

中国的黄岩岛与 2012 年的黄岩岛事件

傅莹

【编者按】近日，菲律宾海岸警卫队(PCG)和菲律宾渔业和水产资源局(BFAR)再次在黄岩岛挑起事端，发表公告称，“强烈谴责中国海警(CCG)在黄岩岛东南部设置浮动屏障，阻止菲律宾渔船进入黄岩岛，剥夺他们的捕鱼和生计活动。”一时间，黄岩岛再次成为国际舆论焦点。

傅莹在所著《看世界 2》中详细介绍了 2012 年黄岩岛事件始末。本文节选自该书《中国的黄岩岛与 2012 年的黄岩岛事件》一文，供读者了解黄岩岛和相关情况，溯本清源，以正视听。

关于黄岩岛，菲律宾人听到的故事是，“2012 年中方欺骗了菲方和美方，中方船只没有按照约定与菲方船只同时撤离黄岩岛”。我也曾经听美国的一些前政要和学者提到过类似的说法，这些言论让许多人对形势和中国的做法产生了误解。

美国前助理国务卿坎贝尔在他出版的《转向：美国对亚洲战略的未来》(The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia) 一书中有这样的描述：“2012 年，与中国十周的僵持最终使菲律宾失去了两国都声称持有主权的黄岩岛。中国的反对、抗议以及非正式的施压迫使菲律宾提起了南海仲裁案。”

我对这样的貌似中立实则袒护菲方的叙事感到忧虑。显然，在菲律宾和美国流传的故事不符合实际情况，而且刻意回避了黄岩岛的历史经纬和事件的初始状态。如果以这种信息作为决策基础，不仅菲方无法理解中国在解决中菲矛盾中的积极作为和释放的善意，更危险的是，有可能导致事态滑向错误的方向。因为对

事实看法上的差距肯定会影响到彼此的认识和判断，进而影响到事态的发展。

那么，真实的故事究竟是怎样的？黄岩岛又有着怎样一段历史？作为该事件的亲历者，下面是我对这个事件的过程和相关问题的回忆。

事情的起因是 2012 年 4 月在南海发生的一个事件。那一年的 4 月 11 日，中国的报纸和网络媒体以头条的方式，报道了中国渔民在黄岩岛潟湖内受到菲律宾海军侮辱的新闻。4 月 10 日，12 艘中国渔船在黄岩岛潟湖内正常作业时，菲律宾的“德尔皮拉尔”号的汉密尔顿级巡逻舰突然出现，对中国渔民进行堵截和干扰。新闻照片显示，中国渔民被扒去上衣在菲方舰只的甲板上曝晒，头上顶着菲律宾海军的枪口。这些照片瞬间在中国社会产生爆炸性效果，引发全国声讨。

闻讯后，在黄岩岛附近巡航的“中国海监 75”号和“中国海监 84”号编队赶到现场，在美济礁守礁的“中国渔政 303”船也前去保护渔民。此后，国际媒体报道称，中菲双方在黄岩岛形成对峙。这就是 2012 年“黄岩岛事件”。

黄岩岛的过往和今日

在叙述事件的处置过程之前，需要简单了解一下历史：为什么说黄岩岛属于中国？为什么中方不认为对黄岩岛存在“争议”？

黄岩岛是中国中沙群岛的一部分，是珊瑚礁在海盆中的海山上长年堆积而成，位于北纬 15° 07'、东经 117° 51' 海域，英文别名为“斯卡巴罗礁滩” (Scarborough Shoal)。黄岩岛的地理构造独特，属于环形礁盘，周长 55 千米，围成一个面积为 130 平方千米的潟湖，水深 10~20 米。潟湖东南端有一个宽 400 米的通道，与外海相连，因为这里礁石比较多，实际上可以方便船舶进出的湖口宽度大约只有 200 米，而且水不是很深，只能容纳 100 吨以下的中小型船只进入。此外，礁盘还有很多小的豁口与外海相通，一些小型捕鱼船也可以由此进出。黄岩岛潟湖内海洋生态千姿百态，也是非常有吸引力的渔场，这里也是附近渔民

在台风季节避风的好去处。

无论从历史角度还是法律角度看，黄岩岛都属于中国。

中国对黄岩岛进行持续有效管理的史实记录在中国历代官方文件、地方志和官方地图中都有反映。据《元史·郭守敬传》记载，1279年，元代著名天文学家郭守敬奉皇帝的旨意进行“四海测验”，南海的测量点就在黄岩岛。这说明至少在元朝，中国就已经发现并管辖黄岩岛了。黄岩岛及其周边海域自古以来就是中国的传统渔场，中国渔民，特别是海南省谭门镇的渔民，世代代在这片海域从事渔业生产活动。流传至今的《更路簿》（以文字形式呈现中国渔民在南海进行渔业生产和贸易活动的航行指南）等古籍，完整记载了祖祖辈辈的中国渔民在黄岩岛及其附近海域从事渔业活动的航线。

近现代有关黄岩岛最重要的记载是在1935年1月，中华民国政府的内政部、外交部、海军部和教育部等官方机构派成员组成水陆地图审查委员会，公布了中国辖属的南海诸岛中132个岛礁沙滩的名称，其中黄岩岛以“斯卡巴罗礁”（Scarborough Reef）之名，作为中沙群岛的一部分列入中华民国版图。1947年10月，中华民国政府核定和公布的南海诸岛新旧名称对照表中，将斯卡巴罗礁改称“民主礁”（Minzhu Jiao），列在中沙群岛范围内。

