

南海争端与中国周边安全环境*

2010年的南海争端突出表现为两件大事：其一，外媒报道称，中国将南中国海列为其国家核心利益，虽然这一说法从未得到中国官方的认可，但是却被国际社会不加分辨地广泛引用以佐证中国日趋明显的扩张性军事行动和强硬外交政策。其二，美国高调介入南海事务，一方面多次坚称自身在南海的航行自由权，并与中国就此数次展开激烈的交锋，另一方面公开干涉中国与东南亚国家的南海争端。

中美围绕南海、东海等海域的争端以及有针对性的军事演习，在一定程度上反映了双方对亚太地区安全秩序领导权的争夺。未来一个时期，海洋争端将会成为影响中国外部安全环境的长期性因素，而中国的海洋战略走向也将成为国际社会判断中国崛起路径的重要指标。

一、南海争端的基本情况

南海面积约为350万平方千米，其中我国传统断续国界以内的海域面积约为187万平方千米。南海由北向南大致分为东沙、西沙、中沙和南沙四大群岛。

南海问题出现在20世纪70年代，在此之前，没有任何周边国家对在中国在南沙群岛及其附近海域行使主权提出过异议。但随着油气资源的发现，从70年代开始，越南、菲律宾、马来西亚等国纷纷以军事手段占领南沙群岛部分岛礁，在南沙群岛附近海域进行大规模的资源开发活动，并提出主权要求，南海问题由此产生。

南海问题的几个主要方面为岛礁归属、海域划界和资源开发。其中，从岛屿领土主权争端的角度看，涉及“五国六方”（中国、越南、菲律宾、马来西亚、文莱和台湾），越南、马来西亚、菲律宾和文莱对南沙群岛和西沙群岛及其附近海域部分或全部岛礁提出了主权要求；从海域划界争端的角度看，涉及六国七方，即除了上述五国六方外，印度尼西亚也对南沙群岛西南侧的部分海域主张管辖权。

目前，除了菲律宾对位于西沙群岛的黄岩岛提出领土主权的的要求外，南海问题主要集中在南沙群岛。南沙群岛的位置最南、岛礁数目最多、分布面积最广，

* 张洁：博士，中国社会科学院亚太研究所副研究员。

也是诸群岛中问题最复杂的。在南沙群岛 189 个已有命名的岛、礁和暗滩、暗沙中，有 43 个岛礁分别被越南、菲律宾、马来西亚等国占据，其中越南占据 29 个岛礁，菲律宾占据 9 个岛礁，马来西亚占据 5 个岛礁。中国台湾控制着南沙群岛最大的岛屿——太平岛，中国大陆有效控制的岛礁仅有 11 个，此外，文莱也对我国的南通礁提出了主权要求但尚未占领。

除了越南提出了一些所谓的历史依据外，上述其他国家完全是非法的借口和要求。但是根据现代国际海洋法所谓的“实际控制”和“有效管理”等获取领土的充要条件，有关国家纷纷采取各种措施，扩张自己在南海的权益要求。南海诸国的侵占行为有一个相对明晰的过程。首先是用军事手段实施有效占领，其次是通过不同方式不断宣示主权，并加快捞取实际利益；第三个阶段就是“固化主权”，比如通过国内立法、强化行政管辖、向联合国提交申请，以及营造舆论、寻找理论依据等等方式，最终达到侵占合法化的目的。

2002 年中国与南海各争议国签订了《南海各方行为宣言》，这被认为是各国放弃了以武力解决南海争端，遵守搁置争议、共同开发的原则。2003 年中国与东盟签署了《东南亚友好条约》，进一步表达了中国愿意和平解决南海冲突的政治意愿。

近年来，中国陆上领土争端基本得以解决，但南海争端日益凸显，尤其是在 2010 年，这一争端突出表现为两方面：一是有关中国将南海列为国家核心利益的提法引起国际社会的广泛关注，二是美国对南海问题强势介入。在中国跃居为世界第二大经济体以及美国高调重返东南亚的背景下，中美围绕南中国海的角逐，意义早已超出了问题本身，它标志着中美将在打破和维持现行亚太安全秩序上进行长期博弈。

