

# 南海问题研究的三大战略性议题

——基于相关文献的评述与思考

钟飞腾

**摘要** 南海争端是一个复杂的多层次议题,也是中国人必须重视的中国特色议题。本文从战略评估的角度对中国与国际海洋制度、中美海上竞争以及中国周边秩序调整等三大类议题进行了分析。南海问题的源起、演进与大国政治密切相关,受制于美苏争霸约束。但在20世纪70年代后期发展中国家的努力下,海洋秩序调整成了第三世界崛起的标志,中国将自己定位在第三世界,从政治上而不是经济上考虑支持这一制度系统,对海洋制度如何约束国家行为并无充分准备。由于美国没有加入《联合国海洋法公约》,中美竞争的不是制度而是权力,这是众多中国学者认为美国“重返亚洲”导致南海波澜再起的重要原因。从当事国角度看,中国与周边国家在南海问题上的竞争已经不是制度、权力之争,而是周边国家担忧中国如何使用权力的反应,中国远未到主导周边秩序调整的阶段。为此,中国需要塑造一种战略目标和战略手段相互调适的战略文化,让不断增长的战略手段具备更加匹配的战略目标,只有两者协调起来才能更好地维护中国在南海的利益。

**关键词** 南海问题 战略评估 国际海洋制度 中美战略竞争 周边秩序 黄岩岛事件

## 引言

2012年4月以来,因中菲黄岩岛事件而升温的南海问题又浮现于世人面前。黄

\* 钟飞腾,中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员(北京100007)。

\*\* 本课题得到复旦大学陈玉刚教授主持的教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“国际体系变革与中国国际秩序观研究”(项目编号:11JZD047)的资助,特此表示感谢。

岩岛事件起因于中国渔船与菲律宾军舰的对峙,菲方不仅侵犯中国的岛屿主权,也践踏了一个崛起大国的尊严。这一事件引发了中国社会激烈、严厉的争论:有人认为是中国不欺凌小国,但也不能让小国欺负;有人认为,美国重返亚洲之后致使中国海洋安全环境恶化;也有的人认为,中国外交需要转型和改革。这些围绕南海问题的讨论对中国外交战略思考产生了持续的冲击。

黄岩岛事件将和1995年的“美济礁事件”一样,构成中国维护海洋权益的关键性事件。不过,世人看得更清楚的是,黄岩岛事件将更凸显中国崛起的艰巨性、中国和周边互动的复杂性以及中国本身拥有的巨大影响力。不过,自1991年底中国权威国际问题研究刊物刊发有关南海问题的分析性文章以来,在整个90年代中国国际问题研究界对南海的研究都极为稀少,与南海问题所具有的重要性极不相称,远远落后于西方学术界,甚至日本。<sup>①</sup>进入21世纪的第一个十年,对南海问题的研究也算不上厚重。但这一情形自2009年开始得到显著改善,各类探讨南海问题的文章呈爆炸性增长。与学界、社会舆论的投入匹配的是,中国外交部发言人提及南海问题的频度也在近两年持续走高(参见图-1)。

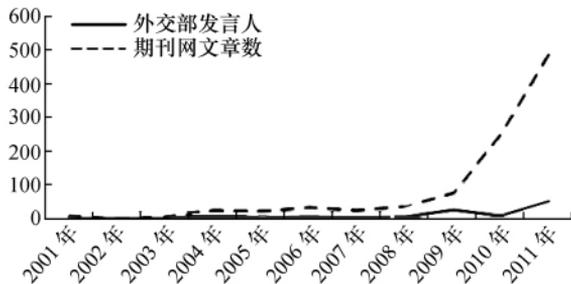


图-1 南海问题的频度 2001—2011年

注“外交部发言人”指的是其历年来在答记者问中提到南海问题的次数,“期刊网文章数”系以“南海问题”为主题检索得到。

资料来源:作者根据外交部网站、中国期刊网(CNKI)数据库相关数据整理。

由此带来的一个困惑是,文章数量的急剧上升、相关研究的爆炸性增长并没有推动南海问题的最终解决。近十年来的各类研究必然增进了公众以及相关决策部门对南海问题的认识,但研究本身数量型增长似乎并没有为决策层提供多少直接的思路。那么,我们是否可以说存在一种结构性因素主导南海问题的发展?即南海问题的发展态势并不受任何一方的控制,而是取决于不同力量的博弈。

本文试图从战略角度评估南海问题,剖析中国在南海问题上的战略目标与战略手段的匹配程度。作为国际战略研究的南海问题,当前的争论围绕着三大类议题展

<sup>①</sup> 一位中国学者在评述日本国际问题专家浦野起央出版于1997年、长达1200多页的《南海诸岛国际纷争史》一书时认为,“我国学者对南海诸岛的研究尚处于散兵游勇、单兵作战的地步,尚无学术著作问世。与此同时,外国学者对南海诸岛的研究却走在我们前面。”参考植荣《南海问题研究的力作——日本大学教授浦野起央新著〈南海诸岛国际纷争史〉评介》,《国际政治研究》,1998年第3期,第101—102页。

开: 由于中国 1996 年批准了 1982 年通过的《联合国海洋法公约》,也是当前诸多国际海洋制度的参与者,对国际社会而言,南海争端引出的一个重大问题是,中国是否会遵守国际制度? 伴随中国崛起、走向世界,加之美国增强在西太平洋的海军力量,一个无法绕开的问题是,中国海上力量是否终将把美国逐出南海? 第三个方面的大问题实际上围绕着中国与周边国家展开,最近一段时间以来,越南、菲律宾等国在南海问题上与中国摩擦严重,尽管在力量对比上明显弱于中国,但中国缺乏在海洋安全上的威慑力,那么是否表明中国目前并无能力主导东亚秩序的调整? 中国学者已有的南海问题文献或多或少都涉及上述三类问题。从大战略角度出发,中国在南海问题上要尽可能追求战略目标与手段的相互调适,目标和手段长期而言是合二为一的,解决南海问题手段的增多将改变我们对问题解决的预期,而目标的固定化又容易错失解决问题的时机,这两者的匹配程度需要不断调适。文章最后一部分对此进行了一些讨论。

## 一、作为国际战略研究议题的南海争端

南海问题从其历史渊源看,主要是岛屿主权归属问题,但其历史演进实际上与国家间权力对比密切相关。随着中国崛起态势日趋明朗,南海问题演变成一个复杂的多层次问题,并且逐渐融入国际战略研究议程之中。