中国对南海诸岛的管辖得到国际承认。日本战败后，中国政府根据《开罗宣言》和《波茨坦公告》对南海诸岛实施接收和管辖；1947年编写了《南海诸岛地理志略》，绘制标有南海“断续线”的《南海诸岛位置图》；1948年中华民国政府正式公布了《中华民国行政区域图》，其中包括《南海诸岛位置图》。1949年中华人民共和国成立后，新中国政府完整继承和延续了对南海诸岛的管辖。中华人民共和国在1958年发布的《关于领海的声明》中重申了对南海诸岛的领土主权。

1983年中华人民共和国地名委员会授权对外公布《我国南海诸岛部分地名》

时，将“黄岩岛” (Huangyan Island) 作为标准名称，同时以“民主礁”作为副名。

在中国对黄岩岛拥有主权以及行使管辖权的过程中，广东、广西、海南的沿海渔民经常性地在此进行作业。新中国成立后，相关机构也对黄岩岛进行了一系列的科学考察和研究。

作为中华民国政府的盟友，美国对于南海诸岛在日本投降后被交还中国的事实是了解的。由美国主导的旧金山和会明确要求日本放弃对南沙群岛和西沙群岛的一切权利、权利名义与要求。1952年，日本与中国台湾当局签订“中日合约”，将西南沙群岛归还中国。1956年8月，美国驻台机构一等秘书韦士德向中国台湾当局口头申请，美军人员拟前往黄岩岛、双子群礁、景宏岛、鸿麻岛、南威岛等中沙和南沙群岛岛礁进行地形测量。中国台湾当局随后同意了美方的申请。1960年12月，美国政府致函中国台湾当局，“请求准许”美军事人员赴南沙群岛双子群礁、景宏岛、南威岛进行实地测量。中国台湾当局批准了上述申请。

进入20世纪70年代，中国政府加强了对南海诸岛的管辖，多次派科学考察队到黄岩岛进行科学考察。1977年10月，中国科学院南海海洋研究所的科研人员登上黄岩岛进行考察。1978年6月，该所科研人员再次登岛进行考察活动。1985年4月，由国家海洋局南海分局组织的综合考察队登上黄岩岛实施综合考察。1994年我南海科学考察队抵达黄岩岛进行考察，并在岛上建了一块一米高的水泥纪念碑。中国政府主管部门在1994年、1995年、1997年和2007年先后四次批准无线电爱好者登岛进行无线电测量。

《联合国海洋法公约》无法取代其他既成国际法准则。《联合国海洋法公约》只是允许沿海国家有权主张200海里专属经济区，并无任何条款规定沿海国家可以据此声索或侵占他国固有领土。

由此可见，黄岩岛属于中国的事实是清楚的，不存在争议。

菲律宾曾在 20 世纪独立后开始对中国的南沙群岛部分岛礁表现出侵占的企图。在 20 世纪 50 年代策动了“克洛马事件”。进入 20 世纪 70 年代，菲律宾逐步占领了南沙群岛的中业岛、马欢岛等 8 个岛礁，并对所谓的“卡拉延岛群”提出主权声索。然而这些举动都不涉及黄岩岛。当时美国政府的立场是站在中国台湾当局这一边的，尊重中国台湾当局对南沙群岛的主权，但出于冷战的权宜之计，美国对菲律宾等国的侵占行动也没有做出太强烈的反应。

20 世纪 80 年代后期，随着中国进入改革开放时期，与菲律宾也开启了改善彼此关系的努力，双方围绕南沙领土争议进行过多次沟通和磋商。1986 年 6 月，菲律宾副总统萨尔瓦多·劳雷尔访华时，邓小平向他提出，“南沙问题可以先搁置一下，先放一放，我们不会让这个问题妨碍与菲律宾和其他国家的友好关系”。1988 年 4 月，科拉松·阿基诺总统访华，邓小平会见她时再次阐明了这一主张。他说：“从两国友好关系出发，这个问题可先搁置一下，采取共同开发的办法。”阿基诺总统和劳雷尔副总统对邓小平的主张做出了积极的回应。

进入 20 世纪 90 年代，南海周边国家加快了在南沙“搞动作”的步伐，中国渔民作业面临越来越多的困难，也缺乏良好的避风地点和设施。为了解决这方面的问题，1994 年中方决定在美济礁建设避风设施。而这个行动引起菲方强烈反应，被称为“美济礁事件”。1995 年 8 月，双方在马尼拉举行关于南海问题和其他领域合作的具体磋商，阐述彼此立场，经过坦诚对话，双方签署了《中华人民共和国和菲律宾共和国关于南海问题和其他领域合作的磋商联合声明》，同意“有关争议应通过平等和相互尊重基础上的磋商，和平友好地加以解决”，承诺“循序渐进地进行合作，最终谈判解决双方争议”，“争议应由直接有关国家解决，不影响南海的航行自由”等。

