

中国在南海问题上的战略选择

中国在南海维护国家利益的行动要把区域战略与全局战略紧密联系起来，把握好两个大局，即和平发展环境的大局和与东盟关系的大局。要破解当前的困局，中国须成为能为南海地区国家和其他利益相关国家提供航行畅通和航行安全“公共产品”的主要国家。不仅仅是自己单方面宣布和实施，未来还应该主动和积极推动建设南海合作公共产品的发展，把它作为推动中国—东盟海上合作的重要议题和内容，逐步发展共同参与的南海合作机制。

张蕴岭 / 文

“必然中的南海问题”

南海问题近年来一直是影响亚太局势的一个热点问题。南海问题成为热点有其必然性。那么，“南海问题的必然性”，或者说“必然中的南海问题”是什么呢？

从中国自身看，随着中国综合国力的提升，必然把南海问题提升议程，主要的理由是：

其一，历史权益的诉求。中国对南海诸岛的诉求有长期的历史，九段线是对自身权益的圈定，也是历史存在。《联合国海洋法公约》颁布以后，专属经济区的概念确立，沿岸国自行划定专属经济区，这与九段线出现了交叉。在此情况下，既不能否认九段线的存在，也不能无视专属经济区的权益，由此出现的问题需要通过当事国谈判来解决。东南亚相关国家自行认定专属经济区，否认九段线的历史权益存在，中国当然不能同意。美国坚持自己的海上航行自由原则，否认当事国的权益，中国也不可能接受。面对这样的形势，一个办法是搁置争议；另一个办法是通过谈判解决，然而，这两个理性的办法都没有得以施行，才出现了目前的紧张局面。中国

从来都没有对九段线定义，这表明是有商谈空间的。但是，在没有中国的参与下，他方否认中国利益的存在，中国也不会接受。

其二，法律基础。1992年发布的《中华人民共和国领海及毗连区法》明确规定，东沙、西沙、中沙和南沙为中国的陆地领土。以法律所确立的国家主权范围，中国政府当然会依照执行。并且中国的社会舆论也不允许国家在有能力的情况下不能完全保卫法定领土。为了维护南海地区大局稳定，中国与东盟发表了联合宣言，承诺和平解决争端，维护地区和平与合作的大局。但是，面对中国综合实力的不断上升，有些国家，包括域外的美国、日本、印度、澳大利亚都在不断采取行动。

其三，利益诉求。南海是中国的海上大通道，中国要成为海洋大国，必然要维护南海地区的局势稳定。因而也必须有能力掌控南海局势，这包括增强保卫南海地区领土的能力，对南海海域加强安全巡航，加强对南海地区资源和从业人员的保护，对侵犯中国利益的行为进行干预和制止等。中国在南海越来越作为一个强者存在

和行使职能，这是必然的。

其四，民意压力。中国变得强大了，民众对国家利益的关注度提高，要求政府采取更强的措施，保护国家利益。有些舆论是有些偏激、不理性，但“舆论大多数”具有合理性，对社会，对决策者形成很大的压力。尽管政策不能完全跟着舆论走，但不考虑大多数，没有行动也不行。

南海问题的博弈

一、中国重在利用地缘和实力提升掌控力

南海事关中国的核心（领土）利益和重大（安全）利益，中国不可能示弱和退让，必然越来越主动出牌。20世纪七八十年代，中国收回了西沙和南沙部分领土，90年代初颁布了《中华人民共和国领海与毗连区法》，明确了在南海的领土范围。2012年，中国正式设立三沙市，加强行政管理。近年来，对主权范围内的南沙部分岛礁进行扩建，完善地上设施，加强海空巡航。

在新的形势下，中国必须有作为，但又要有好的战略选择。实践看来，扩岛和建设是一个好的选择。从宏观

利益而言,中国需要的是对南海地区局势有更大的掌控力。掌控力至关重要,这是维护国家安全,进行利益拓展,推动新秩序构建的基础。

中国的这种战略选择引起了包括东盟、美国、日本、印度、澳大利亚等国的焦虑。比如,日本唯恐其海上“生命线”被中国“霸占”;澳大利亚、印度的贸易主要市场在东亚,南海是大通道,他们积极涉入其中也可以理解。而美国作为横行世界的霸权国家,更不可能坐视。上述国家必然会采取措施,联合起来反对中国。