东亚海洋争议的历史根源至少可以追溯至第二次世界大战结束,美苏重新划分东亚势力范围。在 1943 年 12 月达成的中美英《开罗宣言》中规定,日本在太平洋上夺得或占领的岛屿要归还给各国。南海问题初始主要围绕领土的主权归属,基本属于国际法范畴,其历史根源是新中国继承了第二次世界大战对东亚领土重新分配后的权利,但中国并不属于主导太平洋势力的美国这一方。20 世纪 50 年代后期,为了配合金门炮击战略,中国于 1958 年 9 月公布了 12 海里领海,这一做法实际上已经具有战略的考量,落实在中美对抗的框架内。1971 年中国恢复联合国席位后,迅即参加了当时发展中世界以海洋问题为突破口寻求扩大自身权利的斗争。与此同时,中国也不忘充分利用美苏争霸、美国从越南撤军以及美国会限制总统军权的有利战机,从南越政府手中收复了西沙群岛。进入 80 年代后期,又借联合国教科文组织建海洋观测点的机会,于 1988 年海战后收复南沙群岛的 7 个岛礁。

目前看来,冷战时期中国与周边国家围绕南海问题的互动已经牵涉到战略性议题。但美苏争霸的两极格局对国家安全战略的研究具有非同一般的塑造力,进入战略研究议程的主要是传统安全,特别是军事安全研究。<sup>①</sup> 南海问题被淹没在大战略

<sup>①</sup> 欧洲学者巴里·布赞和琳娜·汉森认为国际安全研究受到五种力量的驱动,其中大国政治摆在第一位。参见(英)巴里·布赞〔丹麦〕琳娜·汉森《国际安全研究的演化》,余潇枫译,杭州:浙江大学出版社,2011年。

之下,在国际政治的学术研究中谈不上有多么重要。已故美国加州大学教授、一流的亚洲问题专家罗伯特·斯卡拉皮诺在1990年出版的《亚洲的未来》一书中指出,“中美两国一度在东南亚问题上激烈争吵过,目前在这一地区几乎没有什么争议……[但]中国确对南中国海有领土要求,这可能会在今后带来问题。”<sup>①</sup>在这本200页的论文集中,只有这么一处提到南海问题。同样的情况也出现在中国学者这边。在著名国际问题学者宦乡的文集中看不到对南海问题的论述,至多只有关于国防建设与海军发展的一些设想。<sup>②</sup>

冷战的结束意味着美国及其同盟体系在中国沿海一线封锁的终结,撬动了本来不热门的南海问题升温。1991年底,《世界经济与政治》杂志刊登了第一篇从国际形势与政策角度论述南海问题的文章,该文指出中国在有关南海历史地理方面的研究已经比较深入,资料扎实,但对外国的研究不够深入,有关国际法、海洋法的研究还需进一步加强。<sup>③</sup>同年,上海国际问题研究所研究员季国兴也指出,中国对南沙群岛的研究“总的来讲,不深不透……从国家长远利益和维护亚太和平与发展出发,研究解决南沙争端和整个东南亚海域争议至关重要”。<sup>④</sup>

1992年中国公布领海及毗连区法,更重要的是1982年通过的《联合国海洋法公约》将于1994年底生效,中国加速了国际法视野中的南海问题的相关研究,以期更好地利用公约赋予的权益。这一阶段,全国人大法律委员会委员、北京大学国际法学教授赵理海先后发表有关如何批准海洋法公约、南海诸岛的主权归属以及加入公约的利弊分析等文章。作为中国海洋学会副会长,赵理海对问题的理解、解释代表了当时中国国际法学界的共识。但从国际关系的角度看,签署公约并不一定能解决在领土归属上有争议的南海问题,因为各行为体的利益差别大、对海洋法的解释也不同。赵理海在1995年的论文中已经充分阐述了南海问题的复杂性,“南海诸岛问题,不但关系到周边的六国七方,而且涉及区域外的大国。世界上任何其他地方都找不到像南海地区那样,中、美、俄、日等国都在不同程度上牵连在其中。”<sup>⑤</sup>

行为体的增多带动了南海问题的战略性,各方必须根据国际、地区形势以及国家战略目标的变化,调整南海政策和国家间互动方式。南海争端本来主要发生在中越之间,但随着中越关系的正常化,以及1995年7月越南加入东盟,南海问题发生了两项重要变化。第一,1994年底《联合国海洋法公约》获批,随后几年西太平洋地区的中国、日本相继加入,而越南则要更早一些。作为一项制度,公约对各方行为具有一定的约束力,但也促发各国海洋意识的膨胀;第二,南海争端的舞台逐渐发生了重心偏移,不仅多了东盟一方,焦点也逐渐向着菲律宾移动。1992年,在菲律宾国内民

① 罗伯特·A·斯卡拉皮诺《亚洲的未来》,俞源、顾德欣、曹光荣译,北京:国际文化出版公司,1990年,第83页。

② 宦乡《宦乡文集》(上、下),北京:世界知识出版社,1994年。

③ 陈宁《南海主权纷争形势与我国的对策》,《世界经济与政治》,1991年第11期,第41—43页。

④ 季国兴《关于东南亚海域的争议及其研究》,《东南亚研究》,1991年第2期,第70页。

⑤ 赵理海《关于南海诸岛的若干法律问题》,《法制与社会发展》,1995年第4期,第61页。

族主义的推动下,美军从苏比克湾撤走。丧失美援、经济形势低迷迫使菲律宾军方要寻求新的借口来进行军事现代化计划。<sup>①</sup>在此过程中,中菲在美济礁归属上于1995年3月发生了严重冲突。

美济礁事件对地区形势的影响间接地被第五次台海危机放大了。1995年7月—1996年3月的台海危机不仅波及中美关系,也对菲律宾与美国的的关系产生了影响。菲律宾重新认识到美国军事存在的好处,不仅可以维持东南亚的均势,也能获得美国的金钱支持。而美国因台海危机也认为有必要加强与菲律宾的合作,毕竟菲律宾在地理上十分靠近台湾。台海危机之后,美国再次获得机会深度介入菲律宾的防务发展。

加入《联合国海洋法公约》的决策对唤起中国海洋权益意识起到了推动作用。中国政府不仅提出要加强边防海防建设,也郑重表示要维护国家领土完整和海洋权益。由此,中国军方多年来的呼吁有了实质性的进展。<sup>②</sup>赵理海教授在论述中国批准加入该公约的意义时说,它“对提高我国作为海洋大国的地位,维护海洋权益,发展海洋事业都是极其重要和具有深远意义的”。<sup>③</sup>上述这段话包含了三个关键性的内容,即大国地位、海洋权益与经济发展,这些都是中国在崛起过程中需要解决的关键性课题,由此可以看到包括南海问题在内的海洋是一个极为重要的国际战略议题。