二、“核心利益说”¹的来龙去脉及其影响

1. 核心利益说的来源²：

关于南海是中国的核心利益的报道可以追溯到 2010 年 4 月 23 日《纽约时报》

¹ 在本文中，有关中国高官把南中国海列为中国核心利益的说法简称为“核心利益说”。

² 本文根据目前可考资料，认为核心利益说的来源是 3 月中国政府向访华的美国高官的表述，这一是目前多数媒体和学界所认同的；而北京大学国际关系学院朱锋教授声称，根据他查找资料，核心利益说来源于 2010 年 5 月下旬中美战略与经济对话，中方代表在闭门会议上对美国国务卿希拉里提出了核心利益说。

记者爱德华·王（Edward Wong）发表的评论中，³但事后并没有更多报道。直到2010年7月3日该文被日本共同社引述后，才引起中国和国际媒体的广泛报道。爱德华在文中声称，中国政府于2010年3月首次向访华的美国副国务卿斯坦伯格和白宫国家安全委员会亚洲事务高级主任贝德声称，南海是关系到中国领土完整的“核心利益”，不允许任何人干预南中国海事务。而在这之前，中国只将台湾问题、西藏和新疆问题等定位为“核心利益”。

2. 核心利益说的真与假

2009年7月，国务委员戴秉国在中美战略与经济对话中概括了中国的三个核心：第一是维护基本制度和国家安全，其次是国家主权和领土完整，第三是经济社会的持续稳定发展。2010年7月，中国外交部新闻发言人再次明确宣示，主权、安全、领土完整和发展利益属于中国的核心利益。

关于南海是中国的核心利益这一说法始终没有得到中国官方的确认，中国国内学界和各种智囊机构对此的态度也较为谨慎并提出质疑。例如，北京大学国际关系学院朱锋教授在《联合早报》上指出，这种提法没有得到官方确认，而且这种提法极不明智，从美国的角度分析，美国会将之解读为中国在东亚划定势力范围的信号，意味着南中国海未来的解决方式要完全按照中国的方式处理，其他国家无权干涉。同时也会引起东盟和澳大利亚等各方的普遍担忧。⁴

2010年10月，中国军方少将王海运发表文章并被广泛转载，他在文中表示，南海问题是中国核心利益的提法仅见于中国个别学者的言论，并非高层领导的正式表述，更未写入国家战略性报告或者法律性文件。⁵但王海运是中俄关系史的专家，由他来谈南海问题并澄清这一说法，耐人寻味。

绝大多数的国际社会都不加分辨地全盘引用核心利益说，无论是官方还是媒体，他们将核心利益说作为佐证中国外交转向扩张的重要论据。只有少数媒体注意到中国官方对核心利益说的态度。2010年10月底，日本共同社发表题为《中国或不再称南海是“核心利益”》一文，指出，在10月11日河内举行的美中防长会谈中，中国国防部部长梁光烈对美国国防部长盖茨也只字未提核心利益说。美国国防部高官分析原因称，“应该可以认为，中国国内对如何处理南海问题出现

³ Edward Wong, “Chinese Military Seeks to Extend Its Naval Power”, <http://www.nytimes.com/2010/04/24/world/asia/24navy.html>

⁴ “南中国海为何成为‘核心利益’？”《联合早报》，2010年8月23日。

⁵ “少将：‘南海是中国核心利益’非官方表态”，

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1014/7/2/1/101472175.html?coluid=7&kindid=0&docid=101472175>

了不同意见”，认为中国政府在重新研究南海政策后，决定不再称其为“核心利益”。⁶

3. 核心利益说的影响

国外对“核心利益说”的解读是，崛起后的中国试图在东亚划分势力范围，中国今后的外交政策会日益咄咄逼人。国外普遍将核心利益说与钓鱼岛撞船事件相提并论，据此判定中国将会走向军事扩张主义，采取日趋强硬的外交政策，中国崛起会对世界秩序产生重大的不确定性。国际社会不加分辨地对核心利益说的接受反映了其对中国的崛起始终存在严重的忧虑。多数国外媒体认为应该对中国的扩张主义加以遏制，主要手段之一就是美国应该在亚太发挥更加积极的作用。

