

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.05.004

曾勇:“2012年来三次南海维权斗争研究”,《太平洋学报》,2019年第5期,第40-57页。

ZENG Yong, “Three Struggles for Safeguarding Rights in the South China Sea since 2012”, *Pacific Journal*, Vol.27, No.5, 2019, pp.40-57.

2012年来三次南海维权斗争研究

曾勇¹

(1.西南大学,重庆 400715)

摘要: 2012年以来中国主要进行了三次南海维权斗争。这些斗争本质上都是新时期中国政府强调南海诸岛“主权属我”政策的体现。不同局势下发生的三次南海维权斗争各有具体目标和作用,而历次维权斗争则存在一些共同的特点,如斗争目标的有限性、维权斗争手段的多样性与互补性和维权意志的坚定性,由此导致维权斗争过程非常复杂。从更全面以及连贯性角度看,三次南海维权斗争都是对南海特定局势的反应,其目的是要实现特定的政策目标。由此而来的对我政策启示为:南海维权必须服务于中国和平发展大战略、必须立足于维护中国参与主导的南海局势、既要注意硬实力建设也要注意软实力建设。

关键词: 南海维权斗争;南海政策;南海局势;中国

中图分类号:D823

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2019)05-0040-18

2012年来的南海局势是新中国成立以来最为复杂多变的时期。为维护领土主权以及相关权益,中国先后在黄岩岛事件、中建南项目钻探作业和“拉森号”事件中分别针对菲律宾、越南和美国展开了激烈的维权斗争。^①这三次南海维权斗争最终都以中国获得决定性胜利而告结

束。本文的目的是研究这三次南海维权斗争所体现出的基本特点。

国内学术界在研究黄岩岛事件、中建南项目钻探作业南海维权斗争方面取得了一些成果,其共同特点在于具体分析维权过程中的斗争方式与效果。^②迄今为止,国内学术界还没有

收稿日期:2018-11-26;修订日期:2019-02-01。

基金项目:本文是作者主持的2015年度国家社科基金一般项目“南海周边五国海洋政策研究”(15BGJ019)的阶段性成果。

作者简介:曾勇(1976—),男,湖北黄陂人,西南大学政治与公共管理学院副教授,外交学博士,主要研究方向:南海问题、中国外交和国际关系理论。

* 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,感谢中央党校刘建飞教授的指导,文中错漏由笔者负责。

① 黄岩岛事件是指2012年4月8日至当年6月18日菲律宾与中国就黄岩岛海域附近的捕鱼权益发生的对峙;具体起因是菲律宾主动以非法方式试图抓扣在黄岩岛附近捕鱼的中国渔民,最终结果是中国渔民的合法利益得到保护,中国恢复了对黄岩岛的控制。中建南项目钻探作业是指2014年5月12日至当年7月15日越南与中国就中国“981”钻井平台在西沙中建岛海域钻探发生的对峙;具体起因是越南主动以非法方式干扰“981”钻井平台在中建岛海域合法勘探作业,最终结果是“981”钻井平台提前完成预期任务、和平离开。“拉森号”事件是指2015年5月12日至当年10月27日美国与中国就美国南海“航行自由”计划及第一次“航行自由”行动(即拉森号事件)展开的包括外交、法律和安全手段在内的全面斗争,具体起因是美国正式宣布会在中岛礁建设海域开展“航行自由”和“飞越自由”,最终结果是:在中国军舰的跟踪、监控下,美舰拉森号执行了介于“航行自由”和无害通过的行动。具体可见下述相关文章。

② 张洁:“黄岩岛模式与中国海洋维权政策的转向”,《东南亚研究》,2013年第4期,第25-31页;曾勇:“从‘黄岩岛模式’看中国南海政策转向”,《世界经济与政治论坛》,2014年第5期,第127-144页;朱锋:“南海主权争端的新态势:大国战略竞争与小国利益博弈——以南海‘981’钻井平台冲突为例”,《东北亚论坛》,2015年第2期,第3-17页;曾勇:“南海‘981’钻井平台冲突折射的越南南海政策”,《当代亚太》,2016年第1期,第124-153页。

研究“拉森号”事件维权斗争的成果问世。一个重要的原因是“拉森号”事件被视为美国南海“航行自由”计划的一个具体的执行方案而被忽视,学者们更多是从美国“航行自由”计划的角度来看待该事件及其实施。^①随着美国加快南海政策转向的速度以及中国面临中美南海博弈前景的现实化和深入化,该情况逐渐有所改变。^②借助外国方面的材料,的确可以帮助加深相关问题的研究,^③但总体而言他国学者的研究角度决定其能提供的借鉴不可能太多。

基于上述情况,本文将在现有研究成果基础上,^④着重探讨2012年来三次南海维权斗争的三个基本命题。其一是,实现南海诸岛主权及其附属海洋权益的收复一直是中国政府矢志不移的政治诉求,也是一个在实践中不断努力实现的过程。当下,南海问题主要表现为南沙群岛及其附属海域权益归属问题。^⑤自90年代初确立“主权属我、搁置争议、共同开发”南海政策以来,在相当长一段时期中国在南海的维权斗争主要体现为“搁置争议”。2009年来的新形势迫使中国不得不强化“主权属我”这一面。三次南海维权斗争都是在这个总体目标下持续不断地追求中国的南海利益。

其二是,三次南海维权斗争地区背景大体一致,具体斗争对象、斗争方法以及最终效果却不尽一致。主要是哪些因素导致不同的结果,三次南海维权斗争有怎样的内在联系,中国又是怎样具体因应的等问题,需要置于一个连续性的过程中进行整体把握。

其三是,三次南海维权斗争体现了中国南海维权的一些共同特点,包括维权目标的有限性、维权手段的多样性与互补性和维权意志的坚定性。新时期南海局势的复杂性和中国维权任务的艰巨性,决定了中国的南海维权斗争必须始终做到战略利益与战术利益的兼顾、全局利益与局部利益的平衡、长远利益和短期利益的协调。这实际上几乎决定了中国南海维权斗争的基本特点。然而,在具体的南海维权斗争中,中国怎样体现这些基本特点的,需要进一步阐释。

选择“维权斗争”作为研究的核心概念,而

不是“维权政策”一类的概念,主要是为了强调中国南海维权目标的对抗性、复杂性和阶段性的特点。现阶段南海维权斗争的目标具有对抗性特点,是要在实现自身意愿的同时否定他方意愿;即南沙诸岛主权及其附属海洋权益在我而不在他方,认为他方关于南沙诸岛的权益诉求是非法的无理的。维权目标的实现过程是复杂的,要实现目标,各种举措必须统一协调,针对复杂局势要随时调整;在具体实现目标的过程中,不仅局势会出现反复,甚至有可能出现举措之间相互矛盾的情况。现阶段南海维权斗争的目的是为了实现阶段性的维权目标,而不是最终目标。现阶段的维权目标是突出“主权属我”,具体的维权斗争则会聚焦到具体的目标(比如黄岩岛控制权的恢复)。为实现该目标,中国必须采取各种举措。这些举措往往会直接针对侵犯我南海权益的相关国家。斗争性是这些举措最根本的共性。

一般而言,“维权政策”被视为国家关于某段时期就南海问题采取的基本立场以及实现立场

① 如张景全、潘玉:“美国‘航行自由计划’与中美在南海的博弈”,《国际观察》,2016年第2期,第87-99页。

② 赵阳、龚红烈:“美国国会对中国南海岛礁建设的反应”,《太平洋学报》,2016年第5期,第41-51页;赵明昊:“美国在南海问题上对华制衡的政策动向”,《现代国际关系》,2016年第1期,第29-35,41页。

③ Benjamin K. Wagner, “Lessons from Lassen: Plotting a Proper Course for Freedom of Navigation Operations in the South China Sea”, *Journal of East Asia & International Law*, Vol. 9, Issue 1, 2016; Ji You, “The Sino-US ‘Cat-and-Mouse’ Game Concerning Freedom of Navigation and Flights: An Analysis of Chinese Perspectives”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 39, No. 5-6, 2016; Lynn Kuok, “The U.S. FON Program in the South China Sea: A Lawful and Necessary Response to China’s Strategic Ambiguity”, *East Asia Policy Paper* 9, June 2016, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/The-US-FON-Program-in-the-South-China-Sea.pdf>。瓦格纳(Benjamin K. Wagner)主要侧重于拉森号事件对美国经验教训的研究;纪友(Ji You)则从中美战略互动视角分析包括拉森号事件在内的中美间关于“航行自由”计划的系列事件及矛盾;郭晨熹(Lynn Kuok)主要基于法律角度研究该事件。

④ 一些研究已经注意总结2009年以来中国南海维权成功的经验,为应对特朗普冲击做好准备,如李忠林:“中国对南海战略态势的塑造及启示”,《现代国际关系》,2017年第2期,第23-30页。

⑤ 岳德明:“中国南海政策刍议”,《战略与管理》,2002年第3期,第55页;对于越南而言,则还要加上西沙群岛主权及其附属海洋权益问题;对于菲律宾而言,则还要加上黄岩岛主权及其附属海洋权益问题。

的相应步骤和具体措施。“维权斗争”可以被视为“维权政策”的一个侧面,往往涉及一个具体的事件,举措和目标更为具体。三次南海维权斗争都是在大的南海政策背景下进行的,但其目标更为明确,为实现目标而采取的举措更有针对性。

