中心主任陈化北提出了建立国际人才云的设想。他在发言中介绍，适应引才引智工作新形势、新政策、新任务的发展变化，运用大数据、云计算、互联网等当代信息技术，建设“一云、一网、一平台”（“人才云”“全球才智网”“国际人才大数据中心”），提升引智工作信息化水平，加快推进“互联网+引智”“互联网+人才”的工作模式转变创新，通过合作协同、互联互通等方式，打破“信息孤岛”，整合各方资源，尽快丰富国际人才数据信息，加强数据收集、数据整合、数据挖掘、数据利用等工作。做到“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”，提高政府公信力和引智工作智能化水平。建立健全对来华工作外籍人才的证件办理与测评系统，加强动态跟踪与绩效评估，全面提升管理与服务水平。积极推进引智资源开放共享，为社会提供丰富优质的人才智力资源，努力为“聚天下英才而用之”、加快建设人才强国服务，为持续推进改革开放服务，为创新驱动发展服务，为经济、社会全面协调可持续发展服务。

本届大会共邀请了来自73个国家和地区的4500多家海内外专业组织、培训机构、高等院校、人才中介和科技企业参与，海内外代表12000多人，全国各省市人力资源、外专系统、企业等单位共6500多位专业代表参会。诺贝尔奖获得者巴里·马歇尔、英国剑桥市市长杰瑞米·本斯戴德、意大利经济发展部内阁办公室经济顾问安德烈·古米纳、美国高智发明公司创始人及首席技术官爱德华·荣格、戴高乐咨询公司总裁伊夫·戴高乐等人出席大会论坛。

会议综述

环球瞭望

非洲的四大冲突热点亟需政治解决方案

□ 闫　健

目前，全球的安全局势不容乐观，尤其是全球武装冲突逐年下降的趋势被逆转，叙利亚、伊拉克、阿富汗以及巴以冲突持续发酵，引起国际社会的极大担忧。除了大中东地区之外，另一个日益引起国际社会担忧的冲突热点地区就是非洲。考虑到非洲各国爆炸性的人口增长、根深蒂固的族群冲突、极易获取的自然资源以及相对有限的国家能力，非洲地区的冲突热点很有可能具有持久性，进而对地区局势乃至国际体系的稳定构成长久威胁。2015年以来，发生在非洲地区的四个冲突热点尤其需要国际社会尽快做出应对。

利比亚

2011年，北约的军事干涉使得利比亚卡扎菲政权垮台，此后，利比亚就陷入了旷日持久的政治纷争之中。各大政党、部族力量以及军事派别之间冲突横生，目的均是要控制利比亚丰富的石油和天然气资源。

2014年中以来，两大彼此冲突的派别分别成立了政府，利比亚进一步陷入了混乱和无序状态之中。由于司法体系的崩溃，数以千计的被关押人员死在了监狱之中。抢劫、绑架、谋杀以及有组织犯罪几乎无处不在。利比亚国家机器处于瘫痪之中，这使得很多极端主义势力利用利比亚为跳板，渗透到非洲的其他国家和地区，例如马里和乍得湖盆地。由于国家无力管控其边界，利比亚现在已经成为非洲难民前往欧洲的重要通道。尤其是，利比亚南部的费赞地区已经成为犯罪组织和极端主义势力的避风港。此外，政治冲突与混乱也波及经济。利比亚的经济处于崩溃状态之中。石油生产停滞，国家的金融体系无法正常运转。

为了解决利比亚的冲突，防止其对地区安全局势的负面影响，联合国于2015年12月展开调停活动，鼓励冲突各方结束冲突，建立联合政府。利比亚两大主要冲突派别均在协议上签字。然而，联合政府的前景依然不明朗，尤其是那些没有签署协议的冲突派别极力反对联合政府。因此，联合政府的第一个任务就是要获得这些反对派别的支持，以实现政治和解。

2015年，伊斯兰国巩固了其在利比亚西尔特地区的据点，这进一步强化了国际社会对于恐怖主义向非洲蔓延的恐慌。旷日持久的难民潮、极端主义势力的扩展以及潜在的人道主义危机都使得利比亚冲突越来越具有“溢出效应”。这迫切需要国际社会进行有效应对，而当务之急就是要尽快推动利比亚冲突各方达成政治解决方案。

乍得湖盆地

2015年，乍得湖盆地的尼日利亚、尼日尔、乍得以及喀麦隆均面临着博科圣地组织的严重威胁。博科圣地组织曾在2014年4月绑架了奇博克一所学校的200多名女学生，引起国际社会的强烈谴责。2015年5月，尼日利亚新总统布哈里上台后，开始与区域内的其他国家合作打击博科圣地组织，并于2015年底前将博科圣地组织赶出了尼日利亚的东北部。