但是,对中国国际问题研究者而言,整个90年代还处于大量引进西方国际关系理论的阶段,存在着中国问题与美国问题的错位。在具体问题领域,就如2008年的全球性金融危机一样,缺乏中国问题意识和学术概念的研究者,极易陷入美国话语体系的圈套中,包括讨论的问题本身都是从美国进口的。从根本上说,南海问题是中国与周边国家因岛屿主权归属引发的问题,像美国这样生产国际关系理论的区域外国家,很难让学者有足够的动力和激励机制去生产适合中国需要的这类知识。比如,哈佛教授亨廷顿在1997年出版的《文明的冲突》一书中就多处提到南海问题,并认为东亚地区尚未解决的领土争端将使东亚变得危险,尤其是中国很可能在南海直接付诸武力。<sup>④</sup>但这一论断是建立在对中国要建立地区霸权的判断之上的。

在缺乏足够的理论指引时,中国战略研究界对南海问题的认识只能依据问题的爆发程度逐步展开。在1999年论述中国国际战略的文献中,中国社会科学院刘靖华认为,在东亚地区和中国周边事件中中国要发挥建设性、具有平衡力的、不可或缺的重要作用,其中提到了东亚金融危机、朝鲜半岛局势、印巴核竞赛、台湾问题,但没有南海问题。<sup>⑤</sup>以研究地缘政治见长的北京大学教授叶自成,在2000年论述大国外交

① Renato Cruz De Castro, "Philippine Defense Policy in the 21st Century: Autonomous Defense or Back to the Alliance?" *Pacific Affairs*, Vol. 78, No. 3, 2005, pp. 403—422.

② 刘华清将军1983年视察南海舰队时提出“安心南海,保卫南海,建设南海”。参见刘华清《刘华清军事文选》(上),北京:解放军出版社,2008年,第231页。

③ 赵理海《〈联合国海洋法公约〉与我国海洋权益》,《中国科技论坛》,1996年,第4页。

④ (美)塞缪尔·亨廷顿《文明的冲突与世界秩序的重建》,北京:新华出版社,2010年,第206页。

⑤ 刘靖华《中国国际战略:相关理论与现实思考》,《国际经济评论》,1999年第3—4期,第57—60页。

的文章中认为,“把参与东亚地区冲突的解决作为塑造中国大国外交战略形象的主要舞台,主要是要在朝鲜半岛和印巴紧张局势的缓和中起积极作用。”<sup>①</sup>南海问题很少被列入中国外交战略研究的重大议题。比较例外的可能是中国人民大学教授时殷弘。在 2000 年的一篇论文中,他指出东亚是国际政治中最能体现安全两难困境的区域,而南海诸岛屿的争端将被大国用来“刻意增加中国在总的战略处境方面的困难”。<sup>②</sup>对于这一点,《2000 年中国的国防》白皮书就已经指明南海诸岛的主权权益被侵犯,域外国家试图介入,但国际问题研究界显然没有给予足够的重视。

新世纪之后,中国战略研究对周边和国际环境的认识再次加强、深化。在“9·11”事件、中国加入 WTO 等重大国际国内形势转变之际,中共十六大提出了“战略机遇期”的判断,类似于 20 世纪 80 年代的时代性质转变,这种大的战略性判断促使中国学术界对战略议题的研究更加深入,范围也更加宽广。对南海问题的研究由此也进入了一个新阶段。过去十年,特别是近几年中国战略研究界在南海问题上费力尤多,形成了值得密切关注的三大战略性议题。

## 二、中国愿意遵守国际海洋制度吗?

一个崛起的大国是否愿意遵守现有的国际制度,通常是衡量该国是否将改变现行国际秩序的一个重要指标。自改革开放以来,中国加入了几乎所有的国际制度,并成为诸多制度的维护者。中国是否修正现有国际秩序?美国学者江忆恩的考察表明,中国良好地履行各类职责,并无动力和意愿改变现有规则。<sup>③</sup>

那么,在南海问题上有关的国际制度是怎样演变的呢?1971 年在构建制度主义理论基石时,美国当代著名学者罗伯特·基欧汉与约瑟夫·奈选择海洋和货币两大领域作为探究机制变迁的案例。20 世纪 60 年代以来的海洋领域更加符合复合相互依赖的状况,即武力的作用下降,问题领域内的横向联系增强。<sup>④</sup>根据该书的描述,1972 年美国发表《20 世纪 70 年代外交政策报告》才将海洋列为“外交的新领域”。众所周知,这个阶段是“美国衰落论”的一个爆发期,美国面临着重大的权力挑战。在货币领域遭遇石油美元、欧洲美元市场的冲击,在海洋领域则主要被发展中国家所挑战。作为霸权国家遭受挑战,美国才开始系统地对海洋制度得失的利弊进行分析,包括该制度发生变迁的动力机制。《权力与相互依赖》给出的分析是令人吃惊的,即作为海军霸权的美国自身播下了摧毁航海自由的机制。在很长一段时间

① 叶自成《中国实行大国外交战略势在必行——关于中国外交战略的几点思考》,《世界经济与政治》,2000 年第 1 期,第 10 页。

② 时殷弘《安全两难与东亚区域安全体制的必要》,《战略与管理》2000 年第 4 期,第 89 页。

③ 江忆恩《中国对国际秩序的态度》,《国际政治科学》2005 年第 2 期,第 26—67 页。

④ (美)罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈《权力与相互依赖》(第四版),门洪华译,北京:北京大学出版社,2012 年。

里,航海自由意味着沿海国不能对公海拥有主权。但杜鲁门总统单方面建立渔业资源保护区之后,拉美国家也随之仿效。随着越来越多的发展中国家,包括很多内陆国家参与国际海洋法会议,扩大国家的管辖权已势在必行。由于海洋领域国际组织的存在,小国得以约束霸权国美国的力量。

中国在很长一段时间里批评海洋制度是殖民主义、霸权主义和帝国主义的产物,这种论调随着发展中国家的崛起而逐步增强。实际上,有的学者认为中国1958年宣布12海里的行动对发展中国家要求发达国家废除传统3海里领海具有很大的推动作用。到20世纪70年代,中国也支持拉丁美洲国家200海里领海以及专属经济区的权利主张。中国代表在1974年10月举行的第29届联大上就强调,反对海洋霸权与建立新海洋法是发展中国家保卫国家主权和发展本国经济的重要内容。<sup>①</sup>