中方的一贯立场是，中国对南沙群岛拥有无可争辩的主权。但是，考虑到这些分歧拖延已久，并考虑到中方与周边国家围绕南沙群岛一些岛礁所进行的反复

磋商，中方在与周边国家改善关系的过程中，为了维护地区总体和平稳定，在不放弃主权的基础上，提出搁置争议、共同开发的主张。需要说明的是，这并不包括没有争议的黄岩岛。事实上，菲律宾在 1997 年以前也从未对黄岩岛提出过领土要求。黄岩岛属于中国这一点早有定论，不存在争议。

众所周知，菲律宾的疆域主要由 1898 年《美西巴黎条约》、1900 年《美西华盛顿条约》和 1930 年《英美条约》所界定，这三个条约都明确规定了菲律宾领土位于东经 118° 以东。而黄岩岛明显位于该线以西，从未属于过菲律宾。1935 年《菲律宾共和国宪法》、1947 年《美菲一般关系条约》、1952 年《菲美军事同盟条约》、1961 年 6 月 17 日菲关于领海基线第 3046 号法令和 1968 年菲律宾关于领海基线的修正令等，都先后重申了三个条约的法律效力，再次明文确定了菲律宾的领土范围，其领海基点和基线均未包括黄岩岛。菲律宾官方也承认黄岩岛不在菲律宾领土主权范围内，在 1967 年、1981 年和 1984 年菲律宾官方出版的地图中，都清晰地显示出黄岩岛在用虚线标出的菲律宾领土界限之外。

1992 年 2 月，时任菲律宾驻德国大使在致德国无线电爱好者的信中表示“黄岩岛不在菲律宾领土主权范围以内”。甚至到 1994 年 10 月 18 日，菲律宾国家地图和资源信息局还确认，“菲律宾领土边界和主权是由 1898 年 12 月 10 日《美西巴黎条约》第三款规定，斯卡巴罗礁（黄岩岛）位于菲领土主权范围之外”。

菲律宾觊觎黄岩岛

20 世纪 50 年代初，驻苏比克湾的美国军队无视中国主权，擅自将黄岩岛开辟成飞机抛弃废弹的靶场。在越南战争时期，美军轰炸机从越南行动之后返回设在菲律宾的克拉克空军基地时，会经过黄岩岛上空，将未投出去的炸弹抛在黄岩岛潟湖内。

1980 年后，菲律宾政府将黄岩岛划入其 200 海里专属经济区内，但是并未

涉及主权要求。

菲律宾是在 20 世纪 90 年代后期开始提出黄岩岛问题的，并试图采取法律、外交和军事等手段夺占中国的黄岩岛。其大背景是 1994 年 11 月《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》) 的生效。

菲律宾公开试探对黄岩岛提出领土主权要求是在 1997 年，其领导人宣称：“菲律宾有勘探和开发黄岩岛资源的主权，因为它在菲律宾的专属经济区之内。”但是，《公约》主要涉及海洋，不能用于处理解决国家陆地领土主权归属问题，更未赋予任何国家依据本国的专属经济区索求其他国家领土的权利。菲律宾以所谓“专属经济区”索求对黄岩岛主权是对《公约》的曲解。

菲方对黄岩岛的企图引起中方的高度警惕和反对，中国坚定不移地捍卫国家主权和权益。1997 年 4 月 30 日，菲律宾海军登上黄岩岛，炸毁中国在 1990 年设立的主权碑，插上菲律宾国旗，菲律宾两名国会议员乘军舰登上黄岩岛。中国海监船抵达现场，与菲律宾军舰一度形成对峙，直到 5 月 3 日才缓和下来。而菲方并没有因此而收敛，不断采取各种挑衅行动。1997 年 5 月 20 日，一艘菲律宾海军巡逻艇在黄岩岛外 11 千米处拘捕了一艘准备航行到马绍尔群岛的中国渔船，扣押了 21 位中国渔民。1997 年 8 月 5 日，菲律宾和美国在黄岩岛附近举行海空联合军演。1998 年 1 月至 3 月，来自海南省琼海市潭门镇的琼海 00473 和 00372 号以及中远渔 313 号和 311 号四艘渔船在两个月时间内，相继在黄岩岛海域被菲律宾海军拦截，51 位渔民同样遭到“非法入境”的指控，被菲律宾拘押近半年时间。

针对菲律宾方面言行的步步升级，中方一方面采取行动阻遏菲律宾的占岛企图，另一方面加强外交交涉，与菲方进行了多轮谈判和磋商。1999 年 3 月，我曾以中国驻菲律宾大使的身份，参加了在马尼拉举行的中菲关于在南海建立信任措施工作小组会议，双方交锋激烈，但是都同意应该保持克制，达成了“不采取

可能导致事态扩大化的行动的共识”。与此同时，中国与包括菲律宾在内的东盟国家启动了针对南沙海域的《南海各方行为宣言》(DOC) 的谈判，《南海各方行为宣言》达成的一个最重要的共识是，不采取使争议复杂化的行动，这事实上也是基于中菲共识。