当然,中国不图谋霸占,也不图谋垄断,只是为了维护自己的利益,获得更大的主动性。中国还要付出更大的努力,增进其他国家对中国意图的了解和理解。

二、美国借机重塑威信和拓展影响力

美国重返亚洲,进行“亚太再平衡”,是其大战略定位。此举出于两个战略考虑:一是拉住盟友,保住领导地位;二是站稳脚跟,维护主导地位。实际上,冷战结束以后,美国盟友的离心倾向非常重,包括日本、韩国,菲律宾、泰国和澳大利亚,奥巴马政府通过重返亚洲战略,加大了拉拢盟国的力度,巩固和更新了盟友圈。中国的快速崛起、东亚自主性合作运动等,都对美国的主导地位形成严峻挑战。而通过宣扬中国改变秩序、“称霸”亚洲,美国不仅获得了话语权,而且树立了“秩序”保卫者的身份,利用盟友和其他国家对中国的战略性疑虑甚至恐惧,有效借南海问题取得了扩大行动,包括军事行动的“合法性”。一些与中国有争议、有矛盾的国家也利用美国向中国施压。一时间,美国变成了南海问题的“主角”。

大多数国家的“理性选择”是借助美国力量,“脚踩多只船”。对中国而言,不能简单以美国划线,把他们推走。中国应对美国的战略意图做出准确判断,并且与中美的全局利益相联系,把南海问题孤立起来对中国不利。

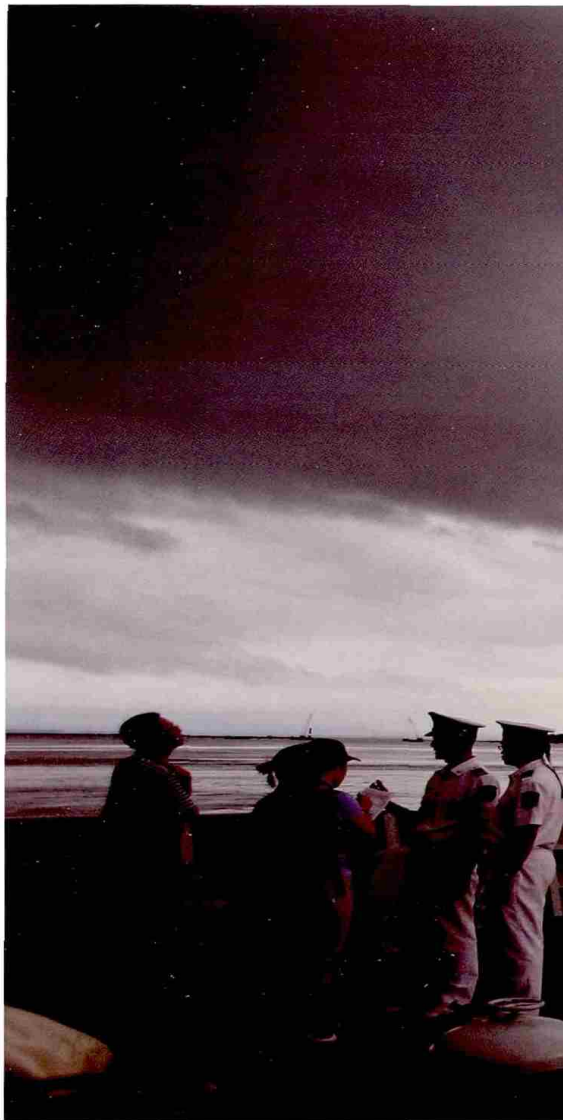
三、菲律宾、越南、马来西亚加强“综合抗争”