20世纪70年代的中国获得联合国合法席位,政治上已经有了平等的资格,但是在经济上却是起步阶段,与美国的经济联系在中断近20年后才恢复。也就是说,70年代的中国在国际政治上具有较高的国际地位,又因“三个世界”理论而拥有独具一格的国际战略,但是在经济上实在是国际社会无足轻重的一员,对于海洋运输通道的利用和关注也很低。因此,中国对于海洋法的意义更多是从国际斗争的角度加以理解,站在第三世界国家的立场捍卫发展中的国际利益。

尽管有人认为1982年中共十二大提出独立自主的外交政策之后,中国放弃了“三个世界”的理论。但目前看来,中国担忧和放弃的是夹在美苏两个霸主之间,要追求一种按照中国自身利益发展需要的对外战略。中国并没有放弃作为第三世界国家一员的身份定位,大体上中国外交在做的事情还是遵循了第一代领导人于1974年提出的理论指导。毛泽东1974年2月会见赞比亚总统卡翁达时说的第一句话是“希望第三世界团结起来”。<sup>②</sup>1982年也是联合国海洋法公约签字阶段,美国里根政府出于捍卫自身国家利益的考虑,特别是海洋开发技术转移等要求,没有同意签署该公约。而中国签署该公约的目的是政治性多于经济考虑,这一点显然符合时代的要求。不过,中国尽管显示出一个强国的潜力,但还无法在海洋领域充分施展抱负。大体上中国的立场与70年代是一致的,伸张权利但对船只通行等做了限制。另一个重大变化是,中国不能再对一个没有美国参加的联合国海洋法制度进行霸权主义、帝国主义的抨击。

海洋法是一个体系庞大的制度系统,有时产生难以平衡的内部矛盾,中国日渐认识到这一领域的复杂性。随着中国实力的增强,海洋开发能力的提升,中国面临的困境是能否改变以前对海洋法制度的承诺,修改当时作出的一些保留性意见。正如有论者在80年代指出,中国在海洋法谈判中总体上更感兴趣的是扩大沿海国的利益,而约束公海的航海自由。尽管中国觉察到自身将成为一个世界性大国,但在第

<sup>①</sup> Shao-Chuan Leng, “China and the International System”, *World Affairs*, Vol. 138, No. 4, 1976, pp. 274—275.

<sup>②</sup> 《关于三个世界划分问题》,载《毛泽东文集》(第八卷),北京:人民出版社,1999年,第441页。

三次联合国海洋法谈判中本质上站在沿海国一边。<sup>①</sup> 如果中国需要对某些条款作出调整,那么还算遵守国际制度? 针对中国代表团 1973 年 7 月向联合国海底委员会提出的若干保留意见,赵理海教授在 1995 年的论文中指出,“就目前而言,将《海洋法公约》有关群岛的规定完全适用于南海诸岛是行不通的,根据《公约》第四部分,群岛制度的适用仅限于‘群岛国’”。<sup>②</sup>

实际上,赵理海提出的许多问题如今都变得颇为棘手,他 1995 年在 80 高龄写就的这篇文章最近被很多学者引用。赵理海教授明确否定菲律宾沿东经 118 度为领海基线的要求,认为“如果菲律宾从该基线测算其领海或专属经济区,必然将我黄岩岛及其附近海域划入,这是绝不容许的。”另外他也指出,如果按照《海洋法公约》第 121 条各拥有 12 海里领海和 200 海里专属经济区划分,那么中国 1958 年的领海声明就将覆盖南沙的整个海域。他强调,这一设想的前提是中国控制南沙绝大部分岛礁。对于“九段线”,赵认为“传统海疆线不但是指界定海域,而且也是界定岛屿归属,在该疆界线以内的所有岛礁及其附近海域都是中国领土的组成部分。传统海疆线是近几十年来我国一贯坚持的一条海上边界线,长期以来也一直为周边国家所承认……传统疆界线必须坚持不渝,该疆界线以内的领土主权必须维护,那里的海洋资源应当加速勘探和开发。”<sup>③</sup>赵理海教授对南海问题的解决总体上是不乐观的,由于南海诸岛多数不掌握在中国手中,而主权又是不可分割的,因此,南海诸岛只能是“旷日持久,悬而不决”。目前看来,南海问题的现状被不幸言中。

鉴于当前国际社会总体上已处于和平发展和全球化时代,中国如果要寻求解决南海问题,那么一个不得不涉及的问题就是中国在南海问题上的主张是否符合现代国际法。厦门大学教授李金明多年前曾指出,南海问题已由历史主权的宣示,转向以国际法、《联合国海洋法公约》为依据,解决专属经济区与大陆架的划界问题。<sup>④</sup> 国际法学者进一步指出,涉及争议岛屿的海洋划界争端的和平解决,主要依靠缔结协议和提交国际司法机构裁决两种方式,当前主流的方式是缔结国际协议。在确定岛屿的划界效力时,要综合考虑当事国的主观意愿、岛屿的自然环境、岛屿的地理位置以及公平原则等因素。<sup>⑤</sup> 针对不少国际媒体屡屡用《联合国海洋法公约》指责中国主权主张的说法,学者特别强调并不能仅仅依据该公约来证明领土归属与否,因涉及领土争端的国际法依据颇多。<sup>⑥</sup> 关于这一点,曾担任第三届联合国海洋法会议主席、参与制定《联合国海洋法公约》的许通美教授近期撰文指出“公约并不包含如何决

① Michael Carr, “China and the Law of the Sea Convention”, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 9, 1983, pp. 35—53.

② 赵理海《关于南海诸岛的若干法律问题》,第 57 页。

③ 同上,第 59、61 页。

④ 李金明《21 世纪南海主权研究的新动向》,《南洋问题研究》2001 年第 1 期,第 80—96 页。

⑤ 罗国强《多边路径在解决南海争端中的作用及其构建——兼评〈南海各方行为宣言〉》,《法学论坛》,2010 年第 4 期,第 93—99 页;罗国强、叶泉《争议岛屿在海洋划界中的法律效力——兼析钓鱼岛作为争议岛屿的法律效力》,《当代法学》2011 年第 1 期,第 112—124 页。

⑥ 张海文《从国际法视角看南海争议问题》,《世界知识》2012 年第 4 期,第 14—21 页。

定国家对主权要求的任何新条文。这个问题得由习惯国际法来决定。”<sup>①</sup>

问题正是在于《联合国海洋法公约》和习惯国际法的不同。在1982年的这份公约之外,国际海洋制度领域还存在着规模庞大的、由习惯法构成的岛屿主权归属以及附近海域管辖权的判例。如何协调这些矛盾,各国的意见是不一致的。有关海洋的国际制度难以国内化,各国对海洋国际制度的不同解释是导致纷争的重要原因之一。即便中国学术界也存在对这类法律、规范的不同理解。比如在争议极大的“九段线”性质上,就存在可以说截然不同的观点。

