

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.03.006

胡杰:“英国干涉中国在南海维权:前瞻与预防”,《太平洋学报》,2019 年第 3 期,第 61-74 页。

HU Jie, “The UK’s Intervention in China’s Safeguarding Its Legal Rights in the South China Sea: Prospect and Prevention”, *Pacific Journal*, Vol. 27, No. 3, 2019, pp.61-74.

英国干涉中国在南海维权:前瞻与预防

胡 杰¹

(1.武汉大学,湖北 武汉 430072)

摘要: 对华战略博弈的政治需求、提升英国在亚太影响力的安全需求、彰显全球性大国地位的心理需求,共同构成了英国干涉中国在南海维权的主要动机。英国通过中英战略对话对中方立场进行外交试探,利用香格里拉对话会了解各方政策走向和南海问题的发展趋势,并可能借助同盟友的合作既实现在南海的军事存在又避免过分刺激中国。此外,五国联防组织的存在构成了英国驻军亚太的法理基础,七国集团则为英国在南海搅局提供了机制保障。中国应冷静观察和分析英国在南海问题上的各种动向,在坚决反对英国成为南海问题新的域外国家因素的同时,也要有意识地利用英国分化西方阵营。

关键词: 英国;中国;南海问题;前瞻;预防

中图分类号:D815.5

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2019)03-0061-14

在关于南海问题域外国家因素的研究中,美国、日本、澳大利亚、印度、俄罗斯等是主要的研究对象,但关注英国南海政策的成果却并不多见,特别是中国学者对这一问题着墨甚少。^①究其原因,主要是英国并不是地理上的亚太国家,而且在 1971 年从苏伊士运河以东撤军后就

逐渐从亚太政治舞台中淡出,对南海事务和亚太地缘政治缺乏足够的影响力。不过,随着南海问题成为全球瞩目的焦点,特别是美国等域外国家有意推动南海问题国际化,英国在其全球战略的统摄下干涉中国在南海的维权,正在从某种设想或推论开始变成一种无法回避的可

收稿日期:2018-09-05;修订日期:2019-01-24。

基金项目: 本文是研究和阐释党的十九大精神国家社科基金专项“新时代中国特色社会主义思想指引下的海洋强国建设方略研究”(18VJ067)、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“世界海洋大国的海洋发展战略研究”(16JZD029)、中国海洋发展研究会基金项目“英国对美国在南海‘航行自由行动’的立场研究”(CAMAJJ201802)的阶段性研究成果。

作者简介: 胡杰(1984—),男,湖北武汉人,武汉大学中国边界与海洋研究院讲师、国家领土主权与海洋权益协同创新中心副研究员,历史学博士、法学博士后,主要研究方向:英国海洋战略、海洋文明史。

*感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

^① 笔者所见,目前国内对外对当前英国干涉中国在南海维权的关注都较少,中国学者主要在以欧盟为研究对象的文章中对该问题有所提及,如邢瑞利、刘艳峰:“欧盟干涉中国南海维权:路径、动因与前景”,《现代国际关系》,2016 年第 5 期;苏晓晖:“欧盟不愿强势介入南海问题”,《太平洋学报》,2016 年第 7 期;敬璇琳、刘金源:“务实主义的被动外交——欧盟南海政策的演进及未来走向”,《欧洲研究》,2018 年第 4 期等;国外学者对该问题的研究也处于起步阶段,相关研究主要围绕英国在南海的利益维护与政策取向展开,它们对中国在南海的维权举措多持怀疑和批评态度,较有代表性的有:John Hemmings and James Rogers, *The South China Sea: Why It Matters* “Global Britain”, London: The Henry Jackson Society, 2019; Jonathan Eyal, et al., eds., *Partners for Global Security: New Directions for the UK-Japan Defence and Security Relationship*, London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2015, 等。

能。本文所定义的英国干涉中国在南海维权,是指英国或明或暗地阻挠中国维护自身在南海的领土主权与海洋权益,并对南海问题的发展走向产生实质性影响,成为中国在应对南海争端时需要考虑的新的域外国家因素。

一、英国干涉中国在南海维权的提出和表现

2015年1月30日,时任英国外交大臣哈蒙德(Philip Hammond)在新加坡南洋理工大学拉贾拉特南国际研究院发表演讲时表示,英国在亚太地区有着重要的政治和经济利益,特别关注地区局势稳定。他强调,尽管英国在南海和东海的主权争端中不持立场,但英国持续关注争端的解决方式。该地区的任何领土争端都必须根据国际法通过对话来解决,而不能诉诸武力或强权政治。哈蒙德表示,英国与新加坡、马来西亚、澳大利亚和新西兰签订有《五国防御协议》(Five-Power Defence Arrangements, FPDA),因此英国有义务向亚太地区盟友和伙伴提供援助。哈蒙德表示,英国准备加强在亚太地区的军事力量部署,以防止该地区因政治、军事局势紧张而导致安全情况不断恶化。哈蒙德的演讲首次将《五国防御协议》与中国南海的主权争端联系起来,并且首次暗示英国可能干涉中国在南海维权,这也提出了亚太地区以外的域外大国干涉中国在南海维权的新问题。^①从近几年英方的动作来看,英国干涉中国在南海维权的具体形式,主要有政治宣示、外交施压、开展针对中国的军事合作和巡航南海等。

1.1 政治宣示

政治宣示主要指英国单独公开阐释对南海争端的立场,这种宣示虽然一般强调英国在南海问题上的中立态度,但实际上处处暗含了对中国在南海维权行动和南海政策主张的批评。

2015年5月,时任英国国防大臣法伦(Michael Fallon)在香格里拉对话会上较为系统地阐述了英国对南海争端的基本立场:(一)南

海、东海争端及其他亚太领土争端绝不仅仅是地区性问题,它们在全世界都应关注的问题;(二)英国作为一个拥有全球影响力的国家,持续关注亚太安全问题是合理的;(三)英国具有应对地区不稳定因素、防止其发展成为公开冲突的丰富经验。法伦提出,英国应对地区不稳定因素的经验可以概括为三点,即坚定地表明立场、建设强大的武装力量和加强与盟友和伙伴的合作。尽管法伦再次强调英国在南海争端中不持立场,但他又特别提出任何挑衅性的行为都可能危及地区稳定并增加战略误判的风险,而最近填海造陆的行动将妨碍南海航行自由并威胁地区稳定。英方呼吁南海争端各方保持克制,避免使地区紧张局势升级,积极寻求在国际法框架下和平解决海洋争端的办法,并澄清其主张和法理基础。法伦的这番言论虽然没有公开点名,但其对中国在南海建设岛礁行为的指责已经相当明显,且火药味十足。法伦特别提出,英国将与美国和其他盟友一道维护国际秩序,并且支持美国在维护亚太和平稳定上发挥领导作用。^②

1.2 外交施压

外交施压主要指英国联合美国、日本、澳大利亚等盟友,对中国在南海的政策和维权行动提出批评,这一趋势在2013年菲律宾提出所谓“南海仲裁”,以及2016年7月仲裁结果宣布之后日趋明显。相比隐晦的政治宣示,外交施压更接近于公开对中国提出批评和指责,相关表态更直接更尖锐。外交施压主要有双边场合的表态和多边场合的声明等两种形式。

双边场合的表态主要指英国高官利用访

^① Philip Hammond, "Foreign Secretary's Speech on the UK in Asia Pacific", HM Government, 30 January 2015, <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretarys-speech-on-the-uk-in-asia-pacific>; Ridzwan Rahmat, "UK Prepared to Deploy Military Assets to Support FPDA in Event of Future Asia-Pacific Crises, Says Foreign Secretary", IHS Jane's 360, 2 February 2015, <http://www.janes.com/article/48537/uk-prepared-to-deploy-military-assets-to-support-fpda-in-event-of-future-asia-pacific-crises-says-foreign-secretary>.