但是，菲方显然不想放弃无理的领土主张，围绕黄岩岛的行动并没有停止。1999年5月23日，我担任中国驻菲律宾大使期间，有中国渔船在黄岩岛附近作业时遭遇菲方舰只的骚扰。渔船被迫向北返回时，菲律宾军舰紧追不放，直接撞沉了这艘排水量只有60吨的小渔船，导致11名渔民落水，有3位渔民被菲海军扣留，带回马尼拉。中国外交部就此向菲律宾提出严正抗议，大使馆则连夜交涉，渔民得以在第二天乘民航飞机回国。之后，我应邀去马尼拉新闻俱乐部接受记者采访，途中停下来，从街头报摊上买了一张由菲律宾国家地图和资源信息局出版的菲律宾地图。我在记者俱乐部的答记者会上，将那张图展示给大家看，在场的菲律宾记者和外国记者都看得很清楚，根据地图上的标示，黄岩岛不在菲律宾的疆域之内。

1999年6月，菲律宾教育部在新版地图中将黄岩岛，连同整个南沙群岛列入版图。1999年8月菲政府将“南沙群岛是菲律宾领土”列为修宪内容，试图为其领土扩张提供法律依据。

最严重的是，1999年11月3日菲律宾海军派出一艘旧军舰，以机舱进水为由，在黄岩岛潟湖东南入口处北侧实施“坐滩”，向中方声称军舰坏了，无法离开。因为此前在1999年5月已经有菲律宾“马德雷山号”坦克登陆舰在仁爱礁撞滩后，以修船为由从此不走的前车之鉴，这次中方没有再相信菲律宾海军在黄岩岛的托词，施加了强大的外交压力，要求菲方把船拖走。

1999年正值菲律宾是东盟轮值主席国。东盟国家是中国的友好近邻，中国已经同东盟所有成员国建立了外交关系，并于1996年成为东盟全面对话伙伴国。

此后中国同东盟关系顺利发展，高层往来频繁，经贸合作逐步深化。1997年12月，时任中国国家主席江泽民出席了第一次东盟－中、日、韩首脑非正式会议，并与东盟国家领导人发表了《中国－东盟国家首脑会晤联合声明》，确定了中国－东盟面向21世纪睦邻互信伙伴关系的方向和指导原则。1999年11月，第三次东盟非正式领导人会议轮到菲律宾做东，将在马尼拉举行，中国国家总理朱镕基准备应邀出席。当时中国与东盟各国的经贸合作关系发展很快，这次会议对本地区和中菲两国来说都相当重要。但是，中方不能无视黄岩岛上“坐滩”的菲律宾军舰，菲方的行为侵犯了中国的领土主权，也严重违反了双方的共识。当时朱镕基总理率领的代表团计划访菲并出席在马尼拉举办的领导人会议，彼时正在马来西亚访问，代表团停留在了浮罗交怡岛，等待菲方处置搁浅船只的问题。我为此面见时任菲律宾总统埃斯特拉达，他认真听取了我对情况的介绍和北京传来的信息和意见，之后进行了内部协调。最终菲方承诺将军舰拖回码头。中方代表团顺利抵达马尼拉，第三届东盟非正式首脑会议于1999年12月成功举行。在会议完全结束之前，菲方的“坐滩”军舰返回到码头，时任菲律宾总参谋长安吉洛·雷耶斯给我打电话通告了这个信息。

此后，菲方仍然没有放弃挑衅，又以“地理邻近”为理由，提出对黄岩岛的“领土主权”。2000年菲律宾总统发言人说：黄岩岛是菲律宾领土的一部分，因其位于距离吕宋岛125海里处，而距离中国大陆将近1000海里，距离海南岛600海里，因此，“中国对于这座岛礁的主权立场缺乏历史与法律基础”。然而，从国际司法实践和国际判例看，所谓的“地理邻近”并不能构成一国侵占另一国领土的依据。很多国家的海外领地都远离本土，比如关岛距离美国本土将近上万公里（从关岛到美国加州西海岸是9780公里）。

2001年3月15日，菲律宾副总统兼外长金戈纳发表声明说：“黄岩岛是菲律宾领土的一部分，菲方已经对该海域行使主权和管辖权。”在这些激进主张的

鼓励下，菲律宾开始在黄岩岛附近海域拦截中方渔船。对此，中方强烈反对，指出：“黄岩岛是中国的固有领土，其海域是中国渔民的传统渔场。菲方无权对在黄岩岛附近海域作业的中国渔船登临检查和采取措施。”

中国与东盟国家经过反复磋商和艰苦谈判，于 2002 年签署了《南海各方行为宣言》，此后一直到 2012 年的十年里，中国一直遵守了在《南海各方行为宣言》中的承诺，在涉及南海的诸多事务上保持着克制，并且通过外交渠道不断要求东盟国家遵守共识，不要破坏地区和平稳定。然而，菲律宾无论是在言论上还是在行动上，都一直在不断强化对南沙一些岛礁的控制和对黄岩岛的侵犯。

根据大陆架界限委员会（CLCS）的规定，2009 年 5 月 13 日是各成员国向该委员会提交外大陆架划界信息的截止时间。随着这个日子的临近，南海一些沿岸国家的“蓝色圈地”活动愈演愈烈，菲律宾政府再次在南沙群岛问题上以及针对黄岩岛发起挑衅。2009 年 1 月 28 日，菲律宾参议院通过 2699 号法案 (Senate Bill 2699)，即《制定菲律宾领海基线的法案》，将黄岩岛和南沙群岛部分岛礁（包括目前在中国台湾当局控制下的太平岛）纳入菲律宾领土。同年 2 月 2 日，菲律宾众议院通过第 3216 号法案 (House Bill 3216)，将黄岩岛以及南沙群岛的部分岛礁（包括太平岛）划入菲领土；2 月 17 日，菲国会批准《制定菲律宾领海基线的法案》；3 月 10 日，菲律宾总统阿罗约不顾中国抗议，正式签署该法案。在阿罗约政府时期，中菲双方围绕黄岩岛和南沙群岛在外交上经常发生交锋，不过，菲方在海上基本能保持一定的克制，中菲还在礼乐滩共同开发上达成了共识，并且在联合勘探上取得了一些好的进展。