一、维权斗争在中国南海政策中的作用

理解 2012 年来三次南海维权斗争在中国南海政策中的作用,首先,必须了解中国南海政策的发展脉络。近 70 年的中国南海政策,经历了主要强调主权归属(1949 至 1991 年)和“主权属我、搁置争议、共同开发”(1992 年以来)两个阶段。^① 前一个阶段是共和国初创时期建立现代民族国家的自然目标;后一个阶段是着眼于经济发展的中国提出的务实性目标。后一个阶段根据侧重点不同还可以细分为强调“搁置争议”(2009 年之前)和“主权属我”(2009 年以来)两个时期。^② 其次,必须理解维权斗争和一般性维权的区别。维权斗争往往有特定的目标,而且服务于特定时期的南海政策,其具体方式就是各种不同类型的维权举措的组合,具有过程性特点。一般性维权则不追求特定的目标,既可以服务于特定时期的南海政策也可以立足于基本的南海立场,其具体方式往往是单个的维权举措,起止时间模糊。最后,必须将维权斗争置于 2009 年以来的南海背景下来理解。三次维权斗争的政策动因均是服务于“主权属我”的南海政策,具体实施和结果不违背“和平解决”的真诚意愿。^③ 黄岩岛事件中的维权斗争,是实现黄岩岛主权控制权的恢复,属于拓展性维权;^④ 中建南项目钻探作业中的维权斗争,是强调西沙群岛主权属我,属于巩固性维权;^⑤ “拉森号”事件中的维权斗争,是反对美国滥用航行自由、维护南沙岛礁建设合法权益,属于防御性维权。^⑥ 这三次维权斗争的政策出发点均是捍卫南海诸岛“主权属我”立场,具体斗争过程都没有涉及武力使用,最终结果是既实现了既定目标也没引起事态扩大化局面。

1.1 2012 年前的中国南海政策与维权

中国南海政策不是现在才形成的,追根溯源可到清朝末年,之后又经历了“九小岛事件”,大约在 1947 年底到 1948 年初基本确立。此后历届中国政府(包括台湾地区政府)都大体坚持南海问题上的断续线立场。^⑦ 为维护在南海的基本利益,历届中国政府均采取了相应的维权政策。二战结束后,当时的国民政府根据《开罗宣言》《波茨坦公告》等雅尔塔体系主要国际文件相关条款精神,命令海军到南海接收南海诸岛、宣示主权,并将其划归地方政府管理。国际社会对此并无异议。^⑧ 中华人民共和国成立后,

① 这个区分是粗线条的,一般还要将第一阶段细分为 70 年代前和 70 年代后。考虑到这一阶段的政策重点就直接做了这种处理,进一步了解可见李金明著:《中国南海疆域研究》,福建人民出版社,1999 年版;李国强著:《南中国海研究:历史与现状》,黑龙江教育出版社,2003 年版;等等。

② 张洁:“黄岩岛模式与中国海洋维权政策的转向”,《东南亚研究》,2013 年第 4 期,第 29-30 页。

③ 戴秉国:“坚持走和平发展道路”,中国新闻网,2010 年 12 月 7 日, <http://www.chinanews.com/gn/2010/12-07/2704984.shtml>;“王毅:以‘双轨思路’处理南海问题”,中国网,2014 年 8 月 9 日, http://www.china.com.cn/news/2014-08/09/content_33191630.htm。

④ 张洁和曾勇关于黄岩岛模式的研究均持该观点。之所以称之为拓展性维权,是因为此前,黄岩岛的控制权不在我方;黄岩岛事件之后,我方恢复对黄岩岛的控制权,增加了维权的地理范围。

⑤ 朱锋和曾勇关于中建南项目钻探作业的研究都没有就此作出明确的判断,但均指出:“西沙群岛是中国固有领土,不存在任何争议”,自 1974 年西沙海战以来一直全部处于中国有效管辖的事实。就此而言,这次冲突对于中国而言是巩固原有权益而非增加,故称之为巩固性维权。

⑥ 防御性维权是指:我方权益面临他方侵犯或侵犯威胁时,我方采取防护性举措以维护相应权益;“2015 年 10 月 27 日外交部发言人陆慷主持例行记者会”,中国外交部网,2015 年 10 月 27 日, http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/11309512.shtml。

⑦ 1947 年 10 月,中国政府确定中国边界东西南北四至地点及其经纬度,最南的边界定为北纬 4 度的南沙群岛曾母暗沙,并在编绘出版的《南海诸岛位置图》中,以未定国界线标绘了一条由 11 段断续线组成的线;1948 年初,当时中国政府公开发行的《中华民国行政区划图》,向国际社会正式宣布了中国政府对南海诸岛及其附近海域的主权和管辖权范围,即公认的“十一段线”。新中国成立后,经政府有关部门审定出版的《南海诸岛图》,再次标绘了南海断续国境线,只是将 11 段断续线去掉北部湾 2 段,改为 9 段断续线,地理位置上稍有调整;详细可见徐志良:“民国海疆版图演变与南海断续国界线的形成”,《太平洋学报》,2010 年第 4 期,第 92-97 页。

⑧ 林金枝:“1912—1949 年中国政府行使和维护南海诸岛主权的斗争”,《南洋问题研究》,1991 年第 4 期,第 65-75 页。

针对美国在《旧金山和约》中制造的“南海地位未定论”,^①中国政府郑重声明:中国在南威岛和西沙群岛之不可侵犯的主权,不论美英对日和约草案有无规定及如何规定均不受影响;^②“旧金山对日和约由于没有中国参加准备、拟制和签订,中央人民政府认为是非法的,无效的,因而是绝对不能承认的。”^③此后相当长时期,对于侵犯南海诸岛权益的事件,囿于弱小的海军实力,中国基本是以政策宣示方式维护南海权益。^④直到70年代,武力手段缺乏的局面才有了改观,同时中美实现战略结盟,进一步维权的条件基本具备。1974年西沙海战、1988年南沙海战表明:中国南海维权政策可以选择武力方式,中国维护南海权益的能力更强。

中国南海维权能力显著增强的同时,南海问题所面临的国内国际环境也发生了深刻的变化,邓小平曾经设想的“搁置争议,共同开发”政策^⑤具备了推行的基本条件。与此前以岛礁主权归属为唯一目的的南海政策不一样,80年代中期基本形成的南海政策以经济开发政策主导,以中国经济建设发展大局定位南海维权多重目标,反映了中国不断增强的海洋意识。^⑥稳固地确立了自身在南沙群岛的存在后,邓小平、李鹏先后明确表示,南海新政策是“搁置争议,共同开发”。^⑦此后,中国颁布《中华人民共和国领海及毗连区法》,以法律形式明确中国对南海诸岛的主权,南海新政策被更准确的“主权属我,搁置争议,共同开发”所取代。随后,中国低调处理美济礁事件,^⑧在东南亚金融危机期间承担大国责任,中国—东盟关系不断升温,2002年11月中国与东盟签署《南海各方行为宣言》和《中国与东盟全面经济合作框架协议》。中国的南海政策越来越紧密地与东亚地区合作联系在一起。为维持地区稳定与发展,中国已经从负责任大国角度来看待久拖不决的领土主权争端,愿意和菲越等争端方一起接受某种程度的约束性文件规范自身行为。^⑨

2009年是中国南海政策微调的关键时期。2007年以来菲律宾和越南就不断在南沙挑起事端;2009年上半年以来,菲律宾、越南等陆续大

力推动南海问题国际化,美国则借“无暇号”事件大肆炒作中国的海洋政策与相关法律——南海问题面临的地区环境已经发生巨大变化。同时,伴随着中国成为世界第三贸易大国等重大崛起事态的出现,南海已经发展为决定中国安全、稳定、繁荣和发展的关键性要素之一。已经成长为海洋大国的中国理所当然地要顺应自身发展推进国家海洋战略,南海由于其特殊的关键性地位自然成为该战略的核心关注,侧重“主权属我”的南海政策微调因而出现。2009年5月7日中国正式向联合国提交照会,严正表示“中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权,并对相关海域及其海床和底土享有主权权利和管辖权。中国政府的这一一贯立场为国际社会所周知”。在出示断续线地图基础上,中国还严正批驳越南划界案对中国南海主权的侵犯行为。一年后,“南海核心利益说”将中国置于菲律宾、越南等国的对立面,^⑩7月美国务卿希拉里在东盟地区论坛(ARF)发表被认为明

① Kimie Hara, *Cold War Frontiers in the Asia-Pacific: Divided Territories in the San Francisco System*, Routledge, London and New York, 2007, pp.146-147, 152.

② 《中华人民共和国对外关系文件集》(第2集),世界知识出版社,1958年版,第30-32页。

③ 《中华人民共和国对外关系文件集(1951—1953年)》,世界知识出版社,1961年版,第37页。

④ 当然,这段时期中国台湾当局在维护南海主权方面也做过许多努力,但整体而言,维权效果比较有限;比如1956年台湾当局海军巡弋南海。见张良福编著:《南沙群岛大事记(1949—1995)》,“八五”国家南沙考察专项、中国科学院南沙综合考察科学考察队,1996年,第6-7页。

⑤ 1984年10月22日,邓小平指出,南沙群岛历来都是属于中国的,解决该争端有武力这个办法,“(另一个)一个办法是把主权问题搁置起来,共同开发,这就可以消除多年积累下来的问题”。见:《邓小平文选》(第3卷),人民出版社,1993年版,第87页。

⑥ 曾勇:《中美关系视角下的南海问题研究》,中央党校2013年博士论文,第130页。

⑦ 《人民日报》,1988年4月17日;“中国政府总理李鹏在菲律宾发表的谈话摘要”,《人民日报》,1990年12月16日。

⑧ 李金明:“美济礁事件的前前后后”,《南洋问题研究》,2000年第1期,第66-68页;张明亮:“南中国海争端与中菲关系”,《中国边疆史地研究》,2003年第2期,第107-108页。

⑨ 李金明:“从东盟南海宣言到南海各方行为宣言”,《东南亚南亚研究》,2004年第3期,第31-36页。

⑩ “南海核心利益说”详细见曾勇:“‘南海核心利益说’再思考”,《南洋问题研究》,2018年第4期,第1-16页。

确拒绝中国断续线立场的讲话,^①并随后强化与菲律宾、越南等的安全关系,中国在南海面临的形势趋于严峻,南海维权斗争帷幕徐徐拉开。

1.2 黄岩岛事件成功维权推动“主权属我”南海政策实施

2012年4月8日至6月18日的黄岩岛事件就是在这种局势下出现的。为反击菲越等掀起一股抵制断续线的逆流,中国已经采取不少维权举措,然而并没有起到预期效果。大约同时出现的钓鱼岛争端又将中国推到必须采取有效举措维护具体海洋权益的地步,否则中国的海洋争端将全面告急。这意味着:中国必须采取新的维权斗争举措,在具体目标上获得实际收益,阻遏不利态势恶化。但南海维权与维稳在2011年还被认为是困局。^②