最近十年来,认为“九段线”就是岛屿疆界线的说法渐渐获得较多认可,李金明教授的相关解释具有一定代表性。在2010年发表的一篇论文中,李金明总结了关于“九段线”的“历史性水域”、“海上疆界线”以及“岛屿归属线”等三种论述。<sup>②</sup>“历史性水域”的起源是大陆继承了国民政府1947年划定的这一条断续线,后来台湾当局于1993年在其《南海政策纲领》中明确说明了U形线是历史性水域,其地位不是内水,但相当于1982年《联合国海洋法公约》规定的群岛水域。及至90年代后期,台湾当局却放弃了断续线内水域属“历史性水域”的主张,结果反而成了东南亚国家攻击中国“把南海变成中国湖”的口实。之后,大陆学者逐渐提出“历史性权利”主张,不再将九段线内水域看做历史性水域。不过,越南不承认中国在南海拥有“历史性权利”。关于海上疆界线的说法,在很长一段时间内一直是中国的主流观点,包括前文引述的赵理海教授也持这一认识。不过,李金明教授认为,这一观点与事实不符,因为实际上该线并没有起到疆界线的作用。李金明更赞赏的是将断续线看做“岛屿归属线”,即线内的南海诸岛主权属于中国。

假使我们承认“九段线”是岛屿归属线,接下来的问题是依据海洋从属陆地的原则,不同地理属性的岛礁拥有不同范围的领海基线、领海及专属经济区。而《联合国海洋法公约》在这方面的规定并不清晰,原因是各国的海岸在地理上不同,而各国测量技术的发展又不均衡,很多国家采用直线基线,并且尽可能地延长这一基线。为此,原国家海洋信息中心的李令华呼吁,国际社会要统一有关领海基点和基线的技术要求和标准,并建议中国在与周边海洋邻国划界时与国际接轨。<sup>③</sup>在2008年的文章中,李令华认为国际实践越来越倾向于降低小岛在划界上的法律地位和相应效力,有的甚至可以不管岛屿归属先划界。<sup>④</sup>不过,由于对哪一类标准可以算是“国际社会”共识存在疑虑,中国迄今还难以按照一个明确的参考系对相关法律进行更改,特别是对“附近海域”作出清晰的描述。

① 许通美《南中国海的主权纷争》,叶琦保译,《联合早报》2011年9月5日。

② 李金明《南海断续线的法律地位:历史性水域、疆域线、抑或岛屿归属线》,《南洋问题研究》2010年第4期,第22—29页。

③ 李令华《中国海洋划界与国际接轨的若干问题》,《中国海洋大学学报》(社会科学版)2005年第1期,第1—6页。

④ 姜丽、李令华《南海传统九段线与海洋划界问题》,《中国海洋大学学报》(社会科学版)2008年第6期,第7—8页。

尽管有人主张中国要像加入 WTO 制度那样遵从国际社会达成的协议,但与国际贸易领域的制度相比,海洋领域在制度类型、制度主导者以及制度有效性上都存在巨大的差异。基欧汉在《权力与相互依赖》一书中的论述已经说明海洋制度与货币制度是多么的不同。在这种情况下,拿其他领域的国家行为来规范中国或者别的国家是不现实的。比如美国尽管是二战后多个国际制度的主导者,也没有加入迄今已有 165 个国家批准的《公约》。而中国在很长时间里将公约看做发展中世界建立新秩序的成果,倾向于以政治压倒经济利益的战略考量捍卫该制度。中国海外利益的发展必然提高经济在海洋政治决策中的地位,如今似乎是到了真正根据中国自身的政治经济利益界定海洋权益的阶段,而国际海洋法制度的再修正也需要像中国这样兼具多种力量属性的国家介入。

### 三、即将到来的中美海上冲突?

在国际制度领域,以斯蒂芬·克拉斯纳为代表的现实主义者一贯强调权力界定制度,制度的诞生、演变及其约束力都需要权力加以保障。<sup>①</sup>从某种程度上说,这一论断对国际海洋制度也是适用的。毕竟在英国霸权时代,公海航行自由得到普遍认可。但对于 20 世纪后半期以来的海洋领域的国际斗争而言,制度与权力的关系没有那么紧密。由于美国没有加入公约,中美之间在南海问题上的不同意见更多属于制度之外的冲突。也就是说,尽管美国游离于制度之外,但中美南海冲突不是制度之争,而是权力之争。

正是从这个角度出发,有一派中国学者在分析南海问题升温时将美国重返亚洲作为主要原因。比如国防大学战略研究所前所长杨毅少将就认为,“中美关系目前仍然是以竞争为主导的双边关系,南海问题之所以被如此炒作、如此放大,可以说是周边的一些国家为配合美国‘重返’亚太精心策划的战略……南海问题的实质还是中美间的战略博弈。”<sup>②</sup>2012 年 1 月《人民日报》的一则评论也强调,“在南海问题上,不是中国在搞霸权,而是美国……美国肯定不会轻易放过对这一地区战略主导权的争夺”<sup>③</sup>。

在南海问题研究界,对区域外大国美国的关注至少从 21 世纪初就开始了。<sup>④</sup>这

① Stephen D. Krasner, “Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier”, *World Politics*, Vol. 43, No. 3, 1991, pp. 336—366.

② 杨毅《周边环境困局与安全政策悖论》,《世界知识》2012 年第 1 期,第 30 页。

③ 丁刚《逆南海大势而动者必自损》,《人民日报(海外版)》2012 年 1 月 16 日,第 1 版。

④ 余颂《美国对南中国海的军事渗透》,《国际资料信息》2000 年第 12 期,第 28—31 页;王翔宇、黎文龙《析南海问题中的美国因素》,《贵州师范大学学报》2001 年第 3 期,第 25—28 页;王传军《区域外大国对南海地区的渗透及其影响》,《当代亚太》2001 年第 11 期,第 14—18 页;罗剑波《美国的南中国海政策与中国国家安全环境》,《玉溪师范学院学报》2002 年第 1 期,第 22—26 页;邱丹阳《中菲南沙争端中的美国因素》,《当代亚太》2002 年第 5 期,第 44—48 页。

些分析认为,美国从克林顿时期就已经开始改变其南海政策,将南海地区的冲突与“中国威胁论”挂钩,特别是1995年的“美济礁事件”促使美国分外关注南海问题。在1999年的东盟地区论坛(ARF)高官会议上,美国转变了“中立立场”,建议在ARF框架内推进建立南海工作小组。总体来看,21世纪初的这一波研究还没有把美国因素当做南海争端的主导性因素。