2012 年在黄岩岛究竟发生了什么

菲律宾新总统阿基诺三世 2010 年上任伊始，开始在南海采取一系列更加激进的行动，不断刺激中方，完全背离了双方在 20 世纪末至 21 世纪初经过外交

协商达成的一系列共识。2011年3月菲律宾军方披露，计划投入2.3亿美元修整在南海岛礁上的军营和跑道；6月，阿基诺三世指令菲律宾相关部门以“西菲律宾海”一词替换“南海”这一国际通用地名。菲律宾还开始频繁地在黄岩岛及附近海域抓扣中国渔民，试图通过这种方式施加管辖和控制，为主权声索提供依据。中方对菲律宾的挑衅已忍无可忍，2012年4月10日发生的“黄岩岛事件”终于成为“压垮骆驼的最后一根稻草”。

如前所述，2012年4月11日，中国媒体头版报道了中国渔民在黄岩岛受到菲律宾海军袭扰和侮辱，也有报纸刊登了中国渔民被菲律宾的军人押上军舰曝晒的照片，引发中国公众的强烈反应。

中国“海监75号”和“海监84号”在11日上午赶到现场，阻止了菲军人扣押中国渔民的企图。

美联社评论说，此次事件是中菲两国在南海领土争端方面“最严重的一次对抗”。菲律宾外交部则于4月11日通过媒体透露，一艘菲律宾军舰在南海中沙群岛黄岩岛试图抓捕中国渔民时，被两艘中国海监船阻止，中国海监船挡在菲律宾军舰与中国渔船之间，双方发生对峙。

我当时在中国外交部担任副部长，主管亚洲事务，参与了处置这次事件。

事件发生后，中国外交部立即启动了应急模式，一方面尽可能向多方了解情况，另一方面紧急与相关部门协调，部署处置。考虑到渔民的安全，并且为了避免现场失控，4月14日中方要求渔船全部撤出黄岩岛潟湖。这对渔民来说是比较为难的事，因为他们大部分人都是通过贷款购买了捕鱼的器械和设备，在没有完成捕鱼作业之前离开渔场，难免造成比较大的经济损失。所以，他们被允诺，一旦形势缓和就能重新返回潟湖渔场，实现当年的捕鱼计划。同时，我们试图通过外交渠道与菲方沟通，希望平息事端。但是对方毫无商量的意愿，更喜欢“通过麦克风”，也就是媒体渠道，向中方喊话。尤其是时任菲律宾外长艾伯特·德

尔·罗萨里奥，完全不理睬中方关于沟通商谈的要求，他每天通过媒体发表言论。更有甚者，菲外交部怂恿一艘载有第三国专业人员的考古船于4月16日进入黄岩岛潟湖，开展所谓的“考古打捞作业”，全然一副有权掌控黄岩岛的架势，更加引发中国民众的反感和中方对失去黄岩岛的担心。

2012年4月16日，菲律宾与美国举行例行的“肩并肩”联合军事演习，据报道，有4500名美军士兵和2300名菲律宾士兵参加。日本、韩国、越南等七个国家首次派出观察员参加其中的人道主义救援与灾害响应演习环节。

2012年4月15日起至5月中旬，我就黄岩岛紧张事态向菲律宾驻华使馆临时代办提出多轮交涉，对方每次来了只是听听，不予回应。4月25日，菲律宾外交部发表声明称：“中国认为菲律宾不遵守共识，但是，菲律宾认为双方从来就没有达成共识。”这让我们很怀疑菲律宾外交部是否有正常的档案收存。

2012年5月3日，菲律宾总统府发言人宣布正式将黄岩岛改称为“帕纳塔格礁” (Panatag Shoal)。

黄岩岛的生态独特，中国渔政机构每年发放有限执照，允许少量中国渔民在鱼汛期间在潟湖内捕鱼。考虑到拥有黄岩岛捕捞执照的渔民多有偿贷压力，随着紧张形势的缓解，中方于2012年5月9日允许渔船重返黄岩岛潟湖作业。在他们动身之前，为了避免新的紧张局势，且考虑到应让外界更好地了解事情经纬，5月7日我再次约见了菲律宾驻华使馆临时代办蔡福炯，要求菲方克制，随后将交涉内容对外公布。中方的期待是，经历过此次事件之后，菲方能够吸取教训，让黄岩岛事态重归安宁和平静。

正所谓树欲静而风不止，菲方完全没有停止挑衅的意思，竟然派出小型公务船只进入潟湖内，而且轮班驻守，不肯离去，还在湖中放下浮标。中国渔民抵达黄岩岛之后，惊讶地发现潟湖内菲律宾公务船上的人员配备有枪支。现场的情况令我们高度担忧，虽然中方大型公务船已经实现对黄岩岛外围海域的控制，但是，