黄岩岛事件中的成功维权,顺利破解维权与维稳困局,给予中国大力推动“主权属我”南海政策以极大信心和动力。中国随即正式设立三沙市、先后两次陆续开放南海区块以供开发。同时中国强化了维护南海权益的力度。2012年7月7日国家副主席习近平在《携手合作,共同维护世界和平与安全》的讲话中指出,“中国将继续妥善处理与有关国家的分歧、摩擦,在坚定捍卫国家主权、安全、领土完整的基础上,共同维护与周边国家关系和地区稳定大局”。10多天后,中国挫败菲律宾等力图在东盟外长会抹黑中国南海维权政策的图谋,东盟发布“关于解决南海问题六项原则”。^③2012年11月中共十八大报告提出:坚决维护海洋权益,建设海洋强国。这意味着,已被明确界定为中国油气资源重要开发地区的南海必将是“中国海洋强国战略的重要实施地区,是维护国家海洋权益、发展海洋权益的标志性地区,“主权属我”的南海政策原则立场会继续坚持并强化。^④这些重大政策的推出以及相关积极事态的出现,是黄岩岛事件维权斗争的逻辑结果,成功的维权斗争强化了南海政策立场,助推南海局势逐渐朝有利于我的方向发展。

2013年是南海局势相对平缓的一年,中国

的南海维权举措主要体现在巩固已有成果和强化制度建设上。3月中国重组海洋局并强化国家海洋执法力量,9月中国南沙岛礁建设开工;10月初国家主席习近平在印尼、马来西亚及巴厘岛之行(APEC)强调中国与东南亚经贸合作的共同收益及前景,并在印尼的讲话中提出共建21世纪“海上丝绸之路”的倡议。11月中国还不计前嫌,援助遭遇台风灾难的菲律宾。但是,平缓之下还有暗流翻涌。反对中国南海政策的菲律宾不仅2013年1月正式提出国际仲裁方式解决与中国的南海争端,还不断密切与日本、美国、越南等的安全联系。而越南在黄岩岛事件之前就已经不断挑战中国南海政策原则,之后更是通过《越南海洋法》、强化武器购买、提升与美日安全关系等举措维护其南海非法所得。

2014年5月2日至7月15日发生的中建南项目钻探作业维权斗争有些意外。尽管当年1月海南省实施南海渔业新规引发越南等的批评,越南和中国的稳定关系并未受到干扰。而海洋石油“981”钻井平台此次的勘探作业区域在西沙群岛中建岛靠近中国海域一带,是自2004年以来就开展的项目,既非在越南海域也不存在要侵犯越南权益的意图。^⑤但是,越南异乎寻常的的确切要求中国展开维权斗争。

① 2010年7月20日希拉里在第10届东盟地区论坛上表示“南海问题是美国外交优先考虑”、“南海问题是地区安全的首要关注”、“在解决南海问题上美国有国家利益”、“提出索求的各方应根据《公约》寻求各自对领土及附带权利和海域权利的索求。根据国际法惯例,对南中国海海域提出的合理索求应当完全派生于按地貌特征提出的合理索求”。Hillary Rodham Clinton, “Press Availability”, July 23, 2010, National Convention Center Hanoi, Vietnam, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>.

② 如郭伟华:“破解南海困局,实现互利共赢”,《世界知识》,2011年第12期,第67页。

③ Robert Sutter, Chin-hao Huang, “China-Southeast Asia Relations: China Muscles Opponents on South China Sea”, *Comparative Connections*, Volume 14, Issue 2, 2012.

④ 曾勇:“国外有关南海问题解决方案述评”,《中国边疆史地研究》,2014年第3期,第44-45页。

⑤ “中建南钻探项目意义重大”,《国际商报》,2014年7月22日,第C3版。

1.3 “拉森号”事件凸显中国南海政策中的防御性维权

黄岩岛事件中的维权斗争是拓展性维权,中建南项目钻探作业中的维权斗争则是巩固性维权。巩固性维权首战告捷,这进一步强化了中国推行南海政策的信心和决心。中国随后修复了与越南的关系,对于坚持国际仲裁解决争端的菲律宾继续持毫不妥协立场,在双边、多边舞台反复重申南海政策立场。一直处于幕后支持菲越的美国此时走到台前,不仅正式提出冻结方案施压中国,^①还紧接着以中国南海岛礁建设规模过大为直接理由发布否定中国断续线及其依据的报告《海洋界限:中国的南海主张》,^②中美南海博弈彻底浮出水面。2015年5月12日美国防部长卡特声称,美军将在中国岛礁建设12海里区域开展“航行自由和飞越自由”,“拉森号”事件由此开启。^③

美国不是南海问题当事国,按理不可能成为中国南海维权斗争的对象。然而,美国是二战以来的全球性海军大国,一直以来将掌控全球重要航道作为自己理所当然的任务。南海不仅是全球最为重要的海上通道,还是美军出入太平洋和印度洋的必经海域,对美国的全球海权乃至世界主导地位具有极其重要的意义。在中国海军弱小,无力维护南海权益的时期,南海对于美国而言就是一片随意航行的辽阔海域;当中国海军初具实力的时候,美国对中国的南海政策就有了防范之心。美国通过“无暇号”事件施压中国,力图让后者接受其关于专属经济区“航行自由”的观念。^④ 该企图受挫后,美国以南海问题介入东南亚事务,不仅频繁提升与菲越的关系以支持其对华强硬,还长期鼓动东盟各国一致对华,特别是在关于南海行为准则谈判上屡屡指手画脚。由于中国南海政策立场坚定、措施得力,美国企图通过菲越和东盟牵制中国南海政策的计划基本落空。在此背景下,美国只得主要以“航行自由和飞越自由”为由挑战中国南海岛礁建设权益。为强调其合法性,美国高举海洋法权威和全球海洋秩序,污指中国

违反海洋法、意在挑战现行秩序。

中国正面回应了美国的污名化指责,强调岛礁建设的合法性与合理性,斥责美国双重标准搞乱南海的不轨居心,同时严阵以待。^⑤ 中国的这些举措不是以阻止美国开展所谓“航行自由”或“飞越自由”为目的,而是想明确告诉美国:中国的南海政策立场以及岛礁建设计划坚如磐石,美国在南海不开开展所谓“航行自由”都不会改变当前中国的南海政策与举措。5个半月后,美国果然派遣“拉森号”驱逐舰执行了“航行自由”。中国对此反应迅速,直接对其实施了监视、跟踪和警告。中国外交部、国防部随即对美国的此次行动发表了措辞强硬的声明,

① 美国提出的冻结提案主要内容为声索方自愿冻结可能激化南海争端的行为;中国的“双轨思路”指:有关争议由直接当事国友好协商谈判寻求和平解决,而南海和平与稳定则由中国与东盟国家共同维护。具体见“中国外交部长王毅‘赞成‘双轨思路’解决南海问题”,凤凰网,2014年8月11日, http://news.ifeng.com/a/20140811/41521976_0.shtml。

② United States Department of State, “Limits in the Seas, No. 143, China; Maritime Claims in the South China Sea”, December 5, 2014, <https://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf>。

③ 根据《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》),不同水域的航行自由程度不一;再结合美国对于航行自由的理解;一般而言,航行自由专指专属经济区内的外国船舶(飞机与船舶在法律性质上一致)享有不受沿海国管控的航行自由权。就专属经济区内的航行自由而言,《公约》没有明确军舰(以及军机)是否拥有与普通船舶一样的航行自由权;美国自己的解释是,既然《公约》没有特别说明,则意味着军舰(以及军机)也包括在内。中国等国家则认为,外国船舶和飞机可在适当顾及沿海国权利与义务的条件下自由地航行或飞越沿海国的专属经济区。从这个角度来看,航行自由与飞越自由法律性质一致,只是船舶与飞机的区别。因此,一般的学术论著并没有将二者明确区分,而是往往以航行自由概称之。不过,2015年5月12日美国声称要挑战中国南海岛礁建设区域相关权利时,将航行自由与飞越自由一并提出。从尊重美国表述以及学术的严谨性程度而言,本文在涉及美国的上述相关表述时也将二者并提;罗国强:“理解南海共同开发与航行自由问题的新思路——基于国际法视角看南海争端的解决途径”,《当代亚太》,2012年第3期,第65-77页;A. Entous, G. Lubold & J. E. Barnes, “US Military Proposes Challenge to China Sea Claims”, Wall Street Journal, May 12, 2015。

④ “Maritime Disputes and Sovereignty Issues in East Asia”, Hearing before the Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations United States Senate, July 15, 2009。

⑤ “2015年5月13日外交部发言人华春莹主持例行记者会”,中国外交部网,2015年5月13日, http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1263610;“2015年5月28日外交部发言人华春莹主持例行记者会”,中国外交部网,2015年5月28日, http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1267816.shtml。

中国随后在南海附近开展了一系列军事演习。几天后,到访的美太平洋司令部司令哈里斯声称,美国进行的南海巡航不是搞军事威胁,而是旨在保护“航行自由”,因为中国在南海模糊的主权声索使国际秩序面临挑战。

如果“拉森号”事件的目的诚如哈里斯所言,则可以按照以往传统秘密进行,^①没必要大肆声张。美国没有那么做,那就一定有其他考虑。首先,从美国内政来看,奥巴马并不主张持强硬立场,但国防部和国会就此问题一直穷追不舍。在中国就岛礁建设问题上没有实质让步的情况下,奥巴马不得不采取行动,以洗脱自身对华立场优柔寡断的嫌疑。^②其次,就美国对该地区的安全承诺而言,由于认为中国的岛礁建设具备改变地区安全平衡的可能性,美国有必要通过这些国家能够看得到、感受得到的举措使其相信美国的地区承诺。^③事实上,包括美国在内的国家一直享有南海航行自由权,受到影响的只是美国不怀好意的高频率海空抵近侦察。美国的强硬派的确得势了,但中国的岛礁建设并未就此停工、中国南海政策也未就此有所变动。就此而言,针对美国的防御性维权斗争获得了了不起的成功。

“拉森号”事件中的维权斗争能取得成功,就南海政策而言,具有极其重要的意义。其一,南海政策自身所赋予的战略属性必须深刻检视,未雨绸缪。“主权属我”的政策定位是历届中国政府在南海诸岛问题上坚定不移的立场,如何最大程度维护或者甚至实现该诉求一直是中国必须面对的挑战。南海的地缘属性决定了中国的任何南海政策必然是战略性的。迄今为止中国在南海问题上的所有进展都是建立在“不称霸”的和平发展道路上的。继续推进南海政策必须注意外界尤其是美国的误导性宣传,一定要目标宣示在前、具体实施澄清随后,让其企图难以得逞;而我们自身也要注意,不能混淆合理合法的南海诉求与南海霸权的区别。^④其二,对于已经到来的中美南海权益之争,中国既要在南海政策合理合法的范围内争取东盟和国际社会的理解乃至接受,又要注意在维护自身

合法利益的同时不要落入与美争夺南海霸权的陷阱。^⑤其三,要加速实施南海政策中的法律战转向。中国已经基本具备实现南海政策诉求的物质基础,但法律准备上的相对不足难以配合推进。力图取得南海权益更大程度的进展,中国就要像此前大力推动海上力量发展一样来强化涉海法律人才的培养。

二、南海局势与中国维权斗争

中国三次南海维权斗争实际上都是对南海局势做出的反应。2012年黄岩岛事件是对菲律宾持续挑战中国南海政策的回击。2014年中建南项目钻探作业是对越南追随菲美挑战中国南

① Benjamin K. Wagner, “Lessons from Lassen: Plotting a Proper Course for Freedom of Navigation Operations in the South China Sea”, *Journal of East Asia & International Law*, Vol. 9, Issue 1, 2016, p.142.