本文认为，对于任何一个国家来说，保持领土完整都是其核心利益。中国主张搁置争议共同开发，但这并不代表中国放弃主权要求，这一点是毋庸置疑的。尽管中国在此时选择彰显主权，会成为将东南亚国家及背后支持的西方国家团结在一起，对中国实施遏制的一个契机，但中国不能放弃自身核心利益。

三、美国与南海争端：从相对超脱到高调介入

2010年，美国在南海争端上从过去的相对超脱变成了高调介入，这种介入表现为一方面强调南海地区事关美国的国家利益，尤其是航行自由与海上安全与美国的切身利益密切相关，这是回应南海属于中国核心利益的行动，另一方面直接介入中国与东南亚国家之间的南海争端，提出了包括有关南海主权争端等问题在内的、一系列的美国的倡议。

（一）美国有关南海争端的主要活动

2010年6月，在香格里拉对话期间，美国国防部长盖茨坚称，美国对南海的兴趣在于确保“稳定、航行自由以及自由且不受阻碍的经济发展”。⁷而中国人民解放军副总参谋长马晓天则有针对性地表示，中美军事关系的主要障碍之一是美国军舰和飞机在中国南海和东海对中国专属经济区的密切监视。⁸

7月，东盟地区论坛外长会议上，美国国务卿希拉里发表了关于南海“安全稳定、航海自由”的讲话，她说，“美国对南沙群岛和西沙群岛的争端表示关切，

⁶ “中国或不再称南海是‘核心利益’”，日本共同社，2010年10月24日。

⁷ Elizabeth C. Economy, “The Game Changer: Coping with China’s Foreign Policy Revolution”, *Foreign Affairs*, Nov/Dec, 2010.

⁸ 迈克尔·理查森：“在黄海小心行船”，《海峡时报》，2010年8月23日。

争端的解决事关美国的国家利益。”……“美国支持所有提出主权要求的国家，在不受到威胁的情况下，通过合作外交进程来解决争端，我们反对任何一方使用武力或者是以武力相威胁”。

9月24日，美国—东盟峰会在纽约召开国家首脑会议，在峰会上，美国总统奥巴马和与会的东盟领导人讨论了南中国海问题，双方就“和平解决南中国海相关争端”以及“保证航道通畅”的重要性达成了一致意见。不过，双方会后发表的联合声明以及美方就这次会谈的声明中并未提到在多边框架下解决南海争端，只是在声明的第18段对自由航行表示关切。

与外交活动相呼应，美国还在南中国海主导了一系列军事演习，2010年6月，日美两国在南海举行代号为“太平洋伙伴2010”联合人道主义救援演习，8月，原本要到黄海进行美韩联合军演的美国“乔治华盛顿”号核动力航空母舰转而驶入南中国海，与越南开展为期一周的联合军演，这是两国有史以来首次联合海军演习。

（二）美国高度关注南海问题的实质

中国与美国在南海问题上不存在主权争端，双方争论的焦点是航行自由权。围绕航海自由权问题，中美双方已经在南中国海上出现了多次摩擦。这是因为，美国将其在南海上的侦察活动称为“水道测量”，认为这是自由航行权的一部分，其目的是绘制海图并确保水下航行的安全。而《联合国海洋公约》中没有规定相关活动必须经过沿岸国的批准。因此，在2009年的“无暇号事件”中，美国认为“无暇号”在南中国海进行海洋监测符合公约规定。而中国认为水道测量涉及专属经济区内的资源和环境，应该被归入海洋科学研究类。根据中华人民共和国专属经济区和大陆架法中规定，任何国际组织、外国的组织或者个人在中国专属经济区和大陆架进行海洋科学研究，必须经中国主管机关批准，并遵守中华人民共和国的法律、法规。因此，2009年5只中国船只对峙美国“无暇号”并要求其离境属于合法行为。