潟湖内的渔船没有任何保护，如果渔民再次受到袭扰，双方在潟湖发生冲突，难免出现新的严重事态，甚至伤及平民。针对这种危险情况，中方通过外交渠道多次敦促菲律宾撤出潟湖内的武装船只，而菲方不予理睬。菲律宾外交部也一直拒绝中国驻马尼拉大使馆的任何沟通要求，这种切断外交交往的做法在和平环境下是非常罕见的。

这种情况持续了两个多星期，至 2012 年 5 月底。此时，中方决定也派出执法小艇进入潟湖，更好地保护中国渔民的正常捕鱼作业。同时，中方也增加了潟湖外的警戒力量。这样，就形成中方小型公务船和渔船与菲律宾的武装公务船同时存在在潟湖内的一种态势，虽然暂时安抚住了渔民，但是仍然存在发生冲突的危险。

菲律宾的海军为什么最初敢在黄岩岛公然向中方发难？为什么敢于对中国渔民采取如此极端的行动？这种反常行为让人觉得诧异，不能不考虑背后站的是什么力量。冷战后东亚一体化加快发展，菲律宾也积极参与其中并且获益。菲律宾与美国有军事同盟关系，在美国亚洲军事行动中一直充当重要支点，在美国“重返亚太”和实施“亚太再平衡”战略的背景下，美国对南海的关注无疑给了菲律宾一定的刺激和鼓励。

2011 年 11 月时任美国国务卿希拉里·克林顿访问菲律宾，其间她登上停泊在马尼拉港的“菲茨杰拉德号”导弹驱逐舰并发表演讲，姿态刻意。她专门谈到南海问题，表示美国不站在任何一方领土主张的一边，但是会帮助菲律宾保卫海洋区域；任何国家没有权利使用恫吓或胁迫的方式索取海洋权益，应该遵守包括《联合国海洋法公约》在内的国际法和有关法律规定。最引人注意的是，希拉里在讲话中使用了“西菲律宾海”一词代指“南海”这个国际通用名称。这是第一次由美国高官使用这个未被国际社会接受的单方面主张的名称，虽然之后美方明智地没有再用这个名称，但是希拉里当时偏袒菲律宾的态度显然给阿基诺政府壮

了胆。“黄岩岛事件”发生后不久，菲律宾总统阿基诺、外长罗萨里奥等政要频频对外宣称，根据《美菲共同防御条约》，美国将在南海支持菲律宾抵御“外来武装进攻”。

确实，根据 1951 年的《美菲共同防御条约》，美国有条约义务向陷入冲突的盟友提供支持，同时，美国需要在危机状态下向外界展示履行承诺的信誉，这也是“亚太再平衡”战略的重要组成部分。然而，黄岩岛并不在该协定防御的地理范围之内，从法律上讲，美国没有在黄岩岛协防菲律宾的义务。另外，基于政治考虑，美国作为一个老道的全球性力量，也不会被轻易卷入不符合自身利益的局部冲突。因此，美国对黄岩岛的心态是矛盾的，一方面担心给予菲律宾过多支持反而会助长其危险动作，另一方面又担心菲方在中方压力之下完全退缩，损伤美国作为盟主的形象和地位，而中国力量的上升本身就被美国视为对自身力量的削弱。

因此，美国试图保持一种微妙的平衡，在外交场合多次重申《美菲共同防御条约》的有效性，也强化了在外交和军事上与菲律宾的互动。但是，美方同时也注意把握分寸，拒绝就发生冲突的假设情形做任何回应，强调“肩并肩”演习等军事动作并不针对中国。时任美国助理国务卿坎贝尔、国防部长帕内塔等高官不断表示，美国在争端问题上不持立场，无意介入黄岩岛事件。美方的态度与菲律宾的期待有一定差距。在 2012 年 4 月 30 日美菲“2+2”会谈后的记者会上，菲律宾外长罗萨里奥承认，“美方已经明确表示不会介入黄岩岛这样的领土争端”。

美国的“相对中立”和保持距离的态度，动摇了菲律宾继续挑衅中国和长期对抗的决心。而且菲方进入潟湖的船体积比较小，一个多月在海上的持续折腾导致他们人困船乏，难以为继，2012 年 5 月下旬，菲律宾的态度开始松动。

与此同时，美方试图调动地区其他力量牵制中国。2012 年 5 月 24 日我在柬埔寨金边出席东亚峰会高官会，时任美国助理国务卿坎贝尔约我见面，主动谈

到对黄岩岛问题的关注，看起来菲律宾外长罗萨里奥与他保持着相当密切的沟通，他很了解菲方观点。当时坎贝尔表示希望菲律宾与中方和谈，并且声称美方的根本目标是防止地区出现动荡和发生新的危机。但是，让我惊讶的是，在2012年5月25日正式的东亚峰会高官会上，坎贝尔当着中国代表团的面敦促东盟“团结起来抵抗中国，处理好自己后院的事情”，“向外部世界证明东盟存在的价值”。他如此陈旧和傲慢的语言，不仅让我费解，也引发东盟外交官一片哗然，茶歇时几位东盟高官都对我感慨：“怎么能这么讲话！”“他是天外来客吗？”