② 赵明昊:“美国在南海问题上对华制衡的政策动向”,《现代国际关系》,2016年第1期,第31-32页。

③ 2015年5月13日以来的美国会听证会对此都有强调,可见 David B. Shear, “Statement before the Senate Armed Services Subcommittee on Maritime Security Strategy in the Asia-Pacific Region”, U. S. Government Information, September 17, 2015, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-114shrg99603/pdf/CHRG-114shrg99603.pdf>.

④ 历届中国政府对于断续线内的权益要求是:中国政府一直以来所主张的是对岛礁及其附近海域的主权,实际上从未主张和行使对线内全部海域的主权,对断续线内水域的要求也是非排他性的历史性权利;凡是超越上述权益要求的主张必然侵犯他国合法权益,属于地区霸权主义范畴,对此不可不注意。贾宇:“南海‘断续线’的法律地位”,《中国边疆史地研究》,2005年第2期,第112-120页。

⑤ 网络上大量充斥“中美南海博弈”的一些言论,将中国合法合理的南海权益诉求与美国在南海的霸权利益等量齐观。事实上美国力图用其霸权利益排斥中国在南海的合法合理的权益诉求,对美国而言是霸权利益之争,就中国而言则是合法合理的权益之争。为混淆之间的界限,美国智库学者抛出所谓“南海内湖论”,将中国置于和美国一样争夺南海霸权的地位。代表性观点为2009年7月美海军战争学院副教授彼得·达顿在国会听证会上的论述,“中国的南海诉求源自其国内法《中华人民共和国领海及毗连区法》(1992)和《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》(1998)。这两部法律本质上与海洋法相悖,其中涉及南海的条款不如海洋法严谨(领海、内水、群岛水域以及岛、礁等等没有明确提及,更不用谈相关权利),但实际上起到了有效地排他性掌控整个南海的目的。不仅包括占据几乎所有岛礁,还要牢固地控制相关水域。这将严重影响美国在南海的航行自由及其他军事活动”。美国政府随后接受了学界的观点,并在政策中予以落实。见鞠海龙:“美国奥巴马政府南海政策研究”,《当代亚太》,2011年第3期。

海岛礁权益的回应。2015年“拉森号”事件则是中国对美国企图诱我进入南海霸权争夺的合法合理防御。

2009年以来南海局势持续升温的原因很多。联合国大陆架划界委员会规定的最后期限被认为是直接的原因,中国的迅猛崛起招致菲越等国的警惕及其预防性南海举措被认为是根本的原因。南海问题高温难退的原因则被归结为美国的深度介入。^①东盟在稳定南海局势上能发挥积极作用,但实力有限,只有美国强力介入时才有可能采取阻止南海局势进一步恶化的有限举措(主要限于联合公报或声明的用词)。^②但是,如果美国以“南海霸权争夺陷阱”挑战中国南海政策原则,上述非美国因素就不会是南海局势升温的原因。由此来看,持续紧张的南海局势实际上有明显的阶段性特点,三次南海维权斗争就是针对特定目标的回应。

2.1 2009年来的南海局势与黄岩岛维权斗争

2012年上半年中国针对菲律宾在黄岩岛开展的维权斗争,主要是以下几个因素造成的。其一,尽管中国对2009年兴起的一股否定中国南海诸岛主权的逆流采取了种种维权举措,但效果并不好。不论是外交舞台,还是南海维权现场,中国的南海政策原则立场依然面临严峻挑战。^③其二,对于已经深度介入南海问题的美国,中国必须通过政策实践了解其介入限度。^④

直到现在,中国首次在国际舞台展示断续线及其基本依据也不被认为是当时的主动举措。该维权举措实际上是针对菲越等非法划界案的防御动作。2009年以来,为改变南海权益竞争法理不利的局面,菲律宾等修改了其权益声索依据,既不再强调历史性因素也不再在传统国际法寻找支持,而是先后以符合《联合国海洋法公约》(以下简称为《公约》)的国内法方式挑战中国南海诸岛主权。这实际上是完全否定“主权属我”,全面堵死了中国“搁置争议,共同开发”南海政策的大门。该事态的出现固然和

联合国大陆架划界委员会规定的最后期限直接相关,其更深远的地区背景则是中国的持续迅猛崛起及南海隐约出现的中美海权博弈态势。^⑤“无暇号”事件的淡化处理在中国而言是尽量推迟中美海权博弈,对美国而言则是“吹响了挑战美国海权的号角”。^⑥当年美国高调宣布的“重返亚洲”政策实际上已经预示:南海即将迎来多事之秋。

中国关于断续线的照会的确实阻挡了南海权益被划分的局面,但却难以阻止菲越等推动南海问题国际化。菲越等选择以《公约》为依据反驳中国的断续线,在国际社会广泛批评断续线违反《公约》,直接造成断续线难以获得国际支持的被动局面。^⑦鉴于难以在和中国的双边协商中维护自身非法权益,菲越等协调彼此间的争议,一致批评中国南海立场。菲律宾还多次向外界强调菲美军事同盟关系,意在引美制华。对此,中国一方面强化维权力度,将2009年以来的护渔等维权举措常规化、制度化,继续采取强力举措阻碍他国非法勘探活动,并通过显示武力的海军演习方式表示武力维权的决心。另一方面,对于美国可能的介入,中国不仅采取实

① 代表性著述为邓凡:“美国干涉南海问题的政策趋势”,《太平洋学报》,2011年第11期。

② 关于东盟南海政策作用的著述不少,如葛红亮:“东盟在南海问题上的政策评析”,《外交评论》,2012年第4期,第66-80页。

③ 见张洁:“黄岩岛模式与中国海洋维权政策的转向”,《东南亚研究》,2013年第4期。

④ 鞠海龙提出:当美菲两国在南海问题上与中国的对立接近美国利用其进行美中博弈的极限时,美国对菲律宾的支持也将不再继续升级。问题在于:美国所认为的美中博弈的极限到底在哪?这只有具体的政策实践才能得出。见鞠海龙:“菲律宾的南海政策:利益驱动的政策选择”,《当代亚太》,2012年第3期,第78-93页。

⑤ 代表性著述为Robert D. Kaplan,“The South China Sea Is the Future of Conflict”, *Foreign Policy*, Sep/Oct., 2011。

⑥ Michael McDevitt, “The Implications of China’s Naval Modernization for the United States”, Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, June 11, 2009, U.S.-CHINA Economic and Security Review Commission, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/6.11.09McDevitt.pdf>.

⑦ Robert Sutter, Chin-Hao Huang, “China-Southeast Asia Relations: Managing Rising Tensions in the South China Sea”, *Comparative Connections*, Volume 13, Issue 2, 2011.

际行动予以警告,^①还在和美国的交涉中表示对南海权益的严重关切,意在提醒美国不要充当实现他国利益的工具——而这被后者渲染成“南海核心利益说”。

2010年上半年突然出现的“南海核心利益说”显然不是中国维权斗争抛出的举措,但它确实在短期造成中国南海立场面临东盟大多数国家反对的不利局面。美国国务卿7月在东盟地区论坛发表的实为明确拒绝中国断续线立场的讲话,将对中形势严峻的南海局面推到了前所未有的程度。一时间,美国与印尼、越南、菲律宾等的安全关系进一步迅速升温。在美国的实际支持下,2011年中国同时面临菲越在南海发难的局面。尽管中国从地区稳定大局角度出发,先后与菲律宾、越南就南海问题达成稳定局势的协议,^②南海局势依然朝恶化方向发展。当年的亚太经合组织峰会和东亚峰会中国几乎面临被围攻的局面,美国和东盟成员国几乎一致指责中国的南海政策,南海维权斗争出现空前严峻的态势。^③

美国决定态度鲜明地介入南海问题。这毫无疑问是激化南海局势最为重要的外部因素。正是在美国的积极介入下,菲越以及其他大多数东南亚国家才在挑战中国南海政策立场的方向上越走越远,中国所有的因应举措才难以取得应有的效果。2010年10月《中共中央关于制定十二五规划的建议》已经明确提出重视海洋、“制定和实施海洋发展战略,提高海洋开发、控制、综合管理能力”,“保障海上通道安全,维护我国海洋权益”已经成为当时中国推进海洋战略的当务之急。这意味着,即使有出现中美海上冲突的高风险,中国依然必须采取切实举措为维护海洋权益、顺利推进国家海洋战略提供借鉴,奠定基础。中国的确希望以更为和平的方式稳定南海局势,一年多努力的实际结果表明:中国除了积极正面回应南海局势外,别无他法。

虽然当时中国在黄海、东海和南海都面临严峻形势,但就当时情形来看,南海方向黄岩岛形势急剧恶化,维护黄岩岛的主权以至整个南

海诸岛主权乃至中国涉海问题的基本立场就成为黄岩岛维权斗争必须实现的首要目标。在具体实现目标的过程中,中国非常注意运用行政执法力量,竭力排除任何第三方的干预,同时既争取大多数东南亚国家的理解又要让其看到中国实现南海政策原则的意志与力量。

