

“黄岩岛事件”对中国南海维权斗争的启示

叶海林¹

摘要： 黄岩岛事件作为近年来南海主权争端不断升级过程中的标志性事件之一，其发展过程以及有关各方对之进行的教训总结必将对未来地区安全局势产生重大影响。各主要行为体目前进行了投入有限、决心有限的博弈，南海安全局势总体尚未失控。围绕黄岩岛事件，中方采取的系列反制措施在一定意义上产生了示范效应，但这一效应是不完全的，且有待中国的后续动作加以巩固。中国需要进一步明确战略意图，展示决心，以防止类似事件再度发生。

关键词： 黄岩岛 南海 战略意图 战略决心

2012年南海争端各有关方均提高了对争端的重视程度，加大了外交、经济、海事乃至军事资源的投入，使得争端沿着2010年以来形成的持续升温态势继续发展，各方对抗意图不断强化。4月，中国与菲律宾爆发黄岩岛冲突，成为本年度南海争端的标志性事件。有关各方在事件演化过程中均不同程度地暴露出了意图模糊或实力欠缺的问题，使得矛盾始终没有超越危机而进入实质性冲突阶段。各方围绕黄岩岛问题展开的决心有限、投入有限的对抗一方面避免了地区形势失控，另一方面，也没能为避免类似事件的再度发生积累足够的示范效应。各方对其他行为体的试探动作仍将持续，这意味着未来南海争端将继续呈激化态势，类似事件有可能再度发生。

一 对黄岩岛事件有关各方行为的回顾

2012年春季，菲律宾将刚刚接收到的美国海岸警卫队二手“汉密尔顿”级巡逻舰升级为海军驱逐舰，命名为“德尔·皮拉尔”号²。4月，刚刚列役的该舰闯入中菲存有主权争端的黄岩岛附近，试图抓捕在该水域从事渔业生产活动的中国渔民，遭到中国政府执法船只驱离。因主权分歧产生的管辖权争端迅速升级为两国之间的严重外交事件。此后数月，虽经两

¹ 作者系中国社会科学院亚太与全球战略研究院《南亚研究》编辑部主任、南亚研究中心副主任兼秘书长，硕士、助理研究员。

² 严格说来，经过改装的“德尔·皮拉尔”号依然不能被视为符合当代标准的海军驱逐舰，该舰未装备导弹武器系统，战场生存能力低下，即使在东南亚海军当中也不具有技术优势。

国数次外交努力，“局势有所缓和”³，但争端仍未解决。

中菲两国关于黄岩岛的主权争端并非始于本年度，以往双方也曾因相关问题产生过摩擦，但持续数月的海上和外交对峙在中菲之间还是比较少见的。中菲两国以及美国自4月以来围绕黄岩岛问题进行了密集的试探和博弈活动。

（一）中方的反制措施

中方在冲突爆发后采取了一系列“反制”措施，主要包括三类：

1. 外交层面，中国对菲律宾在黄岩岛问题上的政策及行为进行了严厉批判，但并没有降低外交关系级别。事态演化过程中，中国驻菲律宾大使馆始终正常工作，中国外交部也数度接待来自马尼拉的外交人员就相关问题进行磋商。

2. 经济层面，中国主要以非正式的经济限制措施进行反制，如加强菲律宾进口食品的检验检疫，中国公民减少赴菲律宾旅游等等。多数中国对菲援建项目工程如期进行，个别还举行了竣工典礼，邀请菲方官员参加。

3. 海事层面，中菲船只在黄岩岛水域出现对峙后，中国迅速增派船只，加强了海上执法力量，并在此后保持了对相关水域的持续控制直至目前。中方还采取了限期禁渔等行政举措，宣示主权并行使管辖权。但中方并未在黄岩岛海域部署军舰，也没有利用水域控制优势对岛屿进行“有人化”。

总体而言，中国的动作虽较以往有所强硬，但仍属于危机管理范畴，并未表现出凭借己方优势力量寻求彻底解决黄岩岛事件并进而谋求扩大南海实际存在的强烈意图。黄岩岛事件进入中后期，在中方已经确定不存在菲律宾强烈反弹和美国大举介入的情况下，加强了在南海的存在与活动。主要包括设立三沙市、在南海开展更大规模的科学考察、对万安北等区块进行油气资源勘探和招标、加强南沙群岛附近的渔业生产活动等等，海军的动作也有所加强，但对于处在争议状态下的岛屿，包括无人岛礁在内，没有采取改变现状的主动行为。中方的行动表明，经过黄岩岛事件，中方对南海争端仍然以“维稳”为基本意图，并不急于以改变现状的方式寻求问题的解决。中方的“维权”行动主要表现为阶段性的宣示主权，而不是收复争议地区的主权。