^② Michael Fallon, "Shangri-la Dialogue, Singapore's 50th Birthday", HM Government, 1 June 2015, <https://www.gov.uk/government/speeches/shangri-la-dialogue-singapores-50th-birthday>.

问、会谈之机,表达英国与某一盟友对南海问题的共同关注和对中国的维权行动的批评。2018年8月,正在美国访问的英国国防大臣威廉姆森(Gavin Williamson)在智库大西洋协会发表演讲时强调英美同盟牢不可破,表示英国已做好准备去分担美国对国际安全的责任,并在必要时不排除使用武力。他公开批评中国不尊重国际规则,指责中国在南海人工岛礁上部署军事设施的行为是“倒退之举”。^①

2016年1月8日,英日两国外长和防长在东京举行了第二届英日“2+2”会谈。在会后发表的联合声明中,英日两国表达了对南海和东海问题的特别关注。声明表示,英日反对大规模填海等一切强制性或单方面行动,认为此举将改变南海现状并加剧紧张局势。声明强调,南海争端必须在《联合国海洋法公约》等国际法机制下和平解决,英日两国支持落实2002年的《南海各方行为宣言》,争取早日达成南海行为准则。两国支持南海航行自由和飞越自由,密切关注菲律宾提起的“南海仲裁案”,并认为法庭的仲裁决定具有法律约束力。^②这份联合声明标志着英国介入南海问题的态势日渐明朗化。

2018年2月,英国国防大臣威廉姆森在访问澳大利亚期间表示,英国支持美国在南海开展“航行自由行动”,并强调英国和澳大利亚不会对中国在南海的野心熟视无睹,并将抵制任何“不轨图谋”(malign intent)。^③8月,威廉姆森在访美期间的演讲中又公开批评中国在南海人工岛礁上修建军事设施的行为,认为此举破坏了国际规则。^④

多边场合的声明主要指英国借由其所参与的国际组织和合作机制的集体发声这一途径,体现某些国家在南海问题上所谓的“共同立场”和“国际关注”,以进一步对中国施压,扩大影响力,其中首推七国集团(G7)在南海问题上的持续表态。2015年4月举行的七国集团外长会议专门发表了关于海洋安全问题的宣言,强调海洋航行和飞越自由,并不点名地批评中国在南海的岛礁建设,指责其是改变现状并加剧紧张局势的单边行动。^⑤2016年5月、2017年5月和2018年6月,七国集团连续三年在峰会后发表

的声明中表达对东海和南海局势的关注。在2017年5月意大利峰会后发表的联合公报中,七国集团更是不点名地要求中国停止在争议岛礁上部署军事设施。这一言论遭到中方驳斥。中国外交部发言人陆慷表示,希望七国集团和域外国家认清形势,恪守在有关争议问题上不持立场的承诺,停止发表不负责任的言论,为本地区的和平稳定发挥建设性的作用。^⑥2018年4月,七国集团外长会议在加拿大多伦多举行。会后发表的公报再次不点名地指责中国,并要求以2016年7月12日仲裁庭做出的仲裁结果作为下一步和平解决南海争端努力的基础。中方批评这种言论“假借国际法名义,在东海、南海问题上指手画脚”,要求相关国家“停止无事生非地发表不负责任的言论”。^⑦

① Gavin Williamson, “Defence Secretary at Atlantic Council”, HM Government, 8 August 2018, <https://www.gov.uk/government/speeches/defence-secretary-at-atlantic-council>.

② UK Foreign & Commonwealth Office, “Second Japan – UK Foreign and Defence Ministerial Meeting”, HM Government, 8 January 2016, <https://www.gov.uk/government/news/second-japan-uk-foreign-and-defence-ministerial-meeting>.

③ Jon Sharman, “UK to Send Royal Navy Warship Through Disputed South China Sea in Challenge to Beijing”, Independent, 13 February 2018, <https://www.independent.co.uk/news/world/asia/uk-south-china-sea-royal-navy-warship-beijing-hms-sutherland-gavin-williamson-trump-us-australia-a8208016.html>.

④ 同①。

⑤ “G7 Foreign Ministers’ Declaration on Maritime Security Lübeck, April 15”, Ministry of Foreign Affairs of Japan, <https://www.mofa.go.jp/files/000076378.pdf>.

⑥ “G7 Leaders Express ‘Concern’ about East and South China Sea Disputes in Closing Statement”, South China Morning Post, 27 May, 2016, <https://www.scmp.com/news/world/article/1956243/g7-leaders-express-concern-about-east-and-south-china-sea-disputes>; “G7 Taormina Leaders’ Communiqué”, http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/G7%20Taormina%20Leaders%27%20Communiqu%27052017_0.pdf; “The Charlevoix G7 Summit Communiqué”, <https://g7.gc.ca/en/official-documents/charlevoix-g7-summit-communication/>; “外交部发言人陆慷就七国集团峰会联合公报涉及东海、南海问题答记者问”, 外交部官网, 2017年5月28日, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/dhdw_673027/11465917.shtml.

⑦ “G7 Foreign Ministers’ Communiqué”, April 23, 2018, <https://g7.gc.ca/en/g7-presidency/themes/building-peaceful-secure-world/g7-ministerial-meeting/g7-foreign-ministers-joint-communication/>; “2018年4月25日外交部发言人陆慷主持例行记者会”, 外交部官网, 2018年4月25日, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1554285.shtml.

1.3 军事合作

近年来,英国除巩固在五国联防组织框架下的地区合作机制外,还积极谋求同亚太地区的美国、日本、澳大利亚等国发展军事合作关系,这种军事合作关系突出地表现为联合训练和军演等。

2016年10月,英国空军4架“台风”战斗机飞抵日本,并与日本航空自卫队举行了代号为“北方卫士16”的联合训练。这是日本航空自卫队首次在本土与美国以外国家的空军举行联合训练,此举旨在进一步巩固英日安全与防务伙伴关系。^①11月,英国与美国、韩国举行了空军联合军演。2017年5月,英国又参加了在太平洋举行的美英法日联合军演,其中两栖登陆是重要演练科目。此次联合军演被认为具有针对中国日益积极的海洋维权动作,特别是在南海的维权行动的意味。^②2018年以来,英国派出“萨瑟兰”号护卫舰、“海神之子”号两栖船坞登陆舰、“阿盖尔”号护卫舰等舰艇前往亚太地区部署,并同美国、法国、澳大利亚、新西兰、日本等本地区的盟友和伙伴举行了多次联合军演和训练。在2018年5月举行的美菲“肩并肩”联合军演中,英国受邀担任灾后恢复训练的观察员。鉴于英国当前积极开展在亚太地区的防务与安全合作,未来它也有可能继澳大利亚和日本之后,实质性参与到军演中来,甚至使这种参与常态化。

2016年10月20日,美国海军作战部长理查德森(John Richardson)、英国第一海务大臣琼斯(Philip Jones)、日本海上自卫队幕僚长武居智久(Tomohisa Takei)在美国五角大楼举行了会谈。在会谈中,美英日强调三国在海洋事务上拥有广泛的共同利益和价值观,未来三方将进一步加强合作,尤其是在海上军演和联合巡逻等方面深化协作关系。^③会后签订的三方合作协定特别强调保护海洋贸易流通自由和增强三国海上力量作战能力的重要性,由此不难发现,英美日海洋合作的重点指向无疑是西太平洋和南海地区。^④

1.4 巡航南海

近年来,美国在南海高调开展所谓“航行自

由行动”(freedom-of-navigation operations, FONOPs),英国随即通过不同形式予以响应,首先就是在多个场合表示将派航母巡航南海。

