

较为充裕之外,日本海上自卫队舰艇、航空自卫队战斗机及支援飞机,以及海上保安厅的海上巡逻力量,恐怕都难有常态化、长时间“分兵”海外的余力。^①同时,考虑到日方财政因素,其自卫队规模短期内也难有明显扩大。

其次,在“间接介入”方面,日方“代理人”的能力和态度存在不确定性。从国际关系的历史看,通过“代理人”介入地区矛盾,虽可以收到避免直接冲突、形成同盟效应等好处,但也会存在一些不可避免的问题,例如“代理人”的能力以及态度问题。以“能力”为例,假设日方向菲律宾提供菲方提出的各类装备,菲方是否能够使其形成战斗力,并可对中方构成一定威慑?在帮助菲方形成战斗力的过程中,日方需要投入多大资源?从菲律宾此前军力建设的情况来看,这一过程显然存在较大难度。如果日方打算在南海长期掣肘中方,则低效的“代理人”很可能会无谓耗费大量日方资源。在“态度”方面,无论是菲律宾还是越南,其外交政策都可能出现转变——无论是因为选举造成政权更迭,还是因为领导人基于政治需要而调整政策。日方在对菲、越等国提供支持时,必然也要考虑这种风险,其支持的力度将是有限的。

第三,日方外交和舆论战不仅消耗资源,且效果并不确定。近期以来,日方在对华外交上出现“小冷战”迹象。其特点是调动其可用外交资源,利用各种场合甚至是本无关系的场合设置涉华议题,其宣传和争取对象不仅包括涉事

国,还包括很多无关国家。这种不惜“体力”争取涉华议题国际化的做法,反映出日方某种焦虑心理和非理性心态。此类外交和舆论行动必然会消耗日方相应的外交资源。但是,此类作法的效果却并不确定。一方面,这必然引发中方相应的外交反制举措,进一步加剧中日双方互疑。即使仅从技术层面来说,也将造成日方陷入长期的外交消耗战,这亦非日方的初衷;另一方面,从结果来看,此类外交动作是否能够获得设置议题的效果,仍有较大不确定性,其结果还要视其他各方之间的互动而定。南海并非日本安全政策和外交政策的核心,亦非日本战略资源投向的重点。日方对南海的强化介入,带有很强的策略性,但同时也必然伴有投机性和冒险性。

针对日本强化介入南海的势头,中国一方面需要保持战略定力,注意掌握战略资源的投放重点,避免“彼之一隅”成为“我之全局”。另一方面,在实际措施上,则需要采取主动明确的回应,使日方尽快认识到当前做法的成本和风险,知难而退。主要措施应当包括:保持战略定力和耐心,在总体上注意把握战略重心和资源投放重点,避免被引入无谓纠缠与对抗;以坚定措施、明确信号正面回应日方可能的直接介入;重点在东海方向及西北太平洋方向实施反制;在双边交往中促使日方认知中方底线、知难而退;正面回应日方安全关切中的合理部分,消除其无谓的安全担忧;在外交和舆论方面,加强与相关国家及国际机构的交流,澄清事实,释疑增信。

欧盟不愿强势介入南海问题

苏晓晖(中国国际问题研究院国际战略研究所副所长、副研究员)

今年以来,伴随美国不断搅动南海局势,引发地区热点紧张升温,欧盟等其他域外力量在南海问题上的政策立场受到更多关注。目前看,欧盟对南海争议介入不多,也不是地区安全事务的重要参与者。未来,欧盟针对南海问题

发声将有所增加,但在实际行动中会保持谨慎。

^① 根据2016年7月初防卫省公布的数据,在2016年第二季度,日本航空自卫队战斗机对中国战斗机的紧急起飞次数已达到创纪录的199次。数据参见:福井悠介:“对中国機スクランブル、過去最多の199回 4-6月”,《朝日新闻》网站,2016年7月5日, <http://digital.asahi.com/articles/ASJ755K82J75UTIL034.html>。

