

## “南海仲裁案”后中国面临的压力与应对之道

金灿荣(中国人民大学国际关系学院副院长、教授)

### 一、南海国际仲裁有水分,中方可能面临四大压力

首先,海牙国际仲裁庭(international court of arbitration)不要翻译为国际仲裁法庭,它并不是严格意义上的国际司法机构。它有点像“劳动仲裁委员会”,不是法院本身,有准司法权,但不具有完全司法权。因此,国际仲裁庭最后得出的结论不能叫做司法裁决,而应该叫做仲裁意见。我们要清楚其法律效力中有一定水分。

虽然海牙国际仲裁庭不是严格意义的国际法庭,其效力有问题,但因为“南海仲裁案”本质上不是一个法律问题,而是一个政治问题。这是美国人帮菲律宾策划的,他们帮助准备了几百页的起诉书和3 000多份历史材料。所以,既然不是法律问题而是政治问题,就要看美国如何解读仲裁结果。美国一定会解读为一个国际司法裁决,不管其原来性质如何,一定会给中国相当大的压力。

从中国的角度看,要做好准备。仲裁结果公布之后,我估计随之而来的是一轮舆论压力,要求中国接受仲裁结果,否则就宣称中国不尊重国际法;接下来还会有一轮外交压力,让美国的很多盟友和伙伴去表态。如果上述压力不见效,美国会将中国的行为与某些经济活动联系起来,可能会拉上个别国家对中国相关企业搞经济制裁;另外,如果仲裁结果对中国很不利,中国又不服,美国等国家可能会以此为借口,加大军事干预力度,这样就可能有直接的军事压力。

总之,我们心里要清楚,这是一个政治操作下的以法律为外衣的战略行动,一定会有后续的与之相配合的措施跟进,包括舆论压力、外交孤立、经济制裁和军事威慑。

### 二、南海问题会紧张很长一段时间

近期,南海问题紧张的直接原因是美国的介入。从“二战”结束到上世纪60年代,中国划了南海断续线做权利主张,他们并不挑战。20世纪60年代后期,东南亚国家开始主张他们的权利,也有抢占岛礁等一系列行动,相关国家对南海岛礁由此产生争议,到现在差不多50年左右,但是这50年中大部分时间南海局势都比较平静,现在热起来主要是因为美国的介入。

美国把中国在南海的行为看得很重,它认为中国是否尊重国际法,是否接受美国主导的国际体系,就看中国在南海的行为。美国将中国在南海的行为看作指标式的东西。而中国不这样看。中国的国际行为很多、很丰富。当涉及中国的核心利益时,当然坚决维护。中国利益也是分层的,有核心利益,重要利益,一般利益。很多利益是可以合作的。其他利益,比如气候变化、核安全、国际反恐、防范埃博拉和寨卡病毒扩散、网络合作等,中美能进行很好的合作。中国在南海的利益不能动,这是与其他利益分开的。美国则不这样认为,它将其视为中国行为的全部。

具体来看,第一,美国将中国的南海行为赋予很高的战略意义。美国认为,中国在南海的行为预示中国未来所有国际行为的走向,这从方法论上看有问题,但美国就是这样看的。

美国认为中国的南海行为未来的战略意义很大。如果中国成功了,建了很多岛,并牢牢控制住,南海就成了中国的内海,中国的战略地位将大大改善,美国及其盟国的利益会受损。印度洋和太平洋间的贸易90%经过南海,只有10%绕道走澳大利亚的南部航线。美国认为中

国反过来可以钳制他们。其实中国完全没有这样的意图。中国主张南海岛屿归属中国,航行自由没有问题。但美国认为这是因为中国尚未控制这一地区,控制以后可能就会这样做。盎格鲁-萨克逊民族是非常务实的民族,他们不看你今天说什么,而看你能力的增长。现在你没有能力,允许大家走;以后有能力就可能不许大家走了,他不会依赖你的意愿。

第二,美国将南海本身的军事战略价值看得很重。南海如果被中国控制,成为中国内海,中国就不仅能控制两洋(印度洋、太平洋)水道,而且南海成为中国内海后,军事上,中国的杀手锏——战略核潜艇就有了安全堡垒。实际上,目前全球真正的军事大国就中美俄三家。美俄都有战略军事堡垒,美国很强,大西洋、太平洋都是它的堡垒;俄罗斯有北冰洋;中国原来没有,如果拥有了南海,中美俄三大国战略核武器的威慑力就均衡了,因此他们很害怕。

第三,美国认为,如果南海被中国控制,美国西太平洋军事据点——关岛以及美国印度洋军事据点——迪戈加西亚岛之间的联系就被中断了,迪戈加西亚就孤悬海外,这弄不好,美国就得撤退,放弃印度洋,美国的全球战略布局就破了。

因为美国对南海赋予这么多的战略考虑,所以美国对中国在南海的行动一定会加以抵制,现在借仲裁意见施加压力,以后还会用别的招数施加压力。这种博弈我认为会进行很长一段时间。

我个人推算,中美在南海博弈最后的结果,可能是中国国内不出事,综合国力持续发展,在南海稳步推进我们的建设,十年以后,中国名义GDP和美国差不多,其他实质力量,如技术、产业、军事和影响力都再上一个台阶,综合实力匹配美国,包括在南海的军事力量比较强大时,估计十年以后美国就撤退了,找别的地方去闹了。