2017年7月,时任英国外交大臣约翰逊(Boris Johnson)公开宣布,英国未来将派遣最新锐的“伊丽莎白女王”级航母前往南海,以维护“航行自由”(freedom of navigation)原则。^⑤随后,英国国防大臣法伦也表示,英国计划派遣航母前往南海,坚定地践行“航行自由”原则而不会受制于中方压力。^⑥2018年7月20日,英国国防大臣威廉姆森和外交大臣亨特(Jeremy Hunt),同来访的澳大利亚国防部长佩恩(Marise Payne)和外交部长毕肖普(Julie Bishop)在爱丁堡出席了新闻发布会。威廉姆森在会上表示,英澳两国商讨了在太平洋地区部署“伊丽莎白女王”号航母的方案,而澳大利亚军舰届时也将加入英国航

① 日本航空幕僚監部,“航空自衛隊及び英空軍による共同発表について”,<http://www.mod.go.jp/asdf/news/houdou/H28/1102.pdf>;日本航空幕僚監部,“日英共同訓練の詳細について”,<http://www.mod.go.jp/asdf/news/houdou/H28/1014.pdf>; British Embassy Tokyo, “Announcement: RAF Typhoon Aircraft to Visit Japan”, HM Government, 16 September 2016, <https://www.gov.uk/government/world-location-news/announcement-raf-typhoon-aircraft-to-visit-japan>.

② Haven Daley and Audrey McAvo, “France Leads Guam Military Exercises Amid China Sea Fears”, Defense News, May 11, 2017, <https://www.defensenews.com/news/your-military/2017/05/12/france-leads-guam-military-exercises-amid-china-sea-fears/>.

③ Royal Navy, “Royal, US and Japanese Navies Pledge Closer Cooperation Around the Globe”, Royal Navy, 24 October, 2016, <http://www.royalnavy.mod.uk/news-and-latest-activity/news/2016/october/24/161024-tri-lateral-agreement>; “2016 Trilateral Maritime Talks”, http://www.navy.mil/navydata/people/cno/Richardson/Messsage/CNO_US_Japan_UK_2016_Trilateral_Agreement.pdf.

④ Steven Stashwick, “US, UK, and Japan Navies Sign First Ever Trilateral Cooperation Agreement”, the Diplomat, November 1, 2016, <http://thediplomat.com/2016/11/us-uk-and-japan-navies-sign-first-ever-trilateral-cooperation-agreement/>.

⑤ Ben Doherty, “Britain’s New Aircraft Carriers to Test Beijing in South China Sea”, the Guardian, 27 July 2017, <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/jul/27/britains-new-aircraft-carriers-to-test-beijing-in-south-china-sea>.

⑥ Colin Packham, “Britain Plans to Send Warship to South China Sea in Move Likely to Irritate Beijing”, Reuters, July 27, 2017, https://www.reuters.com/article/us-southchinasea-britain-idUSKBN1AC1CB?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=EBB%207.27.17&utm_term=Editorial%20-%20Military%20-%20Early%20Bird%20Brief.

母战斗群执行巡航任务。^①在2018年以来澳大利亚日益积极地参加南海巡航行动的情况下,^②英国的这番表态无疑是对澳大利亚和美国的支持。同时,作为英联邦重要成员国,澳大利亚是英国致力于加强在亚太存在、逐步干涉南海事务的重要基石。澳大利亚也乐见英国投身以南海问题为重点的亚太战略博弈中,认为此举有益于澳方对南海问题的关切和战略利益。^③

2018年6月,英国国防大臣威廉姆森在香格里拉对话会上表示,英国将在亚太地区部署“萨瑟兰”号护卫舰、“阿盖尔”号护卫舰和“海神之子”号两栖船坞登陆舰等三艘舰艇,以体现英国对该地区的安全责任,深化同亚太盟友和合作伙伴的合作,并彰显维护海洋航行自由的极端重要性。^④8月31日,英国“海神之子”号两栖船坞登陆舰在前往越南途中进入西沙群岛中国领海,彰显所谓“航行自由”。尽管英媒报道称“海神之子”号并未接近有“激烈争议的地区”,但又表示英方拒绝承认对西沙群岛周边海洋权利的过分主张。^⑤事发后,中国海军依法对英国舰艇实施查证识别,并予以警告驱离。中方就此向英方提出严正交涉,并表示强烈不满。^⑥

二、英国干涉中国在南海维权的动机和收益

英国干涉中国在南海维权是由它的全球战略决定的,其主要动机可以从政治需求、安全需求和心理需求三个方面加以分析,由此可能而带来的收益也可以概括为三点。

2.1 动机分析

(1) 政治需求:对华战略博弈,在中美间保持平衡

2015年1月30日,中国宣布阿根廷总统克里斯蒂娜(Cristina Fernandez de Kirchner)将访华。就在同一天,时任英国外交大臣哈蒙德发表了关于英国将加强在亚太地区军事部署的演讲。从时间节点看,英方这一举动无疑是一种针对中国与阿根廷深化合作的表现。在英阿马

岛主权争端中,中国一直公开支持阿根廷。而在这之前,中英在英国首相卡梅伦(David Cameron)会见达赖喇嘛、人权问题、香港政改和“占中”事件等问题上多有龃龉和冲突,中英关系也经历了几番波折。直到2015年3月威廉王子(Prince William)访华,中英关系才得以明显改善,进而以2015年10月中国国家主席习近平访英为标志进入“黄金时代”。

在中英经贸关系发展如火如荼的同时,英国仍不忘在政治和安全事务上向中方施压。2016年12月1日,英国驻美大使达罗克(Kim Darroch)宣称,访问日本的英国“台风”战机将飞越南海争议区域以彰显国际飞越自由权利,而英国新建航母在2020年开始部署后将前往太平洋地区巡航,以宣示海洋航行自由原则。他强调,英美在保护海洋航行自由,确保海上和空中航线开放这一问题上的立场是一致的。这番言论遭到中方强烈批评。中方警告英方不要追随美日逐渐改变在南海问题上的立场,否则

① Severin Carrell, “South China Sea: UK Could Send Aircraft Carrier to Back Australian Vessels”, the Guardian, 20 July 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jul/21/south-china-sea-uk-could-send-aircraft-carrier-to-back-australian-vessels>.

② Australian Associated Press, “Australian Warships ‘Challenged’ by Chinese Navy in South China Sea”, the Guardian, 19 April 2018, <https://www.theguardian.com/australia-news/2018/apr/20/australian-warships-challenged-by-chinese-navy-in-south-china-sea>.

③ Sean Keeley, “UK to Challenge China in the South China Sea”, The American Interest, July 28, 2017, <https://www.the-american-interest.com/2017/07/27/uk-challenge-china-south-china-sea/>.

④ Gavin Williamson, “Raising the Bar for Regional Security Cooperation”, HM Government, 6 June 2018, <https://www.gov.uk/government/speeches/raising-the-bar-for-regional-security-cooperation>; Joshua Neveit, “Britain Deploys Three Warships to South China Sea to ‘Send Strongest Signals’”, Daily Star, 3 June 2018, <https://www.dailystar.co.uk/news/latest-news/707108/royal-navy-warships-south-china-sea-north-korea-gavin-williamson-mattis>.

⑤ Tim Kelly, “Exclusive: British Navy Warship Sails Near South China Sea Islands, Angering Beijing”, Reuters, September 6, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-britain-china-southchinesea-exclusive/exclusive-british-navy-warship-sails-near-south-china-sea-islands-angering-beijing-idUSKCN1LM017>.

⑥ “2018年9月6日外交部发言人华春莹主持例行记者会”, 外交部官网, 2018年9月6日, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1592689.shtml.