（二）菲方的后续行动

菲律宾方面虽然挑起了黄岩岛冲突，但很快就丧失了对事态的掌控能力，其应对呈现出明显的情绪化、碎片化特征。起初，菲方延续了以往海上争端中的一贯做法，提高调门，表

³ 中国国家副主席习近平在9月底中国东盟博览会期间会见菲律宾总统特使、内政部长罗哈斯时的评论。

现出不怕局势升级甚至期盼局势升级的姿态。为体现强硬姿态，菲方采取了一系列举动，主要包括：

1. 加强对美喊话，派遣多批官员前往美国进行游说，要求美国履行对菲承诺，希望将中菲争端升级为中美冲突。
2. 在全球范围内组织针对中国的抗议示威，争取媒体支持和舆论同情。
3. 高调宣布军事采购，强化与越南等国的军事互动。
4. 利用东盟系列会议“控诉”中国的“霸权”行径，争取推动东盟一致对华的统一阵线。
5. 积极酝酿并推动《南海各方行为宣言》的升级或替代版本，试图形成对中国有约束力的地区框架。
6. 向联合国等国际组织寻求支持。

但与此同时，菲律宾政府也采取多重手段试图“修复”对华关系，如派遣多批高级别官员来华沟通、提名在华形象良好的自身外交官出任大使、总统亲自出席中国援建项目竣工典礼等等，利用各种途径释放缓和双边关系的信号。寻求缓和的姿态在6月以后不断加强，然而，9月，菲方又宣布将南海改称“西菲律宾海”，引发中菲再次出现外交对抗。这一明显背离缓和姿态的动作恰恰出现在菲律宾内政部长罗哈斯作为总统特使前往中国广西南宁参加东盟博览会并拜会中国国家副主席前夕，显示出菲方对华政策的两面性——如果不是证明其对华政策极其混乱的话。最能证明菲方应对无序的例证出现在中国宣布黄岩岛水域禁渔后两天，菲律宾方面东施效颦，亦宣布对同一水域进行禁渔⁴。在“德尔·皮拉尔”被驱离后，菲方在海上没有采取任何主动切实举措以阻挠中国取得对黄岩岛水域的实际控制。缺乏相应的技术和能力固然是导致菲方在海上采取守势的重要原因，但另一方面，无可否认，综合菲方的种种举动判断，菲方也没有单独与中方长期对抗的意图。在事态进展过程中，菲方没有能够获得来自美国的实际支持，是马尼拉政府色厉内荏态度反复的真正原因。

（三）美方的有关动作

作为南海争端最关键的区域外参与者，美国自提出“重返东南亚”口号以来，始终对南海争端高调保持关注，但是在黄岩岛事件进行期间，美方始终没有给予菲律宾方面所预期的积极回应。美方的行动主要集中在外交领域，通过适度倾向马尼拉的外交喊话保持对事件的

⁴ 中国宣布禁渔虽然有往年的惯例可循，但在效果上相当于采取了“划红线”的挑战举动，迫使菲律宾在默认中国事实管辖权和派遣船只违反中国禁渔令寻求冲突升级之间做出选择。菲方如果寻求对抗，应无视中国禁令，则冲突升级；如果寻求缓和，则应以内部方式约束己方船只避免进入相关水域，但无论如何，菲方不应该仿效中国也宣布“禁渔”，此举无异于向对手及其他行为体公开承认己方无勇气也无意图维护立场和尊严。

参与，其军事行动远远低于菲律宾方面的预期，除向菲方提供数额微薄的援助和象征性的军事演习外，仅仅在事态处于相对紧张期间将一艘核潜艇派遣至菲律宾“访问”。这一姿态与不久后中日爆发钓鱼岛冲突时美方积极支持日本形成了鲜明对照，显示出尽管美国介入南海争端的意图非常明确，但其动员的力量和通过动员所表现出的决心都非常有限。美方并不愿意按照菲律宾的期望积极介入直至阻遏中国对菲律宾的反制行动。

二 对中菲两国战略意图与决心的分析

菲律宾的实力以任何角度衡量都与中国存在极大差距。尽管如此，菲方仍敢于做出以小欺大、以弱凌强的挑衅举动，既不疯狂也不愚蠢，而是基于菲方对“敌情”（中国可能反应）、“我情”（菲方损益计量）及“友情”（美方及东盟的可能反应）的判断而采取的意图明确的主动行动，其中，最为主要是菲方在黄岩岛事件前对中国可能反应的判断。