如果将2009年来中国强调南海诸岛“主权属我”政策作为一个需要不断努力才能实现的目标,2012年的黄岩岛事件不过是初始阶段的成功。当年的成功的确有效震慑了菲越等国,南海现场维权出现根本性扭转。中国农业部渔政局宣称:2012年整年,中国在南沙海域正常作业的渔船,没有一艘遭到外国的非法扣押。^④但同时菲越等又在思考并采取新的挑衅性举措。2013年1月菲律宾公开宣布以国际仲裁方式解决和中国的南海争端;越南则充分吸取菲律宾的教训,在各个方面积极准备。对于美国而言,则调整了支持菲越等的方式方法,力图使中国在接下来维权时因面临更大的阻碍而止步。因此,中国必须继续取得阶段性维权斗争的成功,才能让相关国家和国际社会对南海诸岛“主权属我”的政策立场有更准确、更深刻的认识和理解。

2.2 中建南项目钻探作业回击越南南海侵权

2014年的中建南项目钻探作业就是在上述背景下出现的。越南挑起该事件的直接目的,是要迫使中国承认西沙群岛主权存有争议,强化其对西沙群岛的主权诉求,其深远影响则是

① 2009年6月中国潜艇还在菲律宾沿岸撞上美国军舰在演习期间安置的声纳。这被美国广泛解释为对无暇号事件的回应。进一步的解释则是:只要美国继续在敏感区域演习以示对菲律宾南海立场的支持,该类事件就会继续发生,Chris Rahman, Martin Tsamenyi, “A Strategic Perspective on Security and Naval Issues in the South China Sea”, *Ocean Development & International Law*, Vol.41, No.4, 2010, p.328.

② 2011年9月1日中国和菲律宾发表包含稳定南海局势的联合声明,同年10月中越达成《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》。

③ Robert Sutter, Chin-hao Huang, “China-Southeast Asia Relations: Setback in Bali, Challenges All Around”, *Comparative Connections*, Volume 13, Issue 3, 2012.

④ “南海东海护渔开发都须常态化”,《文汇报》(香港),2013年2月25日。

挑战南海诸岛“主权属我”的政策原则。越南既然迅速在该问题上实现国内自上而下的动员,就意味着其志在必得。与菲律宾相比,越南是中国南海维权面临的更大困难。越南的综合实力远超菲律宾,针对中国海军的长期军备建设已见成效,其政治制度决定了其强悍的执政能力,来自美日的支持力度比黄岩岛事件中的菲律宾更大更有针对性。另外,越南还吸取了菲律宾在黄岩岛事件中的教训,注意到必须在注重国内民意基础上综合运用各种手段维护其非法权益。对于有备而来的越南,中国此次维权斗争成功的意义将更加重要。它不仅意味着中国拓展性维权能成功,还表明巩固性维权也能取得成功、中国阶段性南海维权斗争获得又一次重大胜利。反之则会对现行南海政策造成重大打击,直接危及此后维权斗争。

中国决定大张旗鼓地在中建岛海域针对越南开展维权斗争,除开上述因素外,有两个基本事态起了相当重要的作用。一个是菲律宾关于国际仲裁解决南海问题带来的特别的压力。以国际仲裁方式解决海洋争端在国际上具有相当的权威性。菲律宾的解决方法近乎将中国置于是否认同《公约》权威的两难处境。虽然南海问题根本不同于历史上通过国际仲裁解决的那些海洋争端,^①但菲律宾的原告式立场及其欺骗性宣传使得中国比较被动,中国有必要通过具体的维权斗争以正视听。另一个是中国对美国越来越深度地介入南海问题非常警惕。尽管奥巴马一再注意不正面批评中国的南海举措,但国务院、国防部和国会对中国的批评不断加码。美国不仅将与越南的关系提升为全面伙伴关系层次(2013年7月24—26日)、同菲律宾达成《加强防御合作协定》(2014年4月27日),还明确率先支持菲律宾提交的南海仲裁、在中建南项目钻探作业伊始就直接批评中国的钻探活动是“破坏稳定的挑衅性行为”。^②中国向来有不在强国威逼下妥协的传统,这使得中国更有必要强硬回应。如果中国就此发表稍显软弱的声明,就会强化美国内指望中国畏惧压力退却的对华强硬派的力量。因此,中国必须进行强

有力的反击,使美国意识到中国南海政策立场的坚定性。

中建南项目钻探作业是中越南沙海战以来最为严重的安全危机。中建岛维权斗争现场,中国行政执法力量不仅要战胜越南除武力外的所有手段,还必须控制冲突的烈度,不致引发武力冲突;在双边、地区和国际舞台,中国既要重申关于西沙群岛主权的一贯坚决立场,反对美日等国的干涉,又要多次表达和平协商解决争端的意愿。对于越南利用本国民族主义极端力量的错误做法,中国也有力回击。这次巩固性维权成功,就南海局势发展而言,具有重要意义。其一,沉重地打击了挟美自重的南海反华力量,使其在武力或次武力挑战中国南海政策立场方面更不敢轻举妄动。^③其二,和平手段的又一次胜利既展示了中国的强大实力,也表明中国缓解乃至解决南海问题的和平意愿是真诚的,中国将继续推进“主权属我”立场下的和平解决争端政策。其三,进一步向包括美国在内的国际社会显示中国关于南海问题的政策原则和维权意志。中国的南海政策有自己的原则和立场,这些是历史形成的结果,不会受外力干扰影响,中国将继续按照自己的方式和步骤维权。

2.3 “拉森号”事件中的合法防御回应美国霸权争夺陷阱

美国以南海“航行自由”方式挑战中国南沙岛礁建设权利构成第三次南海维权斗争的主要内容。自2009年以来美国就一直在精心构造其“重返东亚”的政策。南海问题及对华关系都是其中重要的部分。后来,“重返东亚”被亚太优先、亚太“再平衡”战略所取代,南海问题由于

^① 这方面论述较多,金永明:“论海洋法解决南海问题争议的局限性”,《国际观察》,2013年第4期,第46—51页;傅岷成、李敬昌:“南海若干国际法律问题”,《太平洋学报》,2016年第7期,第7—13页;等等。

^② Jen Psaki, “Daily Press Briefing”, US State Department, Washington, D. C., May 6, 2014, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2014/05/225687.htm>.

^③ Phuong Nguyen, “Vietnam’s Careful Dance with the Superpowers”, East Asia Forum, Jan. 21, 2015, <http://www.eastasiaforum.org/2015/01/21/vietnams-careful-dance-with-the-superpowers/>.

其同中国、东盟的紧密联系更为美国所重视。美国并非必然要在南海问题上与中国直接对抗,这既与双方对中美关系大局的重视有关,也与美国并非南海问题的直接争端方紧密联系。^①美国很长一段时间必须集中关注阿富汗、伊拉克局势,接着又被伊朗核问题、叙利亚问题和乌克兰问题等困扰,又不时为国内政治纷争干扰,无法抽出力量深度介入南海,^②因而其主要策略是支持菲越等正面与华对抗、支持东盟加快与中国的南海行为准则谈判。2015年初,制约美国直接与中国就南海问题开展对抗的客观因素被一一排除,美国一直执行的间接制华的南海政策也基本宣告失败。在美国再三提出冻结方案被拒的情况下,美国以中国南沙岛礁建设危害地区和平稳定、挑战国际海洋法和现行秩序为由决定在南海实施“航行自由”和“飞越自由”。

美国一直是南海问题的最大外部因素,中国的南海政策以及维权具体举措向来都有美国因素的考虑。中建南项目钻探作业之后,美国迅速成为中国南海维权斗争主要对手,这是南海局势出现的重大转向。美国不可能以岛礁主权问题为由挑战中国的南海政策,中国必须采用新的维权斗争策略。针对美国的挑战理由,中国必须在巩固实力维权的同时强化国际法(包括《公约》)维权。就南海问题主要为维护领土主权的本质属性而言,反对美国的所谓“航行自由”和“飞越自由”实质上为维护领土主权权益安全的边缘性问题。这实际上就是要求中国以防御性态势应对美国的南海攻势。

那种将中美南海权益之争理解为中美南海博弈的观点混淆了权益之争与霸权之争,必须予以纠正。博弈是不关注合法性与合理性的纯粹的利益之争;霸权之争属于权力斗争,在中国政治层面既不合法也不合理,也不为地区和国际社会所接受;权益之争则是力图使合理利益合法化或合法利益合理化。就中美之间的南海问题而言,其实质是中国关于南海岛礁主权权益诉求的合理化和美国南海霸权利益的巩固之争。^③那种不加区别地把中美南海权益之争的观点理解为中美南海博弈,容易造成中美竞争

南海霸权的印象,直接抹黑了南海权益的合法性与合理性,不仅不利于维权斗争,还会极大地损害中国与东盟的关系、中国和平发展道路的信誉。中国关于南海岛礁主权的法律文件已经明确界定相关主权权益。针对美国提出的、莫须有的挑战《公约》和现行秩序的理由,中国根据现实依法予以反驳,还向国际社会公开中国南沙岛礁建设的意图,^④对于美国妄图以“航行自由”和“飞越自由”威胁我岛礁建设合法权利的行径表明严正立场。

经过近半年充分的对华外交施压后,美国终于派遣“拉森号”驱逐舰执行了介于“航行自由”和无害通过的南海航行任务,^⑤而中国则依法采取了警备措施。这次维权斗争让美国更明确认识到:中国不可能在南海政策立场上有原则性妥协,中国做好了维护自身认定的南海权益的一切准备。针对美国防御性维权的成功表明:以岛礁主权争端为主要内容的南海问题将逐步让位于中美之间关于岛礁附属权益的海洋“航行自由”与“飞越自由”之争。由此,南海局势进入到主要由中美决定的新阶段,中国在南海的维权斗争将面临更严峻的挑战。

三、南海维权斗争的基本特点

三次南海维权斗争尽管面临的维权对象不一致、维权内容有区别、具体斗争过程相异,但

① 陈雅莉:“美国‘再平衡’战略:现实评估和中国的应对”,《世界经济与政治》,2012年第11期,第64-82页;王伟光、陈遥:“美国再平衡战略对中国海上领土争端的影响”,《当代亚太》,2016年第1期,第75-99页。

② Scott W. Harold, “Is the Pivot Doomed? The Resilience of America’s Strategic ‘Rebalance’”, *The Washington Quarterly*, Winter 2015, pp.85-99.