分析认为，2010年以来，美国多次以强硬态度表达自己在南中国海的利益，是对中国核心利益说的回应。本文认为，两者之间有关联，但并非因果关系。事实上，美国对南中国海的关注由来已久，并长期在南中国海海域频发活动。这是因为随着中国海军现代化的建设，美国不得不加强对中国的防范，美军船只经常

监控在海南的潜艇基地，这无形中加大了和中国海军发生摩擦的可能性。而强调在南海海域的航行自由权，无疑是为自己的行为合法化的辩护。

关于中国和东南亚国家的南海争端问题，美国对此长期奉行不干涉的原则。但是随着美国重返亚太，为了争取一些东南亚国家的支持，美国在多个场合干涉南海争端，并与中国官方发生激烈争吵。美国的主张是：支持东南亚国家不认可中国领土主张的一贯立场，认为中国依据“九段线”提出的领土主张会威胁到南中国海的航海自由，损害美国的国家利益。提出争议各方应该根据南中国海的地貌特征提出海域主权要求。同时，还以和平解决南中国海相关争端为借口，敦促中国走到谈判桌旁，试图将南海争端国际化。

对于美国介入南海事务，多数东南亚国家持欢迎态度，认为美国是制衡中国的重要力量，对地区安全有积极作用。新加坡总理李显龙指出，本区域如果要有个稳定的架构，美国必须是其中一部分，如果只有中国，不仅不利于亚洲，也不利于中国。⁹当然也有部分国家开始反思让美国介入南海问题是否明智，从地理上说，中国是东盟必须与之共存的一个国家，而美国则相聚遥远，且反复无常，美国是否会准备保卫南海的航行自由值得怀疑。¹⁰

事实上，美国干涉南海争端的实质是为了捍卫美国的海洋霸权，维护美国在太平洋地区的主导地位。美国对南中国海争端的高调介入是其重返亚太的着力点之一，也是拉拢东南亚国家的重要手段。这是美国试图在中国周边构筑一道防范中国崛起的封锁线。

（三）中国的行动与反击

客观来说，中国在包括南海争端在内的海上动向和外交政策确实发生了一些新变化。2010年4月，中国海军在南海进行了3周的演习；6月，中国的渔政船与印尼的军舰在南海对峙；7月底，中国海军三大舰队主力驱逐舰在南中国海举行多兵种合同实兵实弹演练；9月，目前中国最先进的渔政执法船——310船交投使用，担负起南沙守礁、专属经济区巡航管理、西南中沙的护渔护航、北部湾双边协定监管以及突发事件的应急处理工作。有关部门表示，今后3至5年间，国家将加大对南海渔政的装备建设，新建或改造3至5艘3000吨以上的大型渔政船。中国的行为有些是针对美国的军演采取的，

⁹ 李显龙：“南中国海岛屿主权纷争 依海洋法解决符合我国利益”，《联合早报》，2010年9月24日，

¹⁰ 迈克尔·理查森：“在黄海小心行船”，《海峡时报》，2010年8月23日。

而更多的是为了适应中国的客观需要，因为随着国家利益的扩大，中国需要保持海洋通道的安全，增强海外投送能力。而外媒普遍认为，中国在南中国海问题上的强硬态度成为焦点，包括中美高官在南海问题上的数次激辩，中国的一系列行为表明，中国看世界的态度发生了变化，变得更加自信，甚至“咄咄逼人”。

四、从南海争端看中国崛起的周边安全环境

（一）中国将长期面临来自海上的安全压力

南海争端升温不是一个孤立的事件，纵观 2010 年中国周边的安全形势会发现，南海、黄海、东海等区域都出现了相当的动荡和不安定，以美国主导的、周边国家参与的海上军事演习贯穿整个年度，而中国也有针对性地加大了宣示主权的力度。亚太海域频繁军演固然与一系列突发性事件相关，诸如天安舰事件、朝鲜炮轰延平岛等，但更长期性的、根本性的原因是美国重返亚太，试图维持其在亚太的军事优势的战略意图与实力上升中的中国实施“走出去”，加强国防现代化的战略转型相互碰撞的必然结果。双方的博弈将会持续存在，而海上安全将是影响中国周边安全环境的最重要的因素。