一、中美博弈左右南海问题走向

欧盟对南海问题相关争议方及美国、日本、俄罗斯等国的政策进行评估。其结论是,中美两国是对南海局势发展产生影响的主要国家。

中国将美国作为主要战略对手。欧盟认为,自2012年以来,中国在南海问题上态度更为强势。中国对东盟采取“分而治之”的策略,要求东盟部分非声索国不为争议方提供支持,以此避免东盟在南海问题上一致对华。美国不是声索国,但中国却更为在意美国在南海的动作,包括军事存在。美国派遣驱逐舰执行“航行自由”行动引发中国强烈反弹。

其他声索方拉美国牵制中国。菲律宾、越南等声索国寻求美方的战略支持,干扰中国倡导的长期合作项目。例如,越南以参加美国主导的“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)来对冲中方的“一带一路”倡议。这些争议方试图挑起中美在东亚地区更激烈的战略博弈。

美国在地区安全事务中影响力下降。欧盟将美国作为地区安全的“稳定器”,认为美国在亚太的军事存在阻止了领土争端发酵,除日本等传统盟友外,越南等非盟国也要求美国在南海非军事化问题上做出更强硬的表态,借此对中国施压。相关地区国家还担心,美国在地区安全问题上作用下降会给中国制造更大的影响力空间。

俄罗斯有所图谋但避免得罪中国。俄罗斯“重返亚洲”战略针对中国崛起,其寻求与东亚国家加强双边关系,重要举措是2011年加入了东亚峰会。然而,近年来受国内经济困局影响,俄与东亚国家贸易联系发展缓慢。由于中国反对域外国家介入,俄罗斯在南海问题上将自身定位为中立的“负责任大国”。俄尽管同意遵照国际法解决争端,但强调领土争议“国际化”达不到预期效果。^①

欧盟在南海问题上相对超脱。欧盟与东南亚经济关系密切,欧盟是东盟第二大贸易伙伴,东盟是欧盟除中美外第三大贸易伙伴,同

时,欧盟也是东盟的最大投资来源地之一。然而,在安全领域,欧盟传统上重视西亚北非地区的安全问题,对地理上远离欧洲的东南亚地区关注不足。近年来,随着亚洲积极的发展态势日趋明显以及美国“亚太再平衡”战略的推进,欧盟重新将目光投向亚太,并试图改变其在地区安全事务中被边缘化的状况。2012年,欧盟在制定外交与安全政策时更多考虑亚洲局势,但受内部金融危机以及乌克兰危机的影响,欧盟很难聚焦南海。目前,在七国集团(G7)内部,仍是美日在主导南海问题议程。

二、欧盟认为南海可能出现意外但不会失控

欧盟认为中国在南海问题上无意软化立场。中国将划设覆盖九段线内区域的“防空识别区”。这将引起越、菲乃至美国的强烈外交反应。一旦发生意外,中国将作出迅速且“极为强烈”的反应,包括要求其他国家的军舰和战机在未经中国明确授权的情况下,不得通过防识区范围。

南海可能出现意外情况。仁爱礁是潜在的矛盾爆发点。菲律宾认为中国当前的岛礁建设活动可能会扩展到其他岛礁,因此极力维持其在仁爱礁坐滩军舰的存在。菲律宾一直在对该舰进行维护,防止其解体,并使其成为半永久性的前哨。中国对此已明确发出警告,曾试图阻止菲方对船支进行补给。菲律宾对中国飞机靠近争议岛礁极为紧张,担心中国可能对军舰采取行动。美日为菲提供先进防空武器使菲在应对中国方面颇有底气,甚至指示其海军指挥官“不惜代价”保护该军舰。

欧盟担心,南海紧张的局势会成为冲突事件发生的导火索,导致不测事件发生。欧盟设计了与1988年伊朗航空公司665次航班被美军

^① Peter van Ham, Francesco Saverio Montesano and Frans Paul van der Putten, “A South China Sea Conflict: Implications for European Security”, *Clingendael Report*, Netherlands Institute of International Relations, March 2016, pp. 23 - 30.