2015年，博科圣地组织还发动了对喀麦隆、尼日尔和乍得的袭击。2月4日，博科圣地武装分子对喀麦隆极北大区福托科尔镇发动袭击，造成81名平民死亡；2月6日，该组织对尼日尔博索市和迪法市发动袭击，造成平民伤亡；2月13日，博科圣地组织对乍得境内的恩古布阿村发动袭击，造成两人死亡。为了应对博科圣地组织的恐怖主义威胁，乍得国民政府向喀麦隆和尼日利亚派出军队，共同打击恐怖主义势力。

在其发展过程中，博科圣地组织展现出了令人惊讶的灵活性和适应能力。这使得它得以在六年之内就从一个小的抗议团体发展成为一股不容忽视的破坏性力量。更令人忧虑的是，2015年3月，博科圣地组织宣布效忠于伊斯兰国，这增强了后者在非洲的影响力。

博科圣地组织有着很强的机动能力。它经常以年轻女性为肉弹发动恐怖袭击，造成很大破坏，而传统的军事打击并不能有效遏制这种恐怖袭击。在过去的一年，博科圣地组织对于乍得湖盆地的边远农村甚至是地方中心城市的袭击，仍在继续。更加雪上加霜的是，各国安全部队的军事行动常常伤及无辜平民，这就疏远了他们与当地民众的关系。博科圣地组织的兴起与区域内各国治理不善有着很大的关系。数十年的政治腐败、社会不公以及基本公共服务的匮乏，加深了社会矛盾和族群冲突。因此，从军事上打败博科圣地组织仅仅是第一步，更为根本性的任务是尽快提升区域内国家的治理水平。

南苏丹

作为世界上最为年轻的国家，南苏丹在过去的一年中深受武装冲突之苦。2015年8月，政府和反对派组织达成了和平协议，然而，和平协议现在却处于崩溃的边缘，没有签署该协议的其他武装派别则在加紧其渗透和袭击活动。

南苏丹的冲突有其历史原因。在数十年争取独立的斗争中，南苏丹涌现出了众多政治和军事派别，它们为了争夺统治权以及独立果实而发生的冲突几乎从未停止过。2013年12月15日，南苏丹爆发了内战，执政的苏丹人民解放运动内部爆发冲突，首都朱巴还发生了有针对性的种族清洗。冲突发生后，数以万计的南苏丹人逃亡到联合国维和部队驻地，寻求安全保护。时至今日，仍有超过20万南苏丹人生活在联合国维和部队的保护之下。

在过去的两年中，南苏丹的内战导致超过240万人流离失所，数以万计的人惨遭杀害。2015年10月，非洲联盟发布的报告表明，内战双方犯下了大规模杀戮、强奸等战争罪行。南苏丹内战的一个棘手之处就是武装派别的碎片化，除了政府和主要的反叛组织之外，该国还有超过24个独立的武装派别。因此，南苏丹有可能陷入多方的内战漩涡之中。“东非政府间发展组织”一直在积极进行斡旋，中国、挪威、美国以及英国等国家也必须尽快行动起来，督促南苏丹领导人遵守和平协议，并尽快开启政治和解过程，以避免安全局势进一步恶化。

布伦迪

2015年4月，布伦迪总统皮埃尔·恩库伦齐扎宣布要修改宪法，以寻求第三个任期。民众对此举反应强烈，布伦迪首都出现了大规模的游行示威活动。政府的镇压导致超过300人被杀害。2015年7月，恩库伦齐扎“如愿”获得大选胜利。然而，在他出访期间，布伦迪发生了一次政变，尽管最终被挫败，但这导致了政府军与武装反对派力量之间的紧张对峙，使得国际社会重新担忧布伦迪的安全局势。此前，布伦迪的内战于2005年才最终结束，而在12年的内战中，有超过30万人被杀害。

持续的冲突导致了严峻的人道主义危机。去年，有超过20万布伦迪人逃亡国外。联合国警告说，如果国际社会不采取立即行动，布伦迪有发生“灾难性暴力”的危险。虽然迄今为止，冲突的性质是政治性而非族群性的。然而，已经有政治领导人在利用族群分裂来实现其政治野心。因此，如果暴力冲突持续升级的话，布伦迪有可能重新陷入族群冲突的漩涡之中。

布伦迪的安全局势对于非洲大湖地区有着举足轻重的影响。由于族群结构的相似性，独立以来，布伦迪的族群冲突总是会波及临近的卢旺达。族群冲突导致的大规模难民势必为民主刚果、卢旺达以及坦桑尼亚等国带来安全和经济压力。更为重要的是，恩库伦齐扎成功“修宪”获得第三个任期的做法恐为区域内的其他国家领导人所效仿（尤其是民主刚果将于2016年举行总统大选，而卡比拉也一直在试探寻求第三个任期的可能性），并有可能危及大湖地区的安全局势。非洲联盟已经与2015年12月向布伦迪派出“预防和保护部队”，然而，这却导致恩库伦齐扎的强烈反对。如果布伦迪局势持续恶化，非盟能否派出足够的干预力量仍旧是个未知数。