将严重损害发展势头良好的中英关系。^① 2018年8月,英国外交部负责亚太事务的国务大臣菲尔德(Mark Field)在雅加达发表演讲时,再次强调各方要尊重南海的航行自由和国际法,包括遵守海牙仲裁庭的裁决。^② 2018年9月,在英舰擅自进入我西沙领海事件发生后,中国国务委员兼外长王毅在纽约会见英国外交大臣亨特时表示,希望英方把不在南海问题上选边站队的表态真正落实到行动上。亨特重申了英方的立场,强调英方在南海问题上不选边站队。^③ 2018年10月,中国外交部发言人华春莹再次批驳了英方对其军舰赴南海行使“航行自由”的辩护和对中方的无理指责。^④

目前可见,英国的南海政策在很大程度上是追随美国的南海政策,即以反对妨碍航行自由、反对单方面改变现状和避免地区紧张局势升级为核心诉求,要求各方保持克制,以确保南海地区的安全稳定,实际上这些要求都是主要针对中国而言。英国的加入无疑是对美国有意将南海问题国际化的大力支持。尽管特朗普(Donald Trump)上台后,不再提奥巴马(Barack H. Obama)时代的“亚太再平衡”战略,但美国一再通过在南海的军事冒险行动试探中国的底线。在这种情况下,英国需要与美国协调立场,积极谋求利用亚太海洋矛盾为自己谋取利益空间,并巩固英美同盟关系。

可以预见,南海问题作为对华战略博弈的一张政治牌,不排除在今后中英关系再度出现波折时被英国打出的可能。英国一方面在经济上需要中国,积极同中国在基础设施投资、金融服务等领域展开合作,另一方面又必须避免因对华接近而疏远英美关系,要展现出支持传统盟友、巩固英美特殊关系的政治姿态。换言之,英国力图在中美之间保持平衡。

(2) 安全需求: 维护所谓的地区稳定, 提升英国在亚太影响力

2015年11月21日,英国公布了《2015年国家安全战略和战略防务与安全评估报告》。这份指导未来英国国家安全战略的重要文件强调,英国的长期安全和繁荣建立在一个体现英国价值

观的稳定的国际制度基础之上。而推进英国的全球影响力被列为英国国家安全的第二大目标。^⑤ 在2014年的《英国国家海洋安全战略》、2015年的《国家安全战略和战略防务与安全评估报告》中,亚太地区均被定位为体现英国全球影响力、维护英国战略利益的重要地区。^⑥ 英国认为亚太地区关系到未来英国的发展前景,特别是在英国“脱欧”、西方与俄罗斯关系持续紧张背景下,英国将注意力转向亚太也是势所必然。

英国学者普遍认为,尽管亚太地区与英国在地理上相距遥远,但如果目前中国与其邻国及美国的紧张关系发展为公开冲突的话,对英国在政治、经济和军事上的影响都将是巨大的。^⑦ 换言之,英国重视亚太不仅是出于经济原因,也是基于政治和安全上的战略考虑,它仍在相当程度上将亚太的崛起,特别是中国的快速崛起视为削弱英国全球影响力的一大潜在因素。^⑧ 在事实

① “British Fighters to Overfly South China Sea; Carriers in Pacific After 2020-Envoy”, The Straits Times, Dec 3, 2016, <http://www.straitstimes.com/asia/east-asia/british-fighters-to-overfly-south-china-sea-carriers-in-pacific-after-2020-envoy>.

② Mark Field, “The UK and All of Asia, A Modern Partnership: Mark Field’s Speech”, HM Government, 14 August 2018, <https://www.gov.uk/government/speeches/minister-mark-field-speech-the-uk-and-all-of-asia-a-modern-partnership>.

③ “王毅应约会见英国外交大臣亨特”, 外交部官网, 2018年9月25日, <https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1598290.shtml>.

④ “2018年10月24日外交部发言人华春莹主持例行记者会”, 外交部官网, 2018年10月24日, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1606756.shtml.

⑤ HM Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*, London: Her Majesty’s Stationery Office, 2015, pp.9-11.

⑥ HM Government, *The UK National Strategy for Maritime Security*, London: Her Majesty’s Stationery Office, 2014; HM Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*, London: Her Majesty’s Stationery Office, 2015.

⑦ UK Foreign and Security Policy Working Group, *Strengthening Britain’s Voice in the World: Report of the UK Foreign and Security Policy Working Group*, November 2015, p.10, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/20151103UKForeignSecurityWorkingGroupReport.pdf>.

⑧ Edward Schwarck, “Understanding the UK’s Security Policy in the Asia-Pacific”, in Jonathan Eyal, et al., eds., *Partners for Global Security: New Directions for the UK-Japan Defence and Security Relationship*, London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2015, p.20.

上已沦为“中等强国”的情况下,英国仍要保持全球性大国的地位,不希望在国际舞台上被轻视为一个纯粹的欧洲国家,而就亚太安全事务发声,特别是在南海问题上发挥尽可能大的作用就成为英国维护其全球影响力的重要方式,而南海局势若保持一定程度的紧张为英国发挥影响力提供了空间。目前,美国不仅积极拉拢菲律宾、越南等南海主权争端当事国,还鼓动日本、澳大利亚等域外国家干涉争端,谋求将南海问题国际化。因此,英国(还有法国,甚至是北约和欧盟)的加入是契合美国的战略布局的。如果英国也成为中国在南海维权时必须正视的对象,则对英国而言在很大程度上标志着其提升亚太影响力的努力取得了成效。

除在战略层面确保英国的全球大国地位、提升国际影响力外,英国在南海乃至亚太地区的安全需求本质上还是经济安全的需要,即保证英国在亚太投资的安全和市场流通的安全通畅。为此,英国不排除通过适当的军事干涉和建立强有力的地区双边防务合作关系,来支持建立它反复强调的基于规则而非实力的亚太秩序。^①换言之,南海局势出现一定程度的动荡固然可以为英国发挥作用、提升在亚太影响力提供空间,但这种动荡不能失控,保持总体上的稳定才符合英国的根本利益。

(3) 心理需求:难掩历史情结,体现英国仍具大国地位

英国在历史上是缅甸、马来西亚、文莱、新加坡等多个东南亚国家的殖民宗主国,并曾长期占据我国香港地区。南海也是连接英属印度和东南亚殖民地,以及通往澳大利亚和新西兰两个英国自治领的战略要道。换言之,历史上英国在南海地区是长期存在的主要政治力量。

英国也是最早探索和勘测南海地理环境的西方国家之一。1784年英国地理学家达尔瑞姆剖的“中国海滩礁列举”(Mr. Dalrymple's Account of Shoal in the China Sea)是1685—1784年间外国船只唯一记录的关于南海诸岛礁滩暗沙经纬度的西方文献,文中多次提到英国船只在南海的航行和勘测活动。1805年,英国地理

测绘学家霍尔布格出版了《进出中国海航海纪要》,书中详细记载了南海主要航线和各岛礁地理位置。整个19世纪至20世纪初,英国舰船多次在南海进行勘测活动,留下了关于中国人在南海岛礁上的生产生活情况的丰富记录。^②1933年法国制造“九小岛”事件后,英国虽然认为自身在南海也有某种利益,但认为就此同法国交涉抗议缺乏足够的法理依据,且判定南海岛礁对英国战略价值不大,英国的海上航线未受“九小岛”事件影响,也不愿受日本挑拨而影响英法关系。^③20世纪50年代,在南海岛礁争端开始显现之时,英国经过评估后最终放弃南威岛和安波沙洲的“主权”主张,并选择不卷入各方纷争,甚至是默认中国的主权主张。^④在70年代的官方档案中,英国通过法理分析,也认定中国对南沙群岛主权声索最为有力。^⑤

由此可见,英国不介入南海岛礁主权争端的基本立场是一以贯之的,它更关注的是自身在南海地区的航行安全。随着二战后国力的持续衰退,特别是1971年自苏伊士运河以东撤军后,英国在南海地区的政治和军事存在已然式微,留存的主要是以航运和商贸为代表的经济利益,而这尤为需要在南海营造一个稳定的政治环境和规则秩序。这也是英国特别关心南海局势,强调以国际法为依据和平解决南海问题的主要原因。另一方面,英国始终抱有“日不落

① David Warren, “Does Britain Matter in East Asia?” Research Paper, Chatham House, 2014, Quoted in Edward Schwarck, “Understanding the UK's Security Policy in the Asia-Pacific”, in Jonathan Eyal, et al., eds., *Partners for Global Security: New Directions for the UK-Japan Defence and Security Relationship*, London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2015, p.17.