③ 朱锋:“南海主权争端的新态势:大国战略竞争与小国利益博弈——以南海‘981’钻井平台冲突为例”,《东北亚论坛》,2015年第2期,第3-17页。

④ “外交部边海司司长欧阳玉靖就中国南沙岛礁建设接受媒体采访”,新华网,2015年5月27日, http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/27/c_127844699.htm。

⑤ Joseph A. Bosco, “U.S. Ambiguity Strengthens Beijing in the South China Sea”, February 6, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/us-ambiguity-strengthens-beijing-the-south-china-sea-15131>.

整体而言,都是服务于维护南海诸岛“主权属我”的基本政策立场,立足于“和平解决”的真诚意愿。因此,这几次南海维权斗争体现了中国南海维权的一些共同特点,即维权目标的有限性、维权手段的多样性与互补性和维权意志的坚定性。

维权目标的有限性包括两个方面的内容。其一,维权斗争的目的是有限的,即严格界定特定目标、不搞乘胜追击,如在黄岩岛事件中采取特定海域对峙、没有对前来增援的菲律宾舰船中途拦截、也没有在获得决定性胜利的情况下紧接着开拓新目标等等^①。其二,三次维权斗争均注意斗争方式的和平属性,尽量避免军事冲突。例如黄岩岛事件中,尽管菲律宾动用了其最大的军舰汉密尔顿级驱逐舰,中国与之抗衡的始终是行政执法舰船;中建南项目钻探作业中,越南直接使用了蛙人这样危险的准军事力量,中国依然是被动应对;“拉森号”事件中,美舰驶入渚碧礁12海里海域,中方军舰只是采取被动防御举措。这些做法并不是所谓中国软弱所致,而是中国“和平解决”意愿、力图兼顾多方面利益的体现。

维权手段的多样性与互补性则是强调具体的斗争举措不是单一的,这些手段的配合使用往往可以相互补充。当前的维权手段既有现场执法手段、国际舞台的外交手段、必要的经济手段以及作为后盾的军事力量等。这些手段各有特点,只有组合使用,取长补短,才能获得最好效果。

维权意志的坚定性受控于外部压力状况。维权斗争形势愈是趋于严峻,中国维权意志的表达就愈是趋于强硬。它反映的是维权斗争目标的强约束性,表明了中国在该问题上的原则性。

3.1 黄岩岛事件维权斗争的基本特点

上述三个特点表现在每次南海维权斗争中。2012年黄岩岛事件维权斗争的有限目标如下:其一是要恢复黄岩岛主权的控制权;其二将维权斗争目标实现方式尽可能限制在非武力范

围内。黄岩岛事件维权斗争的首要目的是要恢复对黄岩岛的控制。如果不能在这个具体的目标上获胜,“主权属我”的政策微调只会被认为是一纸宣言。至于第二个目标,则涉及美国的干涉和中国与大多数东盟成员国的关系。首先,必须防止美国的干涉。美菲共同防御条约虽然没有将黄岩岛纳入,但触发相应的具体条款,依然可能招致美国介入。2012年1月与美国白宫联系紧密的新美国安全研究中心发布的南海研究报告就警告过中国,切勿动用海军维权,否则美国会组建针对中国的安全联盟、加速实现战略转移。^②对此,中国不能不防。其次,一定要争取东盟大多数国家起码的理解。中国具体的斗争技巧既要让他们意识到中国的巨大实力和善意,也要让他们理解中国的迫不得已。这实际上就是要求当时的维权斗争必须排除武力手段,但又要注意武力方式的具体运用。完全以和平方式剥夺菲律宾在黄岩岛的非法控制权,这在军事上是难以想象的。有美菲共同防御条约支撑的菲律宾会不对中国实施有限度的武力反击?已经大体反对断续线的东盟相关国家会在中国维权举措推进下沉默不语?这些问题在当时显然具有高度的争议性。

黄岩岛事件中的维权斗争只有克服了上述困难,才会实现维权目标,在黄岩岛落实“主权属我”的南海政策。此次维权斗争的困难首先表现在如何让菲律宾意识到中国维权意志的坚定性。事件伊始,中国强调“主权属我”立场异常坚定,从外交部到中国驻菲律宾大使口径一致,严正态度一致,和当年美济礁事件绵里藏针的外交表态有根本的区别。同时现场行政执法反应迅速,斗争果敢,在海监84、75编队迅速赶赴事发海域保护中国渔船、渔民后,又迅速加派多批次行政执法船前往增援。其中,当时最先

^① 黄岩岛事件后,的确有外国学者讨论中国是不是会将黄岩岛模式搬到仁爱礁问题上, Bonnie S. Glaser and Alison Szalwinski, “Second Thomas Shoal Likely the Next Flashpoint in the South China Sea”, *China Brief*, Issue 13, 2013, pp.5-8.

^② Patrick M. Cronin, “Cooperation from Strength The United States, China and the South China Sea”, CNAS, Jan 2012, pp.111-112.

进的渔政310船3日内到达黄岩岛海域。这再次体现了中国就此事件的严正立场。在菲律宾依然未能准确理解中国信息的情况下,中国随后将自己最先进的深水半潜式钻井平台“海洋石油981”开赴南海水域开钻。该平台的战略属性决定其特殊时期的调动具有特定的含义。5月10日以来菲律宾方面的态度就逐渐软化。^①

必须指出的是,在菲律宾难以获得现场对峙优势的情况下,菲律宾积极呼吁他国针对中国在黄岩岛附近海域的行为表明立场,非常希望美国介入。而其时美菲年度肩并肩联合军演正在进行,军演地点包括有争议的南海海域。对于菲律宾的这种做法,中国明确表示,无助于事态的解决。几天后的4月30日,美国务卿希拉里明确表态:美国强调自身中立立场,呼吁双方以外交途径解决。中国准确把握美国立场固然是菲律宾后来态度弱化的关键,但同时也可以解释为正是中国维权的坚定意志促使美国决定不介入,因为美国本来就立场中立。当然美国没有合适的介入手段也是原因之一。^②但是,如果将这些原因放到当时美国高调介入的背景下考虑,最合理的解释只能是中国维权的坚定意志使然。

此次维权斗争中,维权手段的多样性与互补性则体现在后来被总结为黄岩岛模式的维权系列举措中。首先表现在排除外力干扰的手段运用上。中菲间的海军冲突才会触发美菲共同防御条约相关条款,中国则在避开使用海军的情况下依然在黄岩岛海域维持对菲律宾海军的优势。同时中国还强化外交作用,力主双边会谈、和平解决,反对多边化、地区化、国际化和第三国干预,牢牢控制局势发展的主动权。结果,美国宣布中立,马来西亚希望调停之事告吹。其次,注意对国内爱国主义力量的积极引导,更彰显中国在该事件上强烈的民意基础。

最后则表现在非武力手段使用上。中国行政执法船与菲律宾海军舰船的对峙难以让后者知难而退。为此中国不仅宣布对包括黄岩岛海域在内的南海部分海域实行两个半月的休渔期,以示做好打持久战的准备;而且还对菲律宾

采取旅游业和水果攻势,使其持续付出经济代价。这些维权斗争手段的相继使用、综合使用,最终迫使菲律宾退出黄岩岛海域,斗争目标完全实现,“主权属我”的南海政策倾向清晰地传递给相关方和整个国际社会。

3.2 中建南项目钻探作业维权斗争的基本特点

有分析认为中建南项目钻探作业是东亚区域安全总体变局的必然结果。^③宏观战略分析一般针对的是特定趋势,就具体事件进行预测则不是其长项。因此该冲突究竟是中国有意为之还是越南挑事还要进行具体分析。支持中国有意为之的论点集中于如下几个方面:其一,中建岛海域便于中国复制黄岩岛模式;^④其二,为更重要的南沙岛礁建设分散注意力。这种观点逻辑上似乎很合理,实际上与事实不符。它没有考虑中建南项目由来已久的事实;对2013年10月以来中国不断强化与马来西亚、越南等东南亚国家的关系也缺乏深入的理解,中国没有必要对一个很快就要针锋相对的国家投入过多资源。支持越南挑事的论点集中于这几个方面:其一,中建岛海域处于越南海洋强国战略实施的重要区域,也是越南统一后一直声称的“固有领土”,越南不可能低调处理;其二,中国在南海的积极维权已经引起美日等域外大国的警惕与实质性阻扰,越南与中国对抗有强大的后援;其三,越南从黄岩岛事件中深刻吸取了菲律宾的教训,对类似事件做好了准备。客观而言,这些论点较客观地解释了越南强硬应对该事件的

① 曾勇:“从‘黄岩岛模式’看中国南海政策转向”,《世界经济与政治论坛》,2014年第5期,第130-131页。

② Geoff Dyer and Demetri Sevastopulo, “US Strategists Face Dilemma over Beijing Claim in South China Sea”, *Financial Times*, July 9, 2014; Zachary Keck, “Is Air-Sea Battle Useless?” *The National Interest*, May 16, 2014.

③ 朱锋:“南海主权争端的新态势:大国战略竞争与小国利益博弈——以南海‘981’钻井平台冲突为例”,《东北亚论坛》,2015年第2期,第4-6页。

④ 克罗宁将中国的这种维权方式称之为“精心裁剪的压迫性”政策(tailored coercion), Patrick M. Cronin, “the Rise of Tailored Coercion in the South China Sea”, Murray Hiebert, Phuong Nguyen, Gregory B. Poling, *Perspectives on the South China Sea——Diplomatic, Legal, and Security Dimensions of the Dispute*, A Report of CSIS Sumitro Chair for Southeast Asia Studies, Sept. 2015, pp.25-34.