随国力提升,中国在南海的存在和影响力不断加强,对此,与中国存在争端的越南、菲律宾、马来西亚感到疑惧是正常反应。多年来,越南、菲、马在其所占岛屿上进行了很多建设,并自划专属经济区,拒阻中国。这些国家在能力不足以与中国直接对抗的情况下,选择了以下战略:一是守住既占地盘,二是拉外部势力介入。国际舆论容易“同情弱者”,这样就置中国于被动地位。菲律宾双管齐下,自己既争取话语权(提交国际法院诉讼),又拉美国介入(提供军事基地),尽可能避免与中国直接对抗。越南在切实加强对所占地盘守护的同时,拉多国介入,组成联合阵线,对中国施加压力,但也避免与中国直面对抗。马来西亚一直采取“周旋战略”,在保持与中国关系稳定的同时,加强对所占领土的开发利用。

显然,争端相关国家的主要战略是:一是维护领土占有现状不被中国突破;二是拉外部力量制约中国对海域的控制。在此情况下,中国与直接相关方的冲突反而容易被外部国家,其中主要是美国的介入行动所遮盖。

中国的战略选择

未来,在南海地区,中国还会继续利用地缘和实力来提升掌控力。尽管有风险,但出于核心和重大利益的考虑,中国只能采取不退让战略。当



然,不退让并不是说要直面对抗,不做回旋。争取南海地区的和平是大局,特别是与东盟争端国家的关系,也要考虑东盟整体关系大局。中国提出“双轨思路”,就是力图把争端与整体利益分开处理,发挥中国与东盟关系的整体平衡作用。

美国宣扬捍卫航行自由,目的还是为了维护其在这个地区的“自由权利”。出于对中国替代美国的担心,用美国制约和平衡中国成为诸多国家的选择,这为美国在这个地区行使主导权提供了舆论支持和操作平台,让中国成为“被告者”。要破解这种局面,



2016年5月3日，东盟防长扩大会议海上安全与反恐联合演习在文莱麻拉海军基地的多国协调中心正式开幕。此次联合演习在文莱、新加坡及两国之间海域举行，于12日结束，参加此次演习的国家有新加坡、越南、菲律宾、马来西亚、泰国、柬埔寨、老挝、缅甸、印度尼西亚、文莱东盟十国及中国、俄罗斯、美国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度八国。图为5月3日在文莱斯里巴加湾市拍摄的参加演习的中国军舰“兰州”号导弹驱逐舰。

中国须成为能为南海地区国家和其他利益相关国家提供航行畅通和航行安全“公共产品”的主要国家。中国宣布，在南沙扩建的设施将为各国提供公共服务，建立的灯塔、海啸预报中心、医院等，都是开放的。目前，这样的公共产品较少，将来还应该大幅度增加。不仅仅是自己单方面宣布和实施，未来还应该主动和积极推动建设南海合作公共产品的发展，把它作为推动中国—东盟海上合作的重要议题和内容，逐步发展共同参与的南海合作机制。比如，中国可以倡导召开发展南海“公共产品”的国际会议，邀请区

内和区外的相关国家参与讨论，达成共识。如果能够避免对抗性示威和“隔海喊话”，坐下来谈，美、日等国就没有理由搞大动作了。

中国要把握好“张弛有度”，战争解决不了南海问题。东盟国家不会主动攻击中国，小动作会有，大动作会非常谨慎。美国不会侵占或者破坏岛上的设施，其行动主要是显示力量，发出所谓警示，拉拢人心。针对美国、日本派出军舰，在公海上显示力量的行为，难以干预。中国做到心中有数，作好危机应对即可，要“不为所动”，以静制动。

东盟国家不希望在南海发生战事，从一开始其外交方针就是与大国对话，对话的目的就是不在家门口发生大国对抗，特别是战争。在这一点上，中国与东盟有着相同的利益关注。

南海问题的纠纷还会持续下去，但是周旋的空间也很大，中国在南海维护国家利益的行动要把区域战略与全局战略紧密联系起来，把握好两个大局，即和平发展环境的大局和与东盟关系的大局。■

（作者系全国政协委员、中国社会科学院学部委员、国际研究学部主任）

（责任编辑：徐海娜）