② 参见辉明、廖大珂:“近代西方文献中的南海——海南人的家园”,《文史哲》,2015年第2期,第41—55页;房建昌:“近代南海诸岛海图史略——以英国海军海图官局及日本、美国、法国和德国近代测绘南沙群岛为中心(1685—1949年)”,《海南大学学报》(人文社会科学版),2013年第4期,第26—36页。

③ 郭渊:“20世纪30年代初中日法英对南沙战略作用的认知比较”,《海南热带海洋学院学报》,2017年第6期,第4页。

④ 郭渊:“冷战初期英国政府对南沙问题的讨论及立场”,《太平洋学报》,2018年第10期,第91—102页。

⑤ 韩永利、胡德坤:“20世纪70年代英国官方档案论证南沙群岛属于中国”,《边界与海洋研究》,2017年第3期,第107—116页。

帝国”情结。进入21世纪,特别是开启“脱欧”进程后,亚太地区对欲重新“全球化”的英国的战略重要性显著上升。在经济、军事等硬实力已难以同中美比肩的情况下,英国开始注重发挥软实力的作用,强调英国同其东南亚前殖民地国家的政治、历史和文化传统关系,谋求通过拓展同它们的合作来为英国“脱欧”后的大国之路提供支撑。同时,英国也适时表达对南海问题的关切,由此来体现它在“脱欧”后仍是一个不可忽视的全球性大国。

2.2 收益分析

(1) 在对华战略博弈中寻机谋求主动权

我们从中英在南海问题上的外交博弈中可以看出,尽管当前中英关系正处于“黄金时代”,但中英合作的范围仍主要限定在经贸领域,双方在政治和安全领域的合作尚未打开突破口,而且所谓香港、西藏、人权等问题长期阻碍中英关系深入发展,一直没有消除——它们不过是在中英经贸合作的热潮下被双方巧妙地回避了而已。中英作为不同意识形态、不同价值观和不同生活方式的两个大国,未来两国关系的发展难免还会出现波折甚至是倒退。当前英国秉持的是在经济上倚靠中国,在政治上紧跟美国的骑墙外交。南海问题可以被英国用作对华战略博弈的筹码,以谋求换取中方更大的回报,甚至使英国在未来的中英关系中占据主动。

(2) 巩固英美同盟,减少“脱欧”震荡

近年来,英国在南海问题上持续对中国发动外交攻势,是与其在“脱欧”背景下对美国的战略倚重加深密不可分的。特朗普上台后,美国同包括其传统盟友在内的世界主要大国都摩擦不断。英美关系虽然也一度产生风波,但大体上仍然保持了其“特殊性”。英国将于2019年正式“脱欧”,迫切需要在“脱欧”后进一步加强跨大西洋关系,减少“脱欧”带来的政治、经济和社会震荡。目前,英美分歧主要集中在经贸领域,两国在外交、防务和安全问题上立场基本一致。因此,如果英国在外交、防务和地区安全上配合美国持续对中国施压,加大对中国在南

海维权的干涉力度,无疑将是对美国的示好,其目的正是通过将英美同盟关系扩展到亚太地区的方式,来寻求美国在“后脱欧时代”(post-Brexit era)对英国的支持。

(3) 提升英国对亚太安全事务的话语权

英国在南海问题上屡屡对中国发难,对华态度渐趋强硬,这本身就是要体现英国的立场:讨论亚太安全事务,英国不能缺席。同时,作为五国联防组织的一员,英国可以打着“集体安全”的旗号干涉南海事务。而美国、日本、澳大利亚、法国等英国在亚太地区的盟友和伙伴,也在不同程度上欢迎并支持英国加强在亚太的政治、经济和军事存在,其中日本拉拢英国对抗中国的态度尤为积极。可见,英国介入南海问题虽然面临着来自中国的巨大压力,但有助于英国深化同其有着传统联系的马来西亚、文莱、新加坡等前英属殖民地国家的关系,巩固并拓展与亚太盟国和伙伴的安全合作关系,甚至不排除英国因为南海争端各方对它的战略所求而获取它们回报的可能,而这种回报首先就是提升英国对亚太安全事务甚至直接是南海问题的话语权。同时,英国也希望深化英美在太平洋地区的合作,利用美国在亚太安全事务中的主导地位,提升英国在这一地区的影响力。

三、英国干涉中国在南海维权的路径和成本

从奥巴马政府执政后期开始,随着美国在南海问题上对华态度愈加强硬、军事冒险行动频频上演,英国在南海问题上的表态也渐趋尖锐。以派舰艇穿越南海为代表,未来英国在干涉中国在南海维权的问题上还会有更多实质性举动,其可能的路径主要有四个方面,相应地它也会付出高昂的成本。

3.1 路径分析

(1) 中英对话:逐步确定英国的外交活动空间

自2004年宣布建立全面战略伙伴关系和

定期会晤机制以来,中英已经举行了九次战略对话。2016年12月20日,时任中国国务委员杨洁篪与时任英国外交大臣约翰逊在伦敦共同主持了中英第八次战略对话。英国外交部在关于这次中英战略对话的新闻稿中提到,双方讨论了在南海地区遵守国际法及避免加剧紧张局势的行为的重要性。^①中国外交部对这次对话内容的报道中,则未提及南海问题。^②由此可见,在面对高度敏感的南海问题时,中英都尽力避免这一问题影响近年来持续升温的中英关系的大局。但英方在外交辞令背后,则是对中国在南海积极的维权行动难以释怀的疑虑。

目前,英方通过外交渠道主要表达对南海紧张局势升级可能造成的地区不稳定的担忧,以及强调南海航行自由的重要性。而中方也一再重申了在南海问题上的原则立场。总的说来,中英在提及南海问题的对话中主要是各自阐述己方立场,而并未有深入具体的讨论。两国都认识到南海问题的复杂性以及在中英关系中的相对次要地位,而有意回避这一问题。英方通过直接对话了解中方在南海问题上的原则立场,以逐步确定英国在南海问题上的活动空间和回旋余地。

(2)“香会”发声:突出南海议题,了解各方立场

香格里拉对话会(IISS Shangri-La Dialogue)是由英国国际战略研究所(International Institute for Strategic Studies, IISS)主办、新加坡国防部协办的亚洲安全峰会(Asia Security Summit)。自2002年举行首次对话会以来,一年一度的香格里拉对话会已经发展成为亚太地区规模最大、规格最高、影响最广泛的安全对话机制之一。近年来,香格里拉对话会在议题设置上尤为关注南海争端,特别是所谓南海“航行自由”和中国在南海的岛礁建设。这也使得近几年的香格里拉对话会几乎成为美、英、法等西方大国众口一词,批评、指责中国的南海政策和在南海的维权行动的舞台。究其原因,除南海问题本身的热度外,也同主办方英国国际战略研究所在议题设置上聚焦敏感和有争议的话题,刻意