坎贝尔发完言就去赶飞机了，次日我约见了美国代表团的副手助理国务卿帮办帕特尔，要求他澄清美方发言，我问，哪里是“后院”？是谁的“后院”？美国让东盟对抗中国意欲何为？帕特尔倒是态度平和，淡化“后院”之说，重申美国在黄岩岛问题上不持立场，也不鼓动东盟与中国对抗，他说“美方只是希望东盟给菲律宾一定的信心，让其保全颜面”。

这期间我在许多国际场合都感觉到，外界对黄岩岛事态严重关切，但是普遍不了解到底发生了什么，也不了解中国人的想法。国际媒体充斥着菲律宾的一家之言，中国被描绘成一个欺负小国的霸道邻居。我尽自己的可能说明事实原委和中方立场及主张，强调目前的关键是让菲律宾公务船撤出黄岩岛潟湖，让中国渔民平安作业。

2012年5月30日至6月2日，我在美国的弗吉尼亚州出席彼尔德伯格会议，在间歇期间与也来出席会议的基辛格博士交谈。他以一位资深外交官的敏锐意识到，此事拖延下去会对中美关系带来不必要的牵扯。他主动向我了解整个事件的来龙去脉，认真听取了我对解决问题出路的意见，我甚至为他画了黄岩岛和潟湖的地图来做详细说明。他认为美国媒体的报道和官方的认识与我介绍的情况有比较大的差距，双方应更好地沟通，避免误解和误判。

2012年6月1日坎贝尔专程从华盛顿过来，约我在会场附近的一家酒店会

面，随他而来的还有白宫国家安全委员会（NSC）亚洲事务主任麦艾文。坎贝尔还记得我对东亚峰会高官会上他的“后院”之说有意见，主动表示这个表述“不合适”，认识到有关问题的复杂性和敏感性，接受我当时的交涉。他转而谈到黄岩岛问题，情绪有点激动，表示不要低估美国对此事的敏感，以为其会置身事外。他希望尽快降温而不是升温，担心事态继续下去会加剧菲律宾和东盟的挫败感，认为中国这样的大国、强国在欺负自尊心强的小国、弱国。坎贝尔掌握的信息显然基于菲方的通报，他认为是中方在增派更多装备精良的执法公务船施加压力，并在潟湖口构建缆绳屏障使得菲政府船无法离开。他们拿出的卫星照片显示潟湖口有拦截屏障。

我耐心听他讲完，在回应之前，提出一个一直萦绕心头的问题：菲律宾海军为什么会这样大胆地挑衅中方？菲方曾经解释说，那艘海军舰只原本是去观察朝鲜发射的导弹的，这显然不能自圆其说。我的问题是：“美方在黄岩岛事件中扮演了什么角色？”“当然，”我说，“若你不便回答，我也理解，若能回答，希望讲真话。”

我与坎贝尔也算是相熟了，而且我们都性情率直，是可以对话的，所以我这样直截了当地问他并不显得冒犯。他也很坦率地回应说：“我可以很负责地说，美国没有任何参与。”他的这个回答很重要，因为这关系到中方对黄岩岛事件的判断。

我向坎贝尔等人仔细介绍了整个事件过程，尤其菲方的无理行为和拒绝外交对话的做法，谈到对现场局势的分析。我尤其强调，中方渔民在潟湖内属于正常作业，没有任何武装，菲律宾武装公务船须撤出潟湖，从而冷却事态，防止发生冲突。至于潟湖外的中国公务船，我说：“菲方违约在先，挑衅在先，中方无法再相信菲律宾，决心保持公务船对黄岩岛的警戒，防止将来发生新的挑衅。”在事实面前，坎贝尔也承认中方是在做出反应，但是希望中国作为大国，不宜反应

过度。

美方一再强调无意在中菲之间斡旋，表示中方显示的态度东盟国家已经明白，应尽快冷却事态，因为几天后，2012年6月8日，菲律宾总统阿基诺将要到访华盛顿，让中菲冲突成为访问焦点不符合美方的接待意图。对美方来说，能在此前解决这个难题至关重要。坎贝尔接受了我的观点，即菲律宾公务船撤出潟湖是解决问题的出路，但是他希望中方公务船也能撤出。我未获授权，不可能做任何承诺，但是中国公务小艇进入潟湖是为了保护渔民不受菲方武装公务船的威胁，如果菲方撤出，中方公务船也没有必要继续停留在潟湖内。确实，中方公务船通常都是在潟湖外面执法，鲜有进入潟湖的。坎贝尔告诉我，美方将明确要求菲方“小心处理此事”，同时希望菲方采取行动后，中方也能下令撤出相关船只。坎贝尔与菲律宾外长罗萨里奥是好朋友，他很快成功说服了菲方撤出潟湖内的船只。2012年6月3日，我离开美国回国，在去机场的路上接到坎贝尔的电话，他说菲律宾公务船已经撤出潟湖，恳切要求中方也尽快撤出。我回到北京的时候，相关部门已经在评估潟湖内的局势，确认菲律宾武装船只已经撤出潟湖之后，开始调度中方公务小船也离开潟湖。菲律宾外交部公开确认，双方公务船只于2012年6月5日全部撤出黄岩岛潟湖。