而中国无论是在南海争端还是钓鱼岛问题上的态度，都比以往变得越来越自信。对此，国际社会高度重视。将中国海洋战略作为判断中国崛起路径的重要指标。多数舆论认为，目前中国海军仍然相对落后，短期内仍无法与美国抗衡，但是中国经济的高增长率为其军队的转型和现代化提供了必要的物质支持，经济危机后的中国在外交上不是自信而是咄咄逼人和傲慢，中国加快了军事现代化的步伐但缺乏透明度，战略意图不明。因此，面对中国海军的崛起，国际舆论多数为遏制派，认为，必须对中国的膨胀高度关注，并在美国的主导下进行多边合作以约束中国。尤其是中国的周边国家，普遍对中国感到不安，将中国视为“威胁”，认为有美国存在的亚太安全态势，将更利于自身的生存，因此，当美国提出重返亚太，中国周边国家普遍采取欢迎的态度，虽然他们也怀疑美国在国内经济状况一片糟糕的情况，究竟能够采取多少实质性的措施。因此，随着中国海军现代化年的发展，中国面临着海上压力将会常态化，成为影响中国周边安全的现实挑战。

（二）中国海军的发展与南海争端的未来趋势

在中国和平发展的大背景下，中国国防现代化尤其是海军现代化的步伐正

在加快，中国的海军战略正在发生深刻的变化，即从近海防御战略向深海战略转变，这一转变具有历史必然性。

首先，海疆安全的重要性在提升。建国后中国的战略重点和国防资源长期放在陆疆方面，重点处理来自周边国家的各种安全威胁上。随着领土纠纷陆续得到解决，中国陆上周边环境得到了极大的改善。而台湾问题、钓鱼岛问题、南海争端却长时间得不到解决且一些问题还有加剧的趋势，因此加强海上军事力量是维护国家主权与领土完整的重要保障。

其次，随着中国经济的发展，与外部世界的联系日益密切，人员流动与投资加强，对外贸易对海上运输的需求量增加，尤其是对海外能源需求的突增，都需要中国发展相应的海上力量，这种海上力量既包括海上经济力量，也包括海上军事力量。¹¹而且中国的军事力量不仅要担负起近海防御的责任，而且要具备远洋护航的能力，从而维护国际贸易和能源供应运输线的开放和安全，这是中国经济继续可持续发展的需要，也是应承担的国际责任。

再次，发展深海战略也是中国经济实力和军事实力提升的必然结果，加强海军建设是实现中国国防现代化的重要组成部分，而国家经济实力的提升为加强海军建设提供了重要的物质保障。

但是无论是中国军方还是学界在讨论中国海军发展战略时，都强调指出，中国不追求西方式的海上霸权，中国海上力量的发展和使用，是防御性的、自卫性的，是以维护中国的国家统一、领土完整和国家权益为目的，是地区性的而非全球性的，是以经济发展为主要目的，而不是以武力威慑为主要目的。¹²

就中国海军发展对南海问题的影响来看，从短期来看，中国加快海军建设步伐，会引起相关国家的不安，并在一定程度上加剧已有的地区军备竞赛；从长期来看，一方面中国海军实力的提升将有利于维护中国在南海的合法权益，有利于南海地区维护长期的和平与稳定。

目前，越南、马来西亚等国不同程度地加强了海军军备竞赛，意在制衡中国在南海地区的影响力，而且美国重返亚太很大程度上也是为了遏制中国海军的向

¹¹ 一些学者强调指出，相应的海上力量的发展，是指中国海权的发展不以制海权的控制为目的，不以排他性的控制海上交通要道为目的，不以使用武力来争夺海上资源为目的，也不以使用海上军事力量强迫他国接受中国的意志为目的，而以维护中国的合法的合理的海洋空间中的利益为目的。参见叶自成、慕新海：“对中国海权发展战略的几点思考”，《国际政治研究》2005年第3期，第12页。