渲染南海问题上的矛盾和冲突有关。英国国际战略研究所是一个以军事战略研究为特色的智库,其活动虽然面向全球,但主要经费来源是英国、美国、加拿大等国基金会的捐款,会员和研究人员的也以欧美人士为主。因此,英国国际战略研究所的活动难免打上西方意识形态的烙印,特别是体现英国政府的立场偏好,为英国国家利益服务。我们看到,西方大国在香格里拉对话会上就南海问题对中国的“集体发难”同2015年以来英国愈益积极、高调地介入南海问题的态势是同步的,这显然不是巧合。

另一方面,开展“一轨半”防务外交是香格里拉对话会的一大特色。高官与会保证了对话的权威性,而由民间机构主办又淡化了会议的政治色彩,使得与会嘉宾能尽可能地畅所欲言,甚至不乏唇枪舌剑。在这样一个非正式场合,作为南海域外国家的英国更能轻装上阵、进退自如。它不仅可以力促会议更多聚焦南海问题,以便其进一步了解、判断各方立场和政策走向,掌握南海问题的发展趋势,而且可在南海问题上创设话题、制造舆论,利用这个平台配合美国造势。同时,英国又注意在取悦美国和维护对华关系之间保持平衡,从而达到既谋取在南海问题上的话语权又能左右逢源的目的。

(3)借力盟友:军事合作彰显所谓南海“航行自由”

英国自1997年将香港交还给中国后,在包括南海在内的广阔的西太平洋地区已无领地,是完全意义上的域外国家。从英国每况愈下的军力来看,它必须借助同亚太地区盟友的合作,才能勉力在南海体现军事存在。^③英国寻求合作

^① UK Foreign & Commonwealth Office, “Foreign Secretary Discusses Foreign Policy Priorities and Trade with China”, HM Government, 20 December 2016, <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-discusses-foreign-policy-priorities-and-trade-with-china>.

^② “第八次中英战略对话在伦敦举行”,外交部官网,2016年12月21日, http://www.fmprc.gov.cn/web/wjwb_673085/zjzg_673183/xos_673625/xwlb_673627/t1425817.shtml.

^③ Emanuele Scimia, “UK Must Rely on Allies to Project Power in Pacific”, Asia Times, August 13, 2018, <http://www.atimes.com/uk-must-rely-on-allies-to-project-power-in-pacific/>.

的大国主要有美国、法国、日本等。

第一,暗中支持美国的“航行自由行动”。作为制约中国在南海维权的最大域外国家因素,美国无疑也是促使英国干涉中国在南海维权的最大推动力,同时也是英国借力的首选对象。同时,英国也有意以英美军事同盟为抓手,一方面借助美国在亚太安全体系中的主导地位为英国进军亚太铺平道路,另一方面也通过暗中支持美国在南海的“航行自由行动”来体现并巩固英美特殊关系,彰显英国的全球性大国地位。

2016年4月18日,时任英国外交国务大臣斯瓦尔(Hugo Swire)就表示,英国与美国不仅要巩固传统的跨大西洋关系,21世纪也要在亚太地区展开更为高层次和深入的合作。他强调,英国虽然在南海争端中不持立场,但要求争端必须根据国际法以和平方式解决,南海航行自由和飞越自由原则不容挑战。英国认可和支持美国在亚太捍卫上述原则时所扮演的角色。^①2017年7月,英国外交和国防大臣先后表态将派新航母前往南海巡航,被媒体认为是对美国在南海开展的“航行自由行动”的支持。^②2018年以来,英国对“航行自由行动”的支持不再主要停留在政治表态上,而是更多采取了舰艇巡航、联合军演等一系列实质性举动。虽然英国拒绝承认上述行动是在执行美国所定义的南海“航行自由行动”,也避免公开支持“航行自由行动”,但又强调英国舰艇的举动旨在维护南海“航行自由”。由此可见,英国无疑已在暗中支持美国在南海的“航行自由行动”。

第二,不排除英法联合巡航南海的可能。英法同样作为全球性海洋大国和在亚太地区有广泛利益的国家,不排除在南海问题上开展紧密合作的可能。事实上,本就是传统盟友的英法近年来已呈现在南海问题上的“抱团”趋势。2018年6月3日,法国国防部长帕尔丽(Florence Parly)在香格里拉对话会上就表示,英法将派舰艇在南海开展巡航行动以体现航行自由原则。^③2018年2月,两架英国“野猫”直升机及其机组人员加入法国“迪克斯缪德”号两栖

攻击舰,在远东部署了5个月。4月,英国“海神之子”号两栖船坞登陆舰在爪哇海加入了法国海军“圣女贞德”编队,两国舰艇举行了联合军演。2018年10月19日,法国国防部长帕尔丽宣称,法国将于次年初派完成大修的“戴高乐”号航母前往印度洋,以捍卫航行自由原则,并且公开点名要在南海这样“违反自由航行原则的水域”展示行动和航行的自由。^④

虽然英法公开宣称将捍卫航行自由原则,并以舰艇穿越南海的形式彰显其决心,但在实践过程中却都非常小心谨慎,而且拒绝说明南海巡航之举是否就是在执行美国推行的“航行自由行动”。此外,法国虽然可以称得上是亚太国家,但其属地相对遥远的南太平洋,其常态化军事存在主要是在南海外围地区,法国舰艇多为途经南海而非像美国舰艇一样专程前往南海开展“航行自由行动”。不过,法国在南海外围地带的军事存在也为英国提供了借鉴,即英国可以充分利用五国联防机制,在马六甲海峡等南海外围地带不定期部署军力。2018年9月10日,就有英国媒体援引来自英国海军的消息称,英国将在南海保持常态化军事存在,计划派遣“蒙特罗斯”号护卫舰及情报人员在新加坡展开为期四年的常态部署,并针对中国在南海的通讯展开情报收集活动。报道称,此举是对不

① Hugo Swire, “Pacific Partnership-the UK and US in Asia”, HM Government, 19 April 2016, <https://www.gov.uk/government/speeches/pacific-partnership-the-uk-and-us-in-asia>; Reuters, “China Angered by Britain’s Comment that the South China Sea Arbitration Ruling Must be Binding”, The Straits Times, April 20, 2016, <http://www.straitstimes.com/asia/east-asia/china-angered-by-britains-comment-that-south-china-sea-arbitration-ruling-must-be>.

② Sean Keeley, “UK to Challenge China in the South China Sea”, The American Interest, July 28, 2017, <https://www.the-american-interest.com/2017/07/27/uk-challenge-china-south-china-sea/>.

③ Charissa Yong, “France Urges All to Abide by International Law in S. China Sea”, The Straits Times, June 4, 2018, <https://www.straitstimes.com/singapore/france-urges-all-to-abide-by-international-law-in-s-china-sea>.

④ “France to Send Aircraft Carrier to Indian Ocean Next Year”, The Times of India, October 20, 2018, <https://timesofindia.indiatimes.com/world/europe/france-to-send-aircraft-carrier-to-indian-ocean-next-year/articleshow/66296030.cms>.