菲方判定，中国现阶段不会在南海争端上与菲律宾或任何东盟国家爆发武装冲突，中方多年来始终在与东南亚诸国的海上主权纠纷当中保持克制，不希望局势失控、避免爆发武装冲突的意愿表露得十分明显。中方行为具有明显的“风险厌恶”特征，“求稳”是中国的主要利益诉求。菲律宾认为，在中国共产党十八大召开前，中国将更加渴求国内外局势的稳定并有可能愿意为稳定支付更大成本，因而不大可能对菲律宾的有限挑衅行动采取断然措施，此时对中国采取挤压行动，不会造成安全利益方面的损失。

其次，就菲律宾国内政局而言，即便菲律宾判断失误，中国采取断然措施对菲进行反制，甚至黄岩岛被中国收复，也不会危及阿基诺三世的执政地位。因为世人皆知，相对于中国，菲律宾处于绝对劣势，对华冲突中遭遇挫折既在“情理之中”，也在意料之内。而战败刚好会给阿基诺政权扮演“受害者”形象提供机会，使得菲律宾政府可以在国内外靠“国际同情”获得政治、经济乃至军事支持。就此而言，打败仗对于菲律宾来说并不是多么无法接受的事情，这也就使得菲律宾可以在对华挑衅时更加不担心后果。

最后，菲律宾虽然不能保证美国一定会在任何中菲的海上争端中支持马尼拉，但菲方认为，基于美国重返东南亚的战略考量，以及奥巴马获得连任的政治需要，美方也不会坐视菲律宾遭到中国的打击。而东盟方面，即使是那些与中国没有领土争端因而不愿卷入矛盾的成员国也不会在本地区对主动挑衅破坏局势稳定的菲律宾采取疏远甚至隔离的政策，而挑衅中国又会增加马尼拉在南海诸声索国中的地位。菲方判断，对华挑衅无损于菲律宾的地区和国际环境。

综上，菲方基于自身对“敌、我、友”三方面的分析，认为有限挑衅是目前菲律宾方面获取利益的最佳方式。这也是菲律宾敢于将自己新近购得的美国二手军舰派入黄岩岛水域试图抓扣中国渔民的心理原因。但是，出乎菲方预料的是，中国海监和渔政部门迅速介入，制止了菲方行为，并导致中菲在黄岩岛水域出现对峙。事态的这一进展是菲方所没有预料到的，此后一段时间菲方杂乱无章的应对表明，在黄岩岛采取挑衅动作前，菲方并无对中国可能动作的预案。

菲律宾方面所设想的一切成果都是建立在两种假设上的，要么中国保持克制，要么中国的反制遭到美国的强烈阻遏。这两种情况出现任何一种对菲律宾都是有利的，但问题在于这两种情况随便哪一种都不是菲律宾通过自身行为所能实现的。菲方最大的失误在于将己方的目标建立在其他行为体的行动上，而不具备促使对手和（或）盟友采取相应行动的能力。菲方既没有物质力量对中国形成有效威慑，其在东南亚地缘政治格局中所占有的地位也不足以成为美国在南海的以色列。对自身地位的错误判断应该是菲律宾在黄岩岛事件后所要汲取的最重要教训。

对手准备不充分、判断有失误给中国通过黄岩岛事件追求对自己更为有利的局面提供了良好条件。黄岩岛事件，中方能够设想的、对中方有利的结局大体如下：

1. 中国收复黄岩岛的主权并实行有效的行政管辖，菲律宾方面对此不再持异议。这当然是中国所能期待的最有利结果，但问题在于这种情况现实中是不可能产生的。无论中方以任何手段收复黄岩岛，菲律宾方面都不可能予以承认⁵。

2. 中方凭借优势对黄岩岛实施有效管辖，菲律宾方面口头上表示抗议，实质上默许，至少不采取积极而公开的对抗行动。这种结果的取得只可能通过两种方式，或者中方向菲方提供足够大的利益交换，或者菲方被中方的有效威慑所阻吓。前者在以往的外交实践中已经表明不具备可行性，而后者实际上也只能发挥阶段性效应。然而，无论如何，这种结果对于中国来说总还称得上是性价比最高的。

3. 中方与菲方持续在黄岩岛发生冲突，双方均投入越来越大的力量。考虑到菲方与中方实力的严重不对称，这种可能性只有在美国明确支持菲律宾立场并切实提供大量援助的情况下才会发生。倘若这种情况发生，则意味着中国原有的危机管理思路完全失败。中方的应对亦有两种，其一是趁机扩大冲突，采取果断手段击破美菲联合发起的挑衅行动，夺得地区秩