入夏，南海全面进入休渔期。中国在南海的伏季休渔政策是从1999年开始实施的，因为南海海域的捕捞强度超过了资源再生能力，渔业资源持续衰减，主要经济鱼类大量减少。伏季休渔制度是中国维护海洋渔业可持续发展的一项重要举措，有利于改善海洋渔业生态环境，保障渔民群众长远经济利益。2012年5月1日起，北纬12°以北的南海海域全面进入海洋伏季休渔期，持续到2012年8月16日。休渔期间渔船一律停港、封网。黄岩岛事件干扰了中国渔民在这里的作业，经过一段延期，黄岩岛潟湖渔场也进入休渔期，中国渔船相继离开黄岩岛潟湖。

在“黄岩岛事件”的高热阶段，出于安全考虑，已经有中国游客取消旅行预订，菲律宾媒体还传出将发生反华示威的消息。2012年5月10日，中国国家旅游局发出旅游安全提示，特别提醒游客，除非必要，近期应暂缓前往菲律宾旅游。多家旅行社通过为游客转换访问目的地、劝退、全额退款等措施，暂停组织赴菲旅游。同时，菲律宾总统阿基诺主动缓解两国之间的气氛，于2012年5月10日任命了两位中国事务特使，派他们访问北京，其中一位是华裔人士李永年，另外一位是塞萨尔·萨拉梅亚。他们表示菲方希望翻过这一页，恢复两国关系的正常发展。这让我们有机会向他们全面介绍黄岩岛属于中国的历史经纬和中方对黄岩岛争端的看法。双方秉持实事求是的精神，谈话基本保持冷静和理性，都希望中菲的人文经贸往来不再中断。我在会见两位特使时，说明了这次事件在中国公众中引起的愤怒情绪和对双方交往带来的影响，表示中国希望和菲律宾维持友好的双边关系。他们的访问在一定程度上缓解了双方的紧张气氛。

然而，菲律宾政府的声音并不一致，外长罗萨里奥继续到处渲染，说是中方要求美方对菲律宾施加压力撤离船只，而自己伺机占据了黄岩岛。罗萨里奥显然是为他继续兴风作浪、筹备提请南海仲裁做铺垫，而他最重要的假设是菲律宾拥有黄岩岛，现在被中国占据了。菲方在黄岩岛事件前后炮制出对黄岩岛的新“主权依据”，称“菲律宾自独立以来就对黄岩岛实施了有效占领和有效管辖”。

当时我在与坎贝尔的谈话中把这些情况说得很清楚。不过他对黄岩岛的地理条件和细节了解多少是个疑问，从事后的表态看，美方对罗萨里奥关于中方不履行承诺撤船的说法是同情和接受的。坎贝尔曾经当面对我说：“是你成功地操纵了我们。”在这样的认识的影响之下，中方被描绘成缺乏诚信的一方，在美国和菲律宾，人们普遍认为是中方不履行共同撤走船只的承诺，伺机占据了黄岩岛。

菲方和美方散布的这种错误的信息和认知是不符合事实的，如果依据这样的认知进行决策，更是危险。事实是，2012年，面对菲律宾军舰在黄岩岛海域对

中国渔船和渔民的威胁、挑衅，中方派出海监和渔政船只巡航黄岩岛海域，保护中方人员和财产安全。“黄岩岛事件”之后，菲律宾对黄岩岛的野心并未打消，仍然坚持派小型武装公务船在黄岩岛潟湖内威胁中国渔民作业，迫使中方也派出小型公务船进入潟湖，双方形成对峙，造成冲突风险。我与坎贝尔讨论的正是潟湖内的问题，而没有涉及潟湖外的事情。2012年6月初，菲律宾的小型公务船从潟湖撤出之后，中方的小型公务船也离开了潟湖。

因此，从事件的经纬看，不存在中方“欺骗”的问题。现在，中菲再度回到对话与合作的轨道，重新回顾一下这段经历是必要的。

中国与菲律宾两国友好源远流长，中国对两国分歧的处理也一直照顾到菲律宾作为长期友好邻国、两国人民感情深厚的现实。2012年菲律宾海军在黄岩岛的挑衅事发突然，但是在整个处置过程中，中方表现出了极大的克制和善意。

在南海的领土和海洋权益问题上，中国坚持用和平谈判的方式解决分歧，而不选择用军事手段解决，非不能为，而是出于对周边环境的爱护和对邻里关系的照顾。20世纪90年代以来，中国通过与当事方的直接谈判和与东盟国家协商，比较有效地控制住了争议的扩大与发酵，维持住东亚地区总体和平稳定局面。相较于世界上许多地区发生的冲突和动荡，东亚国家对分歧和矛盾采取冷处理的方式是成功的。但是，中国立场的重要基础是保持对固有领土的主权，这是决不能动摇的。任何国家试图采取新的侵害中国主权和权益的做法，必然会遭到中国的强烈反应和反制，2012年的“黄岩岛事件”即是一个值得相关各方警醒的教训和例证。菲律宾对黄岩岛不曾拥有，中国尊重他国主权和领土完整，同时也不会允许丢失一寸国土。菲律宾是中国的近邻，许多问题不是不可以商量解决，但是一切努力都应该建立在诚实信任的基础之上。

（原文发表于2021年2月中信出版社出版的《看世界2：百年变局下的挑战和抉择》，有增删）