久前中国海军阻挠英国“海神之子”号两栖船坞登陆舰通过南海水域的回应。^①2018年12月30日,英国国防大臣威廉姆森在接受英国《星期日电讯报》采访时称,英国考虑“脱欧”后在加勒比海和东南亚地区建立新的海外军事基地。报道援引匿名消息人士的话称,其中东南亚基地的选址可能是新加坡或文莱。^②考虑到英法密切的军事合作关系,英国未来不排除同法国海军一道在南海进行联合巡航。

第三,利用日本作为军事存在的支撑点。近年来,英日防务与安全合作关系迅速升温,海洋安全议题是两国合作的重点领域,而南海问题则更是关注的焦点。近年来,两国密集发表外交声明,表达对南海问题的关注。2017年8月31日,英国首相特蕾莎·梅(Theresa May)在访日期间表示,英日两国一致反对任何在南海和东海可能导致紧张局势升级的行为。^③而日方则表示,欢迎英国加强在亚太的安全存在,包括派遣海陆空部队来访,特别是未来可能在亚太地区部署航母等。^④2018年以来,英日舰艇互访频繁。2018年4月,英国“萨瑟兰”号护卫舰到访日本横须贺港,并与美国第七舰队和日本海上自卫队举行了联合军演。8月,英国“海神之子”号两栖船坞登陆舰抵达日本东京访问,期间与日本海上自卫队举行了联合训练。9月,英国“阿盖尔”号护卫舰与日本海上自卫队“加贺”号直升机驱逐舰编队在南海举行了联合军演。日本“鹿岛”号训练舰也在2018年8月底到访英国朴茨茅斯港。两国还承诺将进一步加强在各种框架下的联合军演,并使之常态化。^⑤

虽然英日防务与安全合作并不专门针对南海问题,而且日本在英国国防与外交战略中的地位远不及美国,但英国可以充分利用日本在亚太的“桥头堡”地位为自己谋求在南海问题上的发言权。近年来,日本积极推行“东海—南海联动战略”,加强与越南、菲律宾等南海主权争端当事国以及印度、澳大利亚等域外国家的海洋安全合作,以求在南海问题上围堵中国,减轻日本在东海和钓鱼岛方向的压力。因此,日本

对联手英国遏制中国的海上崛起持欢迎态度。而对于英国而言,日本不仅在战略上可以成为未来英国干涉南海问题的支撑点,而且也可作为英国在亚太部署军力提供后勤保障。

(4) 五国联防:为英国驻军亚太提供法理基础

英国在亚太的军事存在主要通过五国联防组织这一区域防务与安全合作机制来体现。目前,英国在文莱有约800人的驻军,包括一个廓尔喀营和一个支持陆军航空队直升机飞行和丛林作战训练的学校,在新加坡的森巴旺港有一个大型燃油补给站和几个修船厂,以及一个支持五国联防组织的小型军用设施。^⑥

《五国防御协议》生效于1971年11月1日,签字国为英国、澳大利亚、新西兰、马来西亚和新加坡,原为解决英国自苏伊士运河以东撤军后马来西亚和新加坡的防空问题而设。根据《五国防御协议》建立的五国联防组织本质上是一个结构松散的军事协调机制,冷战时期英国对五国联防组织的价值一直不太重视。2004年

① Jerry Lawton, “UK Warning to China: Royal Navy Boosts Operations in Far East Over Beijing Fears”, *Daily Star*, 10th September 2018, <https://www.dailystar.co.uk/news/latest-news/728738/UK-China-Royal-Navy-South-China-Sea-Beijing-operations-Singapore>.

② Christopher Hope, “Britain to Become ‘True Global Player’ Post-Brexit with Military Bases in South East Asia and Caribbean, Says Defence Secretary”, *The Telegraph*, 30 December 2018, <https://www.telegraph.co.uk/politics/2018/12/29/britain-become-true-global-player-post-brexit-new-military-bases/>; “UK to Establish New Overseas Military Bases After Brexit-Report”, *Sputnik International*, 30 December 2018, <https://sputniknews.com/europe/201812301071108171-uk-overseas-military-base/>.

③ UK Foreign & Commonwealth Office, “PM Press Conference with PM Abe of Japan: 31 August 2017”, HM Government, 31 August 2017, <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-press-statement-in-tokyo>.

④ “Japan-UK Joint Declaration on Security Cooperation”, Tokyo, 31 August 2017, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/641155/Japan-UK_Joint_Declaration_on_Security_Cooperation.pdf.

⑤ 同④。

⑥ Edward Schwarck, “Understanding the UK’s Security Policy in the Asia-Pacific”, in Jonathan Eyal, et al., eds., *Partners for Global Security: New Directions for the UK-Japan Defence and Security Relationship*, London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2015, p.20.

6月,在新加坡举行的五国联防组织国防部长非正式会议决定,五国联防组织将把恐怖主义活动、海上走私、贩毒、海盗活动等非传统威胁视为亟需应对的对地区安全环境的新挑战,正式开启了五国联防组织的转型进程。英国也由此越来越重视五国联防组织的作用,将其视为英国全球防御体系中的重要一环。^①作为英国保持在亚太的军事存在的主要体现,五国联防组织成为英国发挥其防务外交影响力,维护并拓展其在亚洲利益的战略平台。在2015年的英国《国家安全战略和战略防务与安全评估报告》中,英国表示将加强同《五国防御协议》国家的合作,增加对五国联防组织的贡献。^②

五国联防组织最大的价值是提供了英国在南海保持军事存在的合法理由,同时它可以借这一组织对中国在南海维权表示“集体关注”。2009年,时任新加坡国防部长张志贤(Teo Chee Hean)在回答记者关于五国联防组织军事演习是否涵盖南海时,首次表示将视局势而定,^③这种模糊的回答实际上是暗示了五国联防组织与南海问题对接的可能性。有西方学者甚至将所谓的“中国威胁”看作五国联防组织在反恐之外体现其新价值的来源。^④而2017年8月发表的《英日安全合作共同宣言》也提出,日本欢迎英国通过五国联防组织履行对亚太地区的安全义务。^⑤

(5)七国集团:为英国搅局南海创造机制保障

如前文所述,菲律宾“南海仲裁案”结果出炉前后,七国集团在南海问题上不厌其烦地密集发声,其中不乏尖锐之词。目前,七国集团在南海问题上的主张主要有三点:(一)尊重南海航行和飞越自由;(二)停止南海人工岛礁建设和部署军事设施;(三)接受海牙仲裁庭裁决结果,推进南海行为准则(COC)的制定实施。

在2019年正式脱离欧盟后,在外交和安全议题上可以为英国提供直接有力支持的主要“西方式”国际组织就剩下北约和七国集团。北约作为一个军事同盟组织,其主要活动范围在欧洲、地中海和中东,目前尚无将其触角全

面伸向亚太地区的明确计划。而且,在西方与俄罗斯关系持续紧张的情况下,它也缺乏向亚太投入防务资源的意愿和能力。而囊括了西方主要发达国家的七国集团将其关注点由经济问题扩展至世界和平与安全、全球治理等议题后,可以成为西方国家在某些问题上表达“共同关切”、体现“团结一致”、阐发“普世价值观”的舞台,甚至可以将它们的利益诉求包装成“国际社会的共同呼吁”。此外,七国集团不是北约这样的军事同盟组织,其活动的政治杀伤力更强且灵活性更高,同时也便于西方国家“抱团”抵御来自中国反制的风险压力。在七国集团成员中,除美国明确开展“航行自由行动”外,英国、法国、日本已开始派舰艇巡航南海,未来德国、意大利和加拿大也可能加入其中,七国集团不排除在南海“航行自由”问题上采取协调一致行动的可能性。另一方面,七国集团目前在推动南海问题国际化和政治化上的倾向愈益明显,而身为七国集团核心成员国之一的英国具有丰富的海洋治理经验,掌握着强大的国际法话语权,并同东南亚前英属殖民地国家有着千丝万缕的联系,这都赋予了它通过七国集团来推行其南海政策主张的先天优势,包括为南海问题预设争端解决方式、直接或间接干预南海行为准则谈判、为除中国外的争端当事国提供法律意见等。简言之,七国集团可以为英国干涉中国在南海维权提供有力的政治支持和机制保障。

① Carlyle A. Thayer, “The Five Power Defence Arrangements: The Quiet Achiever”, *Security Challenges*, Vol.3, No.1, 2007, p.94.