正如前文强调,南海问题是多方行为体的博弈。随着美国进一步改变其南海立场,特别是2010年7月希拉里对美国在南海拥有航行自由等国家利益的宣告,彻底将美国多年的担忧和意图昭告天下。以航行自由这样的古老说辞介入南海争端,美国不仅反对南海争端方动用武力改变现状,还否定中国在专属经济区内要求别国通报军舰通行的权利。从美国介入的意图来看,并非是创造新的国际制度来约束中国,因中国在专属经济区内对外国军舰的无害通过立场是很明确的,国际法要求“和平利用”的规定也是明确的,美国无权挑战这一主张。<sup>①</sup>美国将已经失去光环的航行自由套用到南海,其意不在自由而是权力。美国似乎将南海问题看做检验中国是否拥有权力、是否愿意显示权力以及如何使用权力的关键性议题。

现在,因南海问题暴露出来的中美竞争西太平洋主导权,被广泛认为是构成中美战略竞争的主要内容之一。北京大学教授王缉思判断,中国外交存在“十年一变”的阶段,从2009年开始步入第七个阶段,“对外关系中传统安全的忧虑增加,军事安全特别是海上安全的问题突出”。<sup>②</sup>不过,王缉思认为,“美国确实给中国带来了一些战略和安全挑战,但将中国的大战略建立在美国是主要敌人这一看法的基础上,既是行不通的,也是有风险的。”<sup>③</sup>但美国人显然更乐于将战略形势估计得更悲观一些。例如,美国海军学院教授彼得·达顿认为,南海问题主要是主权、资源以及安全三大类问题。平衡沿海国和专属经济区以及其他司法水域的国际义务,这类冲突目前主要发生在中美之间。其他国家对此兴趣颇浓,因为这一项结果将决定它的解释方向。他进一步指出,中国对军事活动的看法不够具有眼光,因将来中国也会到别的海域寻求类似美国今天的做法,以保卫海外利益。<sup>④</sup>

实际上,中国学术界围绕海权问题发生过几次论战,近几年关于中国海权发展的研究性论文也出现在著名的国际学术刊物上。美国学者就中国发展海权是基于民族主义还是保障安全等原因产生了争论,尽管中国因实力增长发展海权是一个自然发生的过程,但对美国而言确实构成威胁,夸大中国海上力量的论断早就出现在

① 管建强《美国无权擅自在中国专属经济区从事“军事测量”——评“中美南海摩擦事件”》,《法学》,2009年第4期,第5—57页;宇敏友、雷筱璐《评美国指责中国在南海的权利主张妨碍航行自由的无理性》,《江西社会科学》2011年第9期,第13—19页。

② 见王缉思《中国外交又到了一个转折点》,载王缉思、唐士其《多元化与同一性共存:三十年世界政治变迁(1979—2009)》,北京:社会科学文献出版社,2011年,第91—99页。

③ 见王缉思《中国大战略求索》,载王缉思、唐士其《多元化与同一性共存:三十年世界政治变迁(1979—2009)》,第120页。

④ Peter Dutton, “Three Disputes and Three Objectives: China and the South China Sea”, *Naval War College Review*, Autumn 2011, Vol. 64, No. 4, pp. 42—67.

华盛顿的政策讨论中。<sup>①</sup>

随着中国经济持续增长,海外利益大范围拓展,保护原材料回国、贸易投资输出的海上通道安全成了中国大战略的应有之义。美国认为中国是同时能在安全和经济上挑战美国的文明古国,具有极其悠久的战略传统。权势结构的变化导致中美之间的战略摩擦增加,南海问题自然也成为美国“重返亚洲”的重要抓手之一。2010年6月,美国的南海政策发生了转折性的变化。国防部长罗伯特·盖茨在新加坡举行的亚洲安全峰会上表示,南海是美国越来越关注的一个区域,如果中国以武力改变现状,那么代价是中国与美国和其他东南亚国家的关系遭到破坏。<sup>②</sup>而在20世纪90年代中期,布热津斯基曾断言“直接反对中国或者卷入像南中国海争端这一类的问题是否符合美国的特殊利益尚不清楚。”<sup>③</sup>但随着奥巴马政府宣布美国在南海地区存在国家利益,美国在财力衰减的态势下依然保证要增强在亚太的军事部署。新加坡学者认为,美国对南海的监视和军事实力存在,是确保南海争端不会升级到战争的最后一招。<sup>④</sup>

美国政策的核心在于“航行自由”。美国与东盟国家不同,不是南海岛屿主权争端的当事国,在南海的领土领海上并无直接利害关系,但美国是一个具有全球性利益的强国,如果中国在南海获得了压倒性的控制权,那么美国及其盟友对海洋安全的疑虑就会加剧。因此,对美国而言,介入南海问题,不是关心岛屿主权的归属,而是在南海有争议海域的军用船舶的活动权问题。这是一个具有美国特色的问题,只有美国才拥有在所有海域自由航行的实力和意愿。而美国也是少数明确认可军舰“无害通过权”的沿海国之一,他国军舰通过美国领海时无需事先征得其许可或批准。由于美国在军事领域的压倒性优势和美国在亚太持续多年的军事同盟体系,随着美国介入南海问题,围绕南海的诸种争斗也逐渐带有中美海权竞争的内容,东亚海域仿佛将呈现周边多数国家围绕在美国周围抗争中国拓展海洋势力的局面。<sup>⑤</sup>

如果中国的军事建设步伐保持现有速度,那么最晚到2015年,中国的军事能力至少能发展到与日本并驾齐驱的地步。当然,中国军方的一种观点认为,中国起码还得要再发展15年左右,才能让美国不敢轻易对中国下手。<sup>⑥</sup>源于对中国崛起的担

① Robert S. Ross, “China’s Naval Nationalism: Source, Prospects, and the U. S. Response”, *International Security*, Vol. 34, No. 2, Fall 2009, pp. 46—81; Michael A. Glosny and Phillip C. Saunders, Robert S. Ross, “Correspondence: Debating China’s Naval Nationalism”, *International Security*, Vol. 35, No. 2, Fall 2010, pp. 161—175.

② Adam Entous, “U. S. Concerned over Impact of South China Sea Disputes”, *Reuters*, June 5, 2010.

③ (美)兹比格纽·布热津斯基《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》,中国国际问题研究所译,上海:上海人民出版社2007年,第151页。

④ Lee Lai To, “China, the USA and the South China Sea Conflicts”, *Security Dialogue*, Vol. 34, No. 1, 2003, pp. 25—39.