原因。事实上,正是越南的强硬应对,才造成了这次冲突。^①

综合而言,中国正是预计到越南强硬反对的风险,才将国之重器的“981”钻井平台开赴中建岛海域,希望越南知难而退;根据黄岩岛事件后中国关于海洋问题的连续举措来看,中国有足够的自信以最小代价推进中建南项目。针对越南坚决反对的备案肯定也是准备充足,美国的偏袒行为则更容易激起中国捍卫南海权益的决心。这些推测虽然缺乏第一手资料佐证,但就事件进程各方举措来看,显然有足够的说服力。

通过展示坚定的维权意志以期最大程度地降低维权代价是中建南项目钻探作业维权斗争的最根本特点。“981”钻井平台价值10亿美元,是中国同类设施中最为先进的,将其调往中建岛海域本身就是战略性举动。中国在此区域勘探已经严重受阻过一次,再次重返意味着中国志在必得。对此,越南的反对强度的确有些意外。越南不仅现场聚集上百艘舰船并采取碰撞手段阻止我方勘探,还在国内故意挑起大规模排华暴动,在国际舞台诋毁我方立场与维权举措。面对越南的极端化举措和美国颠倒黑白的批评,中国人民解放军总参谋长在访美期间激愤表示,中国不惹事,但也不怕事,在维护主权、安全和领土完整上是坚定不移的,中国在南海的油井一定会打下去,而且“一定要打成”。^②中国军方选择在支持越南的美国发表如此强硬的声明,显然是中国决策层意见的集中表达,中国不排除使用武力贯彻目标的可能。来自中国的强大压力决定性地将武力冲突选项从越南的决策方案中排除,越南只能选择强化现场对峙方式维护其非法权益。这场冲突因而进入黄岩岛模式的轨道。

当中建岛海域对峙已经出现时,此次维权斗争的有限目标就已经明确下来:其一,“一定要打成”这口井,必须巩固中国在西沙群岛的主权;其二,尽可能避免武力冲突。^③自1988年南沙海战以来,就南海海域油气资源勘探与开发中国同越南已经有过2次较为激烈的冲突。1994年的“万安北21”事件和2011年中国在西

沙、南沙群岛海域的尝试性勘探被阻止,均具有很深的国际背景;而且当时中国的注意力并未集中于此,因而上述事件历时较短。但此次中国前往,必定是要在实践上向越南以及国际社会郑重证实:中国在西沙群岛的主权及其附属海域的权益不容侵犯。在越南动员国内极端民族主义力量维护其非法利益的情况下,中国需要制止的就是越南政府的武力冲突选项,中国军方在美国的强硬表态起到了很好的震慑作用。有分析指出,在未来一场必然输给中国的军事冲突中,越南不可能指望美国的实质性支持,因为越美没有军事同盟关系;而且军事冲突失败的后果对当时已经不景气的越南经济只会是雪上加霜,与越南发展经济、建设海洋强国的目标完全矛盾。^④

武力冲突可以避免,可具体实现这些目标需要多种维权手段的整合运用。此次维权斗争的现场是“981”钻井平台作业区域,中方维权舰船不仅要在和数量更多的越南舰船对峙中获取优势,还得防止越南寻机不断升级冲突。场外的维权斗争则表现在外交战上。越南通过媒体传播“小越南被大中国”欺凌的虚假信息在国际上获得广泛同情,加之美日一直以来或明或暗的支持,形势上造成了束缚中国维权斗争强大的外部压力。同时,越南还充分调动国内激进民族主义力量,在国际社会造成举国一致反对中国欺辱的印象。对此,中国一方面不断重申关于西沙群岛的一贯立场,反对日美等国的不当言行,并多次表达和平协商解决的意愿,还直接派国务委员杨洁篪前往越南沟通协商。另一

① 曾勇:“南海‘981’钻井平台冲突折射的越南南海政策”,《当代亚太》,2016年第1期,第138-142页。

② “中美总长记者会激辩一小时,房峰辉:我们不惹事,但也不怕事”,网易新闻网,2014年5月17日, <http://news.163.com/14/0517/10/9SEKQTHI00014JB6.html>。

③ 斯托瑞(Storey)的分析具有很强的反华性质,但在分析上述目标方面还是很有见地的,Ian Storey,“Sino-Vietnamese Oil Rig Crisis: Implications to the South China Sea Dispute”, *ISEAS Perspective*, Oct.52, 2014。

④ 朱锋:“南海主权争端的新态势:大国战略竞争与小国利益博弈——以南海‘981’钻井平台冲突为例”,《东北亚论坛》,2015年第2期,第12-13页。

方面中国在国际舞台表达强烈的维权意志与决心,对越南动员极端民族主义力量造成的恶劣后果采取相应的反制举措。此外,中国还就国内游客赴越旅游发出“暂勿前往”的提醒,并暂停与越南的部分双边交往计划。结果,越南在几乎动用一切资源的情况下,也无法阻止“981”钻井平台的作业计划。强大的国力和得当的维权斗争举措再次确保维权成功。

3.3 “拉森号”事件维权斗争的基本特点

针对2015年5月美国发出的所谓南海“航行自由”和“飞越自由”威胁信号,中国维权斗争的目标非常明确:其一,在维护岛礁建设权利的基础上尽量争取美国不要落实该项举措;其二,如果美国执行了该项计划,中国将依法维权,不会与美国发生武力冲突。中国在南海的合法合理权益,是历史形成的,也曾经为美国所尊重。在相当长一段时期,这些权益是得到国际社会认同的。当前,中国要落实这些合法合理权益,既不是违反《公约》,更不存在挑战现行海洋秩序的问题,而是要巩固南海稳定与和平的基础,推动南海区内国家共同发展、和平解决争端。针对美国推动“航行自由”和“飞越自由”的借口,中国多次据实反驳,向国际社会公开岛礁建设的目的和用途。对于美国执行“航行自由”和“飞越自由”的可能性,中国也做了充分准备。事实上,“拉森号”事件中,中国维权现场的防御性态势和中国声明都注意到斗争的合法性与合理性,中方既不主动挑事,也不会完全被动应对。

这次维权斗争主要是外交战和法律战,但同时维权现场的实力展示与技巧应对也非常突出。这对于削弱美国南海“航行自由”计划的合法性、降低其军事威胁具有重要意义。中国首先就把所谓的“航行自由”(包括“飞越自由”,下同)和侵犯领海领空二者区分开来,从法律层面界定“航行自由”的权利边界,使美国难以自圆其说;^①对于随后在永暑礁海域开展空中侦察的P-8A反潜机,中国现场维权部门依法行使警告权利,应对技巧娴熟。^②5个多月后美国大

张旗鼓地推行的“航行自由”,中国的应对也大抵如此。其次,针对美国在国际上热炒的南沙岛礁建设军事化,中国直接以事实说话,向外界公布南海建设计划,强调岛礁建设的民事性质和承担国际责任与义务的功能;同时批评美国在该问题上搞双重标准,其实质就是另有所图,搞乱南海。再次,中国广泛使用双边、多边舞台,多次重申中国在南海问题上的立场与倡议,与美国、东盟积极互动、沟通,预防误判。此外,针对美国不断加码的指责压力,中国既坚持原则,毫不妥协,又展示一定的灵活性,如提前宣布岛礁建设即将结束、^③一再表示南沙岛礁建设没有军事化目的。

美国公然挑战中国南海权益部分中的边缘性利益,其实质是力图巩固自身在南海的霸权。这是美国南海政策的重大转向,是中国必须严阵以待的南海重大事态。习近平主席就此数度郑重声明。一次是9月赴美前接受《华尔街日报》专访的讲话。他说,南沙群岛自古以来就是中国的领土,中国对此有着充足的历史和法理依据;中国和美国一样支持基于国际法的南海航行自由;南沙部分岛礁进行的相关建设没有军事化目的,没有影响、也不针对任何国家。^④一次是10月18日在访问英国时的谈话。他说,南海诸岛是老祖宗留下的,任何人要侵犯中国的主权和相关权益,中国人民都不会答应,中国在南海采取的有关行动,是维护自身领土主权的正当反应。^⑤中国最高领导人的郑重表态表

^① “2015年5月13日外交部发言人华春莹主持例行记者会”,中国外交部网,2015年5月13日, http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1263610。

^② “不顾中方八次警告,美扬言继续巡逻南中国海”,联合早报网,2015年5月23日, <http://www.zaobao.com.sg/special/report/politic/southchinesea/story20150523-483222>。

^③ “中国外交部宣布:南沙群岛陆域吹填工程已完成”,联合早报网,2015年6月17日, <http://www.zaobao.com.sg/sea/politic/story20150617-492597>。

^④ “习近平接受《华尔街日报》采访”,新华网,2015年9月22日, http://www.xinhuanet.com/politics/2015-09/22/c_1116642032.htm。

^⑤ “习近平:南海诸岛是老祖宗留下的领土,不容侵犯”,中国网,2015年10月19日, http://www.china.com.cn/military/2015-10/19/content_36837044.htm。

明,在中国南海诸岛的权益问题上,中国不可能有任何实质性妥协。这是2012年以来中国就南海历次维权斗争最为权威最为郑重的维权宣示,是中国南海维权意志最为坚定的表达。现在还没有权威的研究论证中国最高领导人的表态和具体的南海“航行自由”方案选择之间的关系。^①但有一点可以明确:美国会和国防部最希望的“航行自由”方案没有被采纳,^②拉森号执行的是结合“航行自由”和无害通过的一个目标比较模糊的方案。

2012年以来是南海问题有史以来斗争最为尖锐的时期,三次南海维权斗争主要涉及主权争议、附属海洋权益争议和航行自由权利合法性争议。这些都是需要迫切加以缓解的问题。以上分析选择了维权斗争在中国南海政策中的作用、南海局势与中国维权斗争进行研究,并初步分析了南海维权斗争的特点。这三个方面是相互联系、相互影响的,它们结合在一起,构成了分析南海维权斗争的一个基本框架。当然,继续深入的研究还必须就这个框架的具体方面进行更全面地梳理、研究和概括;针对各种因素的具体作用或特定组合的特定作用的研究还需要进行更深入的具体分析。这些研究的目的固然有知识积累的考虑,但更多的着眼点还是基于缓解乃至解决这些至今还在影响地区安全稳定与发展的问題。