¹² 参见叶自成、慕新海：“对中国海权发展战略的几点思考”。

外发展。事实上，从 2009 年开始，美国在中国海域的活动明显增加，3 月，美国海军监测船“无瑕号”未经中国许可在南海中国专属经济区活动，5 月，美国海军监测船“胜利号”又违反有关国际法和中国法律法规规定，进入黄海中国专属经济区活动，并与中国渔船发生冲突，目的绝不仅仅是为了介入南海争端，更重要的是为了监控中国海军的发展动向并判断中国海军的军事实力与发展战略，正如大卫·雷格（David Lague）所分析指出，“无瑕号”的目的是为了监听在海南岛附近军事基地中国潜艇的活动。因此，随着中国海军力量的建设，中美在海上的摩擦在一定时期内会继续存在，并有引发冲突的潜在危险。¹³

从长期看，不可否认，中国海军力量的加强，将为中国解决南海争端提供重要的实力保障。但更重要的是，只要中国坚持和平建军，有选择地参加诸如打击海盗、确保能源通道等各种地区多边安全合作机制，一支强大的中国海军的积极最终会被更多国家认同与接受。

目前，对于中国加强海军建设的意图及其影响，国外学者持有不同的看法和评估，但其中很多人都认为，中国海军力量的强大是相对有限的，并且可以成为一种维护国际海上安全的积极力量。因此，相关国家以及美国不应该一味对抗和遏制中国海军力量的壮大，而是应该采取更加审慎的态度对待，与中国进行合作，以维护南海地区乃至全球的和平与稳定。例如，新加坡南洋理工大学的学者拉尔夫·埃蒙斯（Ralf Emmers）指出，鉴于南海地区的军事实力分配正向着有利于中国发展，在这种格局下，虽然相关的东南亚国家担心中国最终会利用武力解决南海争端，但更现实的选择是，东盟应该改善在南海地区的危机管理机制，加强与中国的合作与共同开发以维护本地区的安全与稳定。¹⁴而美国学者陆伯彬（Robert S. Ross）则认为，以制造航母为标志的中国海军的扩张，只是中国民族主义的一种反应，根本无法威胁美国的海军安全，但是会对中美的外交合作构成挑战。为此，中美双方应该加强军事互信的建立，在人道主义救援、打击海盗等领域加强合作，从而减少双方在军事领域的摩擦，从长远来看，这更符合美国的利益。¹⁵ 罗伯特·D·卡普兰（Robert. D. Kaplan）在美国新安全研究中心于 2009 年 9 月发表

¹³ David Lague, “Dangerous Waters: Playing Cat and Mouse in the South China Sea”, June 30 2009, available at <http://www.globalasia.org/print.php?c=e188>.

¹⁴ Ralf Emmers, “The Changing Power Distribution in the South China Sea: Implications for Conflict Management and Avoidance”, RSIS working paper No. 183, September 30, 2009.

¹⁵ Robert S Ross, “China’s Naval Nationalism: Sources, Prospects, and the U.S. Response”, *International Security*, Vol 34, No.2(Fall 2009), pp.46-82.

的、由众多学术与政府精英合著的《中国登场：创建一种全球关系的战略构架》研究报告中也指出，中国海军实力的增长给美国提供了机遇，它是以一种合法方式进行的，是为了保护自身经济利益和正当的安全利益，而不是打造一支可能带来灾难性后果的海上武装，在海盗问题、恐怖主义和自然灾害等问题上，中美海军都能够进行合作。……让区域内国家以自由、负责任的方式管理印度洋和西太平洋是美国的目标。¹⁶

因此，只要坚持发展一支和平的中国海军力量，从长远来看，既能够为维护国家领土与主权完整和实现海洋权益提供实力保障，又能够促进维护南海地区和平与安全的多边合作的实现，有利于中国塑造负责任的地区和国际大国形象。当然这一过程会相当漫长和曲折。

¹⁶ Robert Kaplan, “China’s Two-Ocean Strategy”, in *China’s Arrival: A strategy Framework for a Global Relation*, September 2009, Center for a New American Security, Washington.