⑤ 比如在美国引起极大关注的一本书就探讨了中国海权发展的进程及其对美国的挑战。参考 Toshi Yoshihara and James R. Holmes, *Red Star over the Pacific: China’s Rise and the Challenge to U. S. Maritime Strategy*, Annapolis: Naval Institute Press, 2010.

⑥ 岳巍《中国国家安全战略走向——专访国防大学战略研究所原所长、研究员、海军少将杨毅》,《领导文萃》2011年第6期,第19页。

忧,美国传统基金会认为美国在南海问题的立场要像对台湾问题那样,保持一种战略模糊,增加中国战略计算的复杂性和成本。<sup>①</sup>而美国新安全中心则给出了更加详尽的分析,建议在力量基础上进行合作,不仅要显著增强美国在该地区的海军力量,也要构建安全伙伴关系网络,确保南海的和平与稳定仍然是美国外交和安全议程中的主导议题。<sup>②</sup>

当然,美国的难题在于它还不是《联合国海洋法公约》批准国,无法参与包括大陆架界限委员会和国际海底管理局等在内的由公约建立的组织,还不能完全介入海洋争端当中。<sup>③</sup>在某些非传统安全问题领域,美方也认识到需要中方合作,诸如海盗、疾病蔓延、生态环境,不是单独哪一个国家可以控制的,需要各方协力解决。如果中国海军进一步壮大实力,从某种程度上也可以为海洋秩序的稳定提供保障。<sup>④</sup>

但真正的问题是,美国已不是金融危机前的美国,而中国更不是十年前的中国。在实力对比发生变化的同时,中国虽然在全球范围内尚无能力挑战美国,但是为了塑造一个更有利于自身的周边安全环境,中国或许不得不挑战美国在东亚的安全秩序主导权。而南海不仅关乎主权,也是中国进入海洋时代实行大国崛起战略的试金石,以及中国海外利益拓展的战略基地。未来中美之间在西太平洋的摩擦将显著增多,当然这不一定是中美面对面的冲突,而很可能是以美国亚太盟友出面、美国在背后支持的形式展开。

#### 四、中国正在主导周边秩序的调整吗?

20世纪90年代早期的分析认为,源于对和平稳定环境的追求,中国决策者保持一项相对温和的南海政策。<sup>⑤</sup>21世纪初,中国学者比较乐观地看待中国政策的积极效应,认为中国的南海政策在“稳定周边”方面还比较成功,其特点是以牺牲局部利益、换取长远的全局的利益。<sup>⑥</sup>不过,对政策能否继续有效维护中国的国家利益存有较大疑虑,因为这一政策没有改变中国南海主权及主权权利受侵犯日益严峻的局面。

最近一波关于南海争端的分析中,除了美国因素之外,也有中国学者将原因归之于中国自身政策的失误。中国人民大学教授金灿荣认为,“总体而言,中国的政策主张和外交实践效果不彰,南海问题不是趋于解决而是逐步升级”。<sup>⑦</sup>清华大学教授

① Walter Lohman, “South China Sea: Make the Chinese Guess”, <http://blog.heritage.org>, April 21, 2011.

② Patrick M. Cronin, ed., *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*, Center for a New American Security, January, 2012.

③ 付玉《美国与〈联合国海洋法公约〉》,《太平洋学报》2010年第8期,第88—95页。

④ 杨震、周云亨《论中美之间的海权矛盾》,《现代国际关系》2011年第2期,第6—11页。

⑤ Samuel S. G. Wu and Bruce Buno de Mesquita, “Assessing the Dispute in the South China Sea: A Model of China’s Security Decision Making”, *International Studies Quarterly*, Vol. 38, No. 3, 1994, pp. 379—403.

⑥ 岳德明《中国南海政策刍议》,《战略与管理》2002年第3期,第55—62页。

⑦ 金灿荣《中国破解南海困局需要“一心二用”》,《小康》2011年第11期,第112页。

阎学通则认为,南海问题反映出中国“不结盟”、“韬光养晦”的外交理念已经过时,中国只有改变外交原则才能解决南海问题。<sup>①</sup>针对中国政府一贯强调的“搁置争议、共同开发”政策,中国学者也认为其效用越来越低。<sup>②</sup>

尽管都在找中国的原因,但中外学者的出发点是不同的。国外学者强调的是中国过分作为引发了形势动荡。近期国外学者对中国南海政策的评估,几乎是一边倒地认为中国“过度自信”。<sup>③</sup>中国试图通过增强自己宣示主权的权力来维护和平,但结果却是周边国家都认为中国的这种行为引发了不稳定。<sup>④</sup>伦敦国际战略研究所在评估南海局势时,一方面说中国不愿意跟美国对抗,不愿意因南海问题而影响到中国与整个东南亚的关系,但在分析过程中,却相当武断地认为,中国的军事崛起是地区内军备竞赛的一个重要推动因素。<sup>⑤</sup>但是即便根据西方人非常认可的斯德哥尔摩研究所的数据,也不能轻易得出这一结论。在亚太地区的较大经济体中,中国军费占GDP的比重只是略高于日本、印度尼西亚和哈萨克斯坦,但远比美国、俄罗斯、印度和韩国低,也远低于新加坡。

西方学者多年来一直将中国当成是改变周边秩序的重要行为体,而中国学者只是近年来才意识到中国崛起本身是周边安全环境变化的一个推动因素。中国社科院国际学部主任张蕴岭在2003年指出“中国是自身所处综合环境的一个有机组成部分”。<sup>⑥</sup>绝大部分中国学者都认为,中国崛起首先要在东亚地区崛起,这将显著改变现有的地区秩序,当然也包括海洋秩序。随着中国超过日本成为亚洲地区经济总量最大的经济体,中国对地区局势的影响已经不仅仅止于经济层面。客观上,对周边国家的心理冲击也很大,周边国家在观察中国施展权力时更加细致、敏感,反而是作为大国的中国却不容易察觉对方的这类心理感受。

因此,一个关键性问题是尽管中国的地区战略目标没有变化,但战略环境变了,更重要的是中国的战略手段增多、增强了。从20世纪90年代初中国明确周边战略之后,建设安定、良好的周边环境一直是中国外交中压倒性的战略目标。90年代后期,中国领导人在驳斥“中国威胁论”时,一个重要证据是中国的军力是防御性的,不会对邻国构成威胁,特别是“中国到现在连一艘航空母舰都没有”。<sup>⑦</sup>显

① 阎学通《从南海问题说到中国外交调整》,《世界知识》2012年第1期,第32—33页。

② 邵建平、李晨阳《东盟国家处理海域争端的方式及其对解决南海主权争端的启示》,《当代亚太》2010年第4期,第144—156页。

③ Carlyle A. Thayer, “China’s New Wave of Aggressive Assertiveness in the South China Sea”, Paper to Conference on Maritime Security in the South China Sea, Sponsored by the Center for Strategic and International Studies, Washington, D. C., June 20—21, 2011.