四、对当下中国南海维权的几点启示

美国以“航行自由”气势汹汹地挑战中国南海诸岛的相关权益是当下南海问题的焦点。特朗普政府的南海动作比奥巴马时期不仅次数更频繁、性质更恶劣,而且战略威慑、战术压制的目标更加明确、更加咄咄逼人。^③在此背景下,得当地回应美国一方面需要中国根据实际情况采取相应举措;另一方面中国也可以通过总结此前维权斗争的经验为眼下的权益斗争寻找依据和方向。就上述两方面而言,笔者有如下思考。

第一,始终要将南海政策置于中国大战略

框架下进行思考。三次南海维权斗争之所以取得胜利,固然离不开具体斗争中的智慧和技巧。但说到底,这三次维权斗争都是在服务于中国和平发展道路这个总战略框架下进行的。因此,每次维权斗争目标有限、维权手段局限于非武力。这直接限制了斗争对象的斗争目标和“侵权”手段,从而实际上控制了斗争的烈度与广度。由于中国维权意志更坚定,在维权斗争的物质基础上比菲律宾、越南更强且并不比美国差,因此中国不仅在南海维权方面获得成功、在坚持和平发展道路上也获得了成功。

当下,中国正处于现代化建设的关键时期,既要建成全面小康社会目标,又要开启全面建设社会主义现代化国家新征程。这是未来5年中国的核心任务。未来的南海政策及相关举措必须服务于这个核心任务。^④

第二,南海政策始终要立足于维护中国参与主导的南海局势。南海局势稳定主要依靠中国、美国和东盟。美国是南海的域外大国,是南海局势稳定无法忽视的关键性力量之一。东盟是涵盖菲越在内的东南亚地区最有影响的地区性国际组织,是中国和美国都接受的维持南海局势稳定不可替代的力量。三次南海维权斗争的根源都是斗争对象不满足于既定南海局势、误判中国维权政策或意志的结果。三次斗争都没有出现局势失控。这固然和斗争双方政策密切相关,但也不可忽视第三方因素的作用,特别是东盟。

① 有研究指出,习近平的外交领导风格是2014年来中国南海举措更加协调有效的根本原因;而奥巴马的外强中干给予了中国大胆干的机会。该研究主要是针对中国南沙岛礁建设,但对两国元首的外交决策风格分析令人印象深刻,对于“拉森号”事件决策颇有借鉴意义;Andrew Browne,“Beijing Moves Boldly, Calculates Carefully”,*Wall Street Journal*, June 3, 2014.

② Ankit Panda,“Everything You Wanted to Know About the USS Lassen's FONOP in the South China Sea”,*The Diplomat*, January 6, 2016, <http://thediplomat.com/2016/01/everything-you-wanted-to-know-about-the-uss-lassens-fonop-in-the-south-china-sea/>.

③ 陈子楠、张昭曦:“美国近期南海‘航行自由行动’有三点战略考虑”,中美聚焦网,2018年12月22日, <http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20181220/35098.html>.

④ 祁怀高:“几年来中国南海的存在格局、面临挑战及因应之策”,《国际论坛》,2018年第1期,第12页。

美国特朗普政府已经将中国界定为美国“首要”的竞争对手,并直接以印太战略抵制中国的“一带一路”,还启动美国、日本、印度和澳大利亚四国协调机制应对中国的南海冲击,^①通过东盟主张的南海行为准则牵制中国已经不是美国南海政策的核心考虑。^②在此情况下,坚持“双轨思路”的中国一方面要坚决反对四国协调机制插手南海,另一方面可以强化与东盟的南海行为准则谈判因应美国。^③当下,中国与东盟间的南海行为准则谈判已经取得重大进展,中国与东盟一致同意在已经形成的单一磋商文本草案基础上于2019年内完成第一轮审读,并争取在未来3年完成磋商。^④只要中国与东盟的南海政策相向而行,已经稳定的南海局势将继续深入发展,该趋势不仅会助力中国的“一带一路”、还有助于削弱美国南海对华竞争政策的根源从而缓和中美在南海的紧张态势。^⑤

最后,南海维权既要注意硬实力建设,也要注重软实力建设。三次南海维权斗争一改中国昔日南海维权硬实力基础薄弱的印象。这是中国国力发展以及战略智慧应用的结果。用于中国南海维权的硬实力,相较于菲越而言,已经占据绝对的压倒性优势;相较于美国而言,由于地理原因,已经足够抗衡。中国已经具备的国力,足以发展出与美国相抗衡的海上力量;但中国的发展道路决定了中国必须走和平发展之路、以建设人类命运共同体为目标。这意味着:中国的海上力量建设始终以最低程度的维护国家核心任务为目标,中国南海维权的硬实力建设实际上就已经具备软实力建设的因子。

当下,南海维权的最大挑战是美国愈益频繁、危险程度越来越高的“航行自由”。这场斗争注定是持久战,需要中国谨慎对待。^⑥中国既要控制斗争的规模与烈度,阻止其与台湾问题、中美贸易摩擦相联系的图谋,不致让中美关系更加严峻;同时又要维持并强化引领南海局势发展的主动地位。一方面,中国当然需要在南海建设并发展相应的维权硬实力。^⑦在坚

决反对美国以“航行自由”“侵权”的同时,^⑧中国也要强化与美国的战略沟通,强化危机管控能力,不断增强《中美关于海空相遇安全行为准则谅解备忘录》等协议的约束力。另一方面,针对美国“航行自由”的法律战必须进一步强化。中国与美国在“航行自由”上的不同观点实际上代表了国际上两类国家在海洋行为准则上的不同看法。以美国为首的海洋强国主张最宽泛的“航行自由”;而中国、印度、菲律宾和越南等沿海国主张必须适度顾及沿海国安全的“航行自由”。^⑨这两种主张在《公约》上都有根据,具体解释与应用只有在不断竞争多数支持的情况下才能逐渐落实。^⑩为此,在中国已经成为南海“规矩确立者”的情况下,^⑪中国完全可以在从容争取菲律宾、越南等支持的基础上强化中国在“航行自由”方面的法律解释力。

另外,为削弱美国南海“航行自由”的地区

① 宋伟:“从印太地区到印太体系:演进中的战略格局”,《太平洋学报》,2018年第11期,第31-33页。

② 陈慈航:“美国在‘南海行为准则’问题上的政策论析”,《国际政治研究》,2018年第4期,第68-98页。

③ 张明亮:“原则下的妥协:东盟与‘南海行为准则’谈判”,《东南亚研究》,2018年第3期,第58-80页。

④ “李克强出席第二十一次中国-东盟领导人会议”,《人民日报》,2018年11月15日,第3版。

⑤ 陈慈航:“美国在‘南海行为准则’问题上的政策论析”,《国际政治研究》,2018年第4期,第68-97页。

⑥ 详细分析见张焯:“特朗普上台后美国在南海‘航行自由’行动的变化与应对”,《太平洋学报》,2018年第9期,第94-100页。

⑦ 南海岛礁建设的最近情况可见“官宣首发:永暑岛高清全景图!大型机场港湾一应俱全”,参考消息网,2019年1月24日,http://www.cankaoxiaoxi.com/mil/20190124/2369859.shtml。

⑧ 2018年11月初,美太平洋舰队就2016年来中美海空18次遭遇发表看法,指责中国海军不够专业,特别批评9月30日中国军舰近距离贴近美舰一事。这些批评反过来表明:针对每一次美国的“航行自由或飞越自由”行动,中国都是持坚决反对的不妥协态度。见:Ryan Browne,“US Navy Has Had 18 Unsafe or Unprofessional Encounters with China since 2016”,Nov. 4, 2018, CNN, https://edition.cnn.com/2018/11/03/politics/navy-unsafe-encounters-china/index.html。

⑨ 朱剑:“航行自由问题与中美南海矛盾——从海洋的自然属性出发”,《外交评论》,2018年第4期,第4页。

⑩ 齐皓:“东亚海洋争端与海洋秩序的演变”,《国际政治科学》,2018年第3期,第1-29页。

⑪ 吴士存、陈相秒:“论海洋秩序演变视角下的南海海洋治理”,《太平洋学报》,2018年第4期,第32-34页。

支持基础,在进一步促进中国—菲律宾南海油气资源合作^①基础上,中国还可以不断推进同越南的类似合作、在非传统安全领域强化合作机制建设、同包括越南等在内的东盟国家积极开

展海军外交^②以及利用南海岛礁平台为过往船只提供更多的公共服务等。^③

编辑 邓文科

Three Struggles for Safeguarding Rights in the South China Sea since 2012

ZENG Yong¹

(1. Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: China has conducted three struggles for safeguarding rights in the South China Sea (SCS) since 2012, which demonstrated the policy of “sovereignty of SCS islands belongs to China” in the new era. The specific goals and effects of the three struggles for safeguarding rights in the SCS were different in different situations, but they shared the following characters: limited goals, various and complementary means, and the firm will, which resulted in a very complicated process to safeguard rights. From a more comprehensive and coherent perspective, the three conflicts to defend rights of the SCS responded to specific situations in the SCS which aimed to realize specific objectives. In conclusion, based on the tenet to maintain China’s domination and participation in the SCS situation, measures to safeguard rights in the SCS are supposed to serve the grand strategy of peaceful development, and attention should be attached to the construction of both hard and soft power.

Key words: safeguarding rights in the South China Sea; the South China Sea policy; the South China Sea situation; China

① “中华人民共和国与菲律宾共和国联合声明”,《人民日报》,2018年11月22日,第2版。

② 2018年10月22日中国—东盟“海上联演2018”演习在湛江拉开帷幕。这是中国和东盟之间海军外交的重大突破。参见:“中国东盟‘海上联演2018’演习揭幕,‘三个首次’意义重大”,凤凰网,2018年10月22日, http://v.ifeng.com/201810/video_26060648.shtml; 针对南海维权的中国海军外交分析可见郑洁、薛桂芳:“南海维权:中国海军外交的现实需求与合法运用”,《海南大学学报》(人文社会科学版),2018年第6期,第57-67页。

③ 2018年10月31日中国南沙群岛永暑礁、渚碧礁、美济礁气象观测站正式启用,南海地区及周边国家的渔民和过往船只将获得更精准的气象预报预警信息;“中国南沙岛礁气象观测站正式启用”,中华网,2018年11月1日, <https://military.china.com/news/568/20181101/34323376.html>。