最后的赢家是中国,中国要有这样的自信。大态势对中国有利,中美综合国力增长还是中国更快,虽然中国现在经济增速相对慢了,从原来10%以上的两位数增长到现在百分之六点

几,但是一般权威的经济机构还是认为,中国未来经济增速的潜力在8%左右。美国增速潜力是2.5%。美国用足了也就是2.5%。从综合国力发展趋势讲,时间对中国有利。南海对中国也有利,南海是中国近海,中国在技术上、地理上控制南海更方便一点。

我的直觉是,中国在南海博弈中有天然优势,美国战略家没有选好地方。因为长期博弈下去,美国可能会输掉,这不是一个很聪明的选择。

美国计划接下来就南海问题与中国要紧张几年,它的博弈手段是这样的:一是加强自身的军事存在,保持军事上的优势。军事力量回到菲律宾的五个基地,并开始使用新加坡樟宜基地、越南的基地。二是充分利用中国同东盟相关声索国的矛盾,并且拉一些域外国家来帮忙,如日本、澳大利亚、印度、欧盟等等。三是法律上会有新的伎俩,并且配合舆论压力,这一轮过去还会有。

中方要做好心理准备,美国对于南海问题高度关注,中国因为涉及到核心利益也无法退让。今年之内态势会更趋紧张,大家会在紧张中努力控制危机,避免导致冲突。但长期的对抗会延续,我估计大概是十年左右,要博弈到中国的综合力量赶上去,在南海的优势十分明显后,双方才可能转换到其他领域去博弈。

### 三、美国对华战略猜疑加强

关于岛礁建设,从中国角度看,美国是在实行双重标准。南海不是中国最早进行陆域吹填的,最早进行土木工程的是其他国家。美国国际战略研究中心(CSIS)的研究显示,45年前马来西亚、越南就开始这么做。美国一直没有发声。一旦中国开始弄,美国就开始干预。

中国认为美国立场是不客观的,是双重标准的。美国认为,其他国家是小打小闹,中国规模太大。美国认为其他国家就是拿个“玩具枪”在那比划,中国一来就是“AK-47真枪”。但美国这个理由从法律上讲有问题,标准不统一。

美国现在感觉到中国在南海的行为从长期来看会影响美国的战略利益,那些国家“小打小闹”不会影响美国的战略利益。美国现在整体上对中国的战略猜疑是加强的。原来美国认为中国是美国的“好学生”,在美国体系内崛起。美国有一段时间认为中国崛起是它的功劳,把中国当“学生”,有点“高徒出自名师”的期待。“中国干得好,美国有面子”,因此很长一段时间美国对中国的崛起很容忍。

最近两年,美国感觉不对劲,这个“学生”要另立门户了,在江湖上就是“欺师灭祖”。中国开始搞“一带一路”、亚投行、金砖银行、RCEP等,自己搞自己的贸易圈。美国觉得中国总的外交战略不是继续在美国体系内崛起,而是要“另立中央”,“另辟门户”,美国的警惕就上来了。战略猜疑上来以后,必然会赋予中国在南海的行为更大的战略价值。

同时,中国的工程能力的确太强了。CSIS有一个统计,过去45年,马来西亚、越南、文莱、菲律宾加上中国台湾,一共填了100英亩,中国大陆一年半的时间填了3000多英亩,效率相差近1000倍。确实把他们吓着了。中国一般不出手,出手不一般。

与其他方面联系起来看,美国认为中国不再是他的“学生”,而是其竞争对手。再加上最近菲律宾、越南努力拉拢美国,所以才有了从2015年年中,美国突然转变对南海问题的态度,开始直接参与博弈。美国是一个很有行动能力的国家,一旦重视这个问题,办法还是很多的,会让对方非常难受。现在感受下来,美国对南海问题打得很有章法,没理找出理来,美国的话语能力很强。美国不是南海区域内的国家,有什么理由参与呢?美国提出了“航行自由”,“合法”介入。关于“航行自由”,尽管中国外交部发言人讲过很多次,能否举出一例影响航行自由

的例子?举不出来。还有就是美国将政治问题法律化,借对中国不利的法律结论,进行舆论炒作,离间中国与周边国家的关系。

从某种意义上讲,这种事情发生也是必然的。中国力量强大,美国一定会感到紧张。中国这个国家坦率讲,我们自己都低估了,中国这个国家非常厉害!

#### 四、要避免南海问题的外溢

在近期中美南海博弈中,我们一方面要加强研究,在法理上做好工作。因为预估除菲律宾仲裁案外,美国还会鼓动其他仲裁案,一个接一个上。菲律宾仲裁案可能会挑战中国的“九段线”主张,之后其他国家可能也会跟进,伸张他们的权利,中国要制止“多米诺骨牌效应”。

中国还是要以讲理为主。尽量控制南海问题对中国与东盟关系的干扰。对域外国家,中国应与其发展双边关系,控制其介入南海问题的冲动。而就中美关系本身,也要控制南海问题对整体双边关系的冲击。

未来,中美关系会因南海问题有一些紧张,但中国还是不要放弃习近平主席提出的“与美国共建新型大国关系”的目标。中美两国都有一种历史责任,即跳出“修昔底德陷阱”——老大同老二“必有一战”的历史悲剧。中美两家太强大了,如果中美发生冲突,必将是人类的灾难。

现在的麻烦是,主观上我们想跳出“修昔底德陷阱”,但客观上问题却在突出。所以南海问题在坚持立场的同时,不要让其外溢到其他领域;在其他方面,还是要寻求与美国合作,与美国共同推进构建“新型大国关系”。对于其他国家,也要这样,不因为别的国家介入南海问题而放弃双方在其他领域的合作。