④ M. Taylor Fravel, “China’s Strategy in the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, 2011, pp. 292—319.

⑤ The International Institute for Strategic Studies, *Strategic Survey 2011: The Annual Review of World Affairs*, Oxon, New York: Routledge, 2011, p. 137.

⑥ 张蕴岭《如何认识中国在亚太地区所面临的环境》,载张蕴岭主编《未来10—15年中国在亚太地区面临的国际环境》北京:中国社会科学出版社2003年,第36页。

⑦ 《李鹏总理就国内与地区问题答问》,《人民日报》,1997年8月23日,第3版。

然,近年来中国军力获得了长足进展。2008年12月,中国海军护航编队首次进入印度洋的亚丁湾,中国同时也宣布将自行建造中型航空母舰。

南海问题的紧张打破了国际政治中的一些规律性认识,出现了一些新的悖论,比如大国发展军事力量威慑小国的说法似乎不成立。十多年来,中国与越南、菲律宾的实力差距进一步拉大,但周边国家并没有因中国的强大而降低在南海的调门。在东亚社会,各国都关注主权问题,妥协的可能性较低,这是矛盾不断的一个阶段性根源。但与此同时我们也发现,发展中国家尽管是海洋新秩序的获益者,但实质性获益的却仍然是拥有先进技术开发能力的强国及其跨国公司。南海对越南、菲律宾的经济增长具有相当重要的意义,但两国在开发南海中获得的利益也不得不被区域外力量瓜分。中国的发展经验本来可以为两国提供足够的参考,但显然两国对中国重塑周边秩序的安全担忧降低了其对经济利益的考量。

另外一个悖论是,中国尽管增强了实力和手段,但中国南海政策的效应却越来越低,越来越难以满足国内社会对大国尊严的要求。中国人民大学教授庞中英给出的一个解释是,中国被东盟多边机构束缚。中国加入《南海各方行为宣言》承诺不使用武力解决问题,被“解除”了武装,这是东盟国家的外交胜利。<sup>①</sup>或许正是出于对这一点的担忧,新加坡学者郑永年提出中国有必要实行“多边主义架构下的双边主义”,在中国—东盟框架内通过双边方式管控南海问题。<sup>②</sup>与此形成对比的是,在同样涉及领土主权等核心利益的台湾问题上,中国绝不承诺放弃使用武力。从这个角度讲,中国还谈不上主导新一轮周边秩序的调整。有的学者甚至提出,“短期内,东亚秩序似乎正在按照美国模式重组”。<sup>③</sup>

与中国改革迈入新的发展历程一样,中国外交也处在一个跨越的阶段。外交部部长助理乐玉成在2010年底的一份报告中强调,中国外交面临的难题和挑战越来越多,日渐进入“深水区”,比如出现了关于中国外交“软”、“硬”截然不同的评价。<sup>④</sup>显然,在一个更加不确定的世界上,更需要战略谋划。与计划不同,所谓战略就是要在一个不确定的环境中谋求利益,不仅要考虑长远全局,也要考虑对手的策略。

## 五、寻求目标与手段相互调适的大战略

由于众多大国的介入,南海问题显著地成为国际安全研究中的重大议题。与台湾问题一样,南海岛屿涉及中国核心利益,这类利益不是因中国成长为世界大国要扮演起所谓负责任角色而承担的,南海问题是中国自己的问题,是战略利益牵涉在

① 庞中英《东盟的外交陷阱》,《东方早报》2012年5月16日,第14版。

② 郑永年《中国国际命运》,杭州:浙江人民出版社,2011年,第121—127页。

③ 俞正樑《东亚秩序重组的特点及其挑战》,《国际展望》2012年第1期,第13页。

④ 乐玉成《对国际形势和中国外交的一些看法与思考》,《外交评论》2010年第6期,第8页。

内的议题,它不得不成为中国人自己必须加以深入研究的中国问题。正如北京大学教授查道炯所言,“唯有处理好中国所独有的挑战,才有可能使中国的外交走向稳定”。<sup>①</sup>

随着越来越多学者介入南海问题的研究,中国对南海问题的认识更加深入和广阔,当然也带来新的问题。南海问题研究在数量上有了巨大增长,也在形成被接受的议题,但与解决问题的迫切性需求相比,还没有产生适应环境变革的知识框架,尤其是对解决南海问题的成本及收益的分析不够全面。在这种情况下,构建南海问题的战略评估框架是有必要的,应对战略目标、战略环境及战略资源进行持续分析和评判。前文所述国际制度、中美海上冲突以及中国周边秩序大体上也是在这种思路下对南海大战略研究的梳理。

在大战略研究中,首要的一条原则是手段服从于目标。但我们也不可忘记,做出这一论断的大前提是战略目标清晰,可以独立掌控。但在中国国力迅速增长、所谓国际格局“东升西降”的大时代,战略目标本身也是在变化的。长期以来,我们一度以中国维护南海权益的军事手段、经济资源不足为由,追求在既定战略目标下推进实力增长。现在,解决南海问题的物质实力增长了,但却发现处于一种不能动用武力解决的尴尬境地。从这个意义上说,崛起国在配置战略手段和战略目标时,要从根本上塑造一种手段和目标可以互换的战略文化。类似于17、18世纪欧洲重商主义崛起阶段的对外政策,权力和财富可以互为手段和目的。尽管短期来看,权力可以作为追求财富的手段,财富可以用作增进权力的手段,但两者从长期而言是不矛盾的,是合二为一的。

在南海问题上,我们要寻求一种目标与手段相互调适的大战略。维护国家领土主权完整是国家利益,那么岛屿主权与海洋划界显然是中国国家利益的一部分,但增进中国的实力、提高中国人民的生活水平同样也是国家利益。在南海维护主权的战略目标下,中国力量的增长是战略手段。反过来,在确保中国经济增长的目标下,周边安全环境的稳定是战略手段。因此,战略目标与战略手段是可以互相调整的。中国实力的增长已经极大地改变了战略力量,在外界看来中国已经大大提高了解决南海问题的战略手段。那么,中国需要更新战略目标,让目标和手段更加相互匹配。

(责任编辑:陈志瑞)

<sup>①</sup> 查道炯《中国外交的结构性掣肘》,《东方早报》2011年9月7日,第22版。