② HM Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*, London: Her Majesty's Stationery Office, 2015, p.59.

③ 许利平:“南海争端与五国联防组织何干”,《青年参考》,2009年6月6日, http://qnck.cyol.com/content/2009-06/06/content_2698203.htm.

④ 同①, p.92.

⑤ “Japan-UK Joint Declaration on Security Cooperation”, Tokyo, 31 August 2017, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/641155/Japan-UK_Joint_Declaration_on_Security_Cooperation.pdf.

3.2 成本分析

(1) 政治成本:严重恶化中英关系

在“后脱欧时代”,英方将自身视为中国的“天然伙伴”(natural partner)。^①目前,“脱欧”在即的英国迫切需要来自中国的投资和经济支持,它不敢也不会轻易跨越领土问题这一事关中国核心利益的红线。因此,任何将英美特殊关系扩展至东海和南海的提议,对于英国而言都将是风险极大的冒险。^②英国若采取实际举措真正介入南海问题,势必将恶化中英关系,使得目前发展势头良好的中英经贸合作受到严重损害,甚至是彻底失去中国这个巨大的市场和投资来源地。这也是为什么英国一直未公开宣布加入美国的“航行自由行动”,且多位高官在暗示英国可能介入南海争端的同时又在言语上极力避免直接与中国发生冲突、淡化对抗色彩的重要原因。^③从这个角度而言,英国介入南海问题的政治成本同样也是经济成本。

(2) 外交成本:稀释英国外交资源

英国若要获得一定的南海问题话语权,首先必须持续向该地区投入大量外交资源,包括推动菲律宾“南海仲裁案”后各方关系重组、幕后参与南海行为准则的制定和实施等。目前已自顾不暇的英国是否还有意愿这么做值得怀疑。2016年6月“脱欧”公投后引发的一系列国内问题使英国分身乏术,乌克兰问题、欧洲难民问题、叙利亚问题、恐怖主义威胁等也将极大地分散英国的精力。^④因此,至少在“脱欧”震荡完全平息、近东乱局缓和以前,亚太地区对英国外交而言至少并非重点。如果亚太地区爆发冲突,英国更可能发挥调停斡旋的作用,并敦促各方遵守《联合国海洋法公约》——这是并未签署公约的美国所难以扮演的角色。^⑤换言之,当前英国很难向亚太这一非核心利益区投入足够的外交资源。

(3) 军事成本:有限军力难堪重负

由于英国在南海周边缺少足以支持其舰艇长期部署的基地,因此它若在亚太部署军力势必必要寻求在新加坡、日本、美国关岛或是澳大利

亚等地中择址建设海空基地,这在英国国防预算已非常紧张的情况下绝非易事。目前,英国海军的规模已大大缩水。尽管“伊丽莎白女王”号航母已服役,但其还在进行舰载战斗机起降测试,尚未形成战斗力。即便形成战斗力,英国新航母最多也只能搭载36架F-35B战斗机,更何况英国缺乏足够的护航舰艇以组建航母战斗群。^⑥不仅如此,英国海军目前承担的任务已经十分繁重,它不仅要应对俄罗斯海军在北大西洋和地中海方向的战略压力,还要在中东、加勒比海和马岛保持军事存在,分身乏术。雪上加霜的是,英国海军阵中的6艘45型驱逐舰技术故障频发,13艘23型护卫舰已接近服役年限,新型的26型护卫舰才刚刚开工建造,目前英国海军能使用的舰艇已寥寥无几。在这种情况下,在亚太长期部署军力可以说已超出了英国现有

^① Zhou Dong-chen and Du Hui-yan, “From the Golden Age to Natural Partner: Belt and Road Initiative Forging Sino-UK Relationship”, *Modern Diplomacy*, May 24, 2017, http://modern diplomacy.eu/index.php?option=com_k2&view=item&id=2632;from-the-golden-age-to-natural-partner-belt-and-road-initiative-forging-sino-uk-relationship.

^② Emanuele Scimia, “China Investments Make UK Think Twice about South China Sea”, *Asia Times*, December 13, 2016, <http://www.atimes.com/article/china-investments-make-uk-think-twice-south-china-sea/>.

^③ Emanuele Scimia, “China Investments Make UK Think Twice about South China Sea”, *Asia Times*, December 13, 2016, <http://www.atimes.com/article/china-investments-make-uk-think-twice-south-china-sea/>; Donald R. Rothwell, “No Brexit from the South China Sea”, *East Asia Forum*, 16 August 2017, <http://www.eastasiaforum.org/2017/08/16/no-brexit-from-the-south-china-sea/>.

^④ Edward Schwarck, “Understanding the UK’s Security Policy in the Asia-Pacific”, in Jonathan Eyal, et al., eds., *Partners for Global Security: New Directions for the UK-Japan Defence and Security Relationship*, London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2015, p.19.

^⑤ Daniel Keohane, “The EU’s Role in East Asian Security”, in Patryk Pawlak, eds., *Look East, Act East: Transatlantic Agendas in the Asia Pacific*, Paris: European Union Institute for Security Studies, 2012, p.49.

^⑥ Edward Schwarck, “Understanding the UK’s Security Policy in the Asia-Pacific”, in Jonathan Eyal, et al., eds., *Partners for Global Security: New Directions for the UK-Japan Defence and Security Relationship*, London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2015, p.24; UK Ministry of Defence, “UK Armed Forces Equipment and Formations 2018”, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/728241/UK_Armed_Forces_Equipment_and_Formations_2018.pdf.

的军事能力。

四、结 语

总的来说,南海地区如果在大体稳定的前提下越是风波不断,就越能凸显英国的价值和作用。在南海问题上,我们既要对“英国干涉”保持警惕,同时也要冷静对待、客观分析目前英国在南海问题上的表态,厘清应对思路。

均势思维(balance of power)是长期以来英国最为世人所熟知的战略智慧。在南海问题上,英国虽然与美国、日本等保持对华施压态势,但它更需要的是在中美之间保持平衡。^①阻

碍中国在南海维权的最大域外国家因素仍然是美国,无论是英国还是日本都只是追随美国“摇旗呐喊”,以求“浑水摸鱼”。因此,中国只要从根本上管控好同美国的战略矛盾,避免中美在南海“擦枪走火”,就不用担心英国会成为介入南海问题新的域外国家。另一方面,中国可以加强与英国的经贸联系,适当理解其提升亚太安全影响力的诉求,利用英国对南海爆发冲突的忧虑心理和对美国的特殊影响力,充分发挥英国的“平衡器”作用,遏制美国在南海的军事冒险倾向。

编辑 邓文科

The UK's Intervention in China's Safeguarding Its Legal Rights in the South China Sea: Prospect and Prevention

HU Jie¹

(1. Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: The UK's motives for intervening China's safeguarding its legal rights in the South China Sea specify three demands, including political demands for the UK's strategic games with China, security demands for enhancing the UK's influences in the Asia-Pacific Region, and psychological demands for demonstrating the UK's global power status. The UK has been conducting diplomatic exploration of China's position through the China-UK strategic dialogue, using Shangri-La Dialogue to understand the policy trends of all parties as well as developing trends of the South China Sea issue, and also may seek existing military presence in the South China Sea while avoiding stimulating China by co-operating with its allies and partners. With the help of FPDA and G7 mechanisms, the UK can establish its military presence in the Asia-Pacific Region legally, while involving in the South China Sea issue. On the basis of observing and analyzing the UK's various movements on the South China Sea issue calmly, China must resist any possibility that the UK emerges as the new great power beyond the South China Sea region resolutely.

Key words: the UK; China; the South China Sea issue; prospect; prevention

^① John Hemmings, "Are Japan and the UK Trading Places?" The National Interest, July 28, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/are-japan-the-uk-trading-places-17023>.