击落的场景类似的冲突情境:“前往澳大利亚的中国飞机飞越仁爱礁空域,尽管附近菲方军舰的指挥官多次要求,但中方飞机仍未表明身份,在此情况下,菲方下令击落飞机。”^①

美国不愿取消在南海的军事存在。美第七舰队部分舰只已在南海开展例行演练,不会因中国反对而停止。但同时,美国表示要“冻结”和“稳定”地区局势。一旦发生“事件”或“事故”,美国将避免不必要的、恶性的事态升级。这表明,美考虑至少暂时放弃其长期以来自我认定的地区安全保证者的角色。

欧盟预估南海争端不会对贸易产生显著影响。南海即使发生中等规模的军事冲突,也不会中断东亚和欧洲之间的货物运输。中国与地区小国间的领土争议也不会影响欧盟关键的经济利益。中美之间的相互依存降低了东亚军事冲突升级的风险。

三、欧盟将更多参与处理南海问题

“南海仲裁案”仲裁结果公布以后,欧盟将被迫就仲裁结果表态,其对《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)的态度受到重视。美国海军遵守《公约》规则,但由于该国尚未批准《公约》,在处理南海问题上存在弱点。因此,尽管欧盟不会在强化基于《公约》的国际海洋秩序方面成为强有力的领导,但仍是支持《公约》的重要力量。目前,欧盟对南海问题的外交表态相对模糊,仅仅“泛泛而谈”应遵守国际法等原则。但针对仲裁产生的具体问题,欧盟这种处理方式恐难以为继,可能会因表明立场而承受来自各方的外交压力。

欧盟可借军售影响南海局势发展。越南订购了荷兰西格玛级护卫舰和法国飞鱼反舰导弹。1990—2014年,菲律宾从英国进口的武器总值为7200万美元,从波兰进口的武器价值为2000万美元,从德国进口的武器价值为800万美元,从法国进口的武器价值为2000万美元。^②目前,菲律宾正力图购进法国和意大利的轻型武装直升机。而欧盟各种武器出口禁令则限制

对华输出武器。加之英法日之间正在开展技术合作,欧洲对亚洲的军力平衡可能产生影响。但鉴于中国的军费开支超过越菲防卫预算的总和,欧盟的影响力有待考证,可能相对有限。

欧盟难免被卷入“航行自由”行动。法国海军有一支小型力量出没于太平洋,主要在法属领土周围的专属经济区进行巡航,也承担其他任务。根据该国国防部官员2015年在香格里拉对话会上的公开发言,法国海军编队当年在停靠上海后,曾驶入过西沙和南沙群岛,“充分践行了国际法允许的航行自由,且未来将继续此类行动”。但法国海军并未指出舰队通过的路线以及遭遇何种反应,也未表示要将这种行动常态化。^③在2016年6月举行的香格里拉对话会上,法国防长声称将督促欧盟国家协调海军巡航行动,以确保在南海争议地区有“常规的和可见的”存在。

美国希望欧盟在地区行动中承担更多责任。欧盟不能完全置身事外,但也不会大张旗鼓地参与南海“航行自由”行动。目前来看,欧盟的紧迫任务是落实2012年6月的《欧盟在东亚外交和安全政策方针》所列出的合作事项。

总体上看,欧盟内部确有声音呼吁在南海问题上“发挥更大作用”。^④但欧盟认为,在尚未认清南海问题症结所在的背景下匆忙介入南海问题,可能会给自身带来风险。未来,欧盟将在南海问题上加大投入,但会保持谨慎克制。

① Peter van Ham, Francesco Saverio Montesano and Frans Paul van der Putten, “A South China Sea Conflict: Implications for European Security”, *Clingendael Report*, Netherlands Institute of International Relations, March 2016, pp. 14–15.

② 任琳、程然然:“欧盟东南亚政策论析”,《欧洲研究》,2015年第3期,第32页。

③ Mathieu Duchâtel, “Europe and Maritime Security in the South China Sea: Beyond Principled Statements?” roundtable: Non-claimant Perspectives on the South China Sea Disputes, Asia Policy, Number 21, the National Bureau of Asian Research, January 2016.

④ Charles Tannock, “Tensions in South China Sea Require More Active Role for Europe”, *EurActiv.com*, 18 February, 2016, <http://www.euractiv.com/section/global-europe/opinion/tensions-in-south-china-sea-require-more-active-role-from-europe/>.