⁵除非按照菲律宾的要求中方同意将争端提交联合国进行仲裁，且联合国作出了对中国有利的裁决。这在当前国际关系体系下，希望渺茫，且无论结果如何，将主权争端提交国际仲裁都与中国的一贯立场相抵触。不仅如此，考虑到南海主权争端涉及大量岛礁，其连带效应也是中国所不愿意看到的。

序主导权，并相机在南海实现力量扩展，其二是消极应对，继续扮演危机缓和者的角色，避免出现与美国的大规模对抗。这两种应对思路前者具有较大风险，而后者则以国家利益、尊严和国内政治稳定为代价。

综上，中国在黄岩岛问题发生后所最希望也是最可能追求的目标实际上是威慑菲律宾停止与中国的对抗。中国的意图能否实现取决于中方的举动能否既对菲律宾产生足够的压力，又不会触发中美大规模对抗甚至武力冲突，中国所追求的既不是问题的彻底解决，也不是迅速恢复所谓“常态”，而是动态平衡。中方所采取的行动基本上体现了在对抗中保证稳定的意图和决心。

黄岩岛事件的过程可以划分为两个阶段，一是中菲各自海事部门在黄岩岛水域出现的对峙；一是对峙发生后两国在国际、地区与双边层面展开的跟进博弈。在冲突水域，中国拥有绝对力量优势，基本上实现了对水域的实际控制。而在外交博弈环节，中国在国际和地区层面基本采取守势，主要展开对其他国家的说服和解释工作，对菲方面，中国也仅仅采取了有限的经济反制手段，并宣布禁渔令，在防止渔业冲突再次发生的同时，也在客观上迫使菲律宾方面在是继续挑衅还是开始收缩当中做出选择。

这种有限反击的策略，有理有力有节，现实效果是明显的。既避免了冲突升级，又粉碎了菲律宾耍各种花招，彰显其对黄岩岛所谓“主权要求”的企图。但倘若中国的应对到此为止，对峙事件最终呈现“菲方各种名目的船只撤离、继而双方执法船只也撤离”的结果，则中菲双方黄岩岛事件仅仅以大事化小小事化了的“平局”告终，则中国处理方式仍属“一事一毕”的事件性应对举措，很难产生长期且持续的积极效果，无法从根本上慑止菲律宾方面继续以挑衅行动在南海制造事端。

中国真正有效的反制举动并不体现在行动的力度上，而是体现在行动的持续性上。黄岩岛对峙后，中方在长达数个月的时间里持续对争议水域进行控制，防止了菲律宾暂避锋芒的侥幸心理，确保了对峙后中方迅速取得的主动权。假如中国在阻止了菲律宾方面的挑衅行动后收缩力量，以避免进一步冲突，没有对黄岩岛进行持续控制，菲方可以随时利用其地理优势（黄岩岛距离菲律宾本土更近）重返，而中国再次被动维权，不但会增加成本，而且还会陷入疲于应对受制于人的局面。让菲律宾获得南海局势松紧程度的掌控权，这恰恰中国所应极力避免的。黄岩岛事件过程中，中国没有追求迅速平息事态，而是表现出足够的耐心与决心，重在寻求应对措施长期持续效果，效果是明显的。

此外，中国设立三沙市的决定也产生了重要而可见的积极效果，对于将黄岩岛事件应对过程中积累的优势扩大为整个南海争端上的收益产生了重要推动作用。中国设立三沙市的举

措堪称攻守兼备，既产生了明确意图避免误判的作用，也为下一步采取更积极地常态行动奠定了法律基础。其所引起的周边反弹仅仅是临时性的，而取得的效果却是长久的。事实证明，果断而连续地使用力量，不论对于维权还是维稳，都具有正面意义。

三 明确战略底线对中国南海维稳、维权的意义

黄岩岛事件爆发后，中方没有像菲方预想的那样采取容忍策略，打乱了菲方的算盘，在一段时间内甚至让菲方出现了政策混乱，充分暴露了实力弱小一方贸然卷入冲突所要承担的风险。中国持续而有效的应对措施与菲律宾的应对失措形成了鲜明对照，在一定程度上，于东南亚其他南海声索国形成了示范效应。

黄岩岛冲突爆发前，菲律宾甚至认为，即便遭到中国的军事打击，其仍然有利可图，这就意味着不管中国采取怎么样的行动，菲方都将继续其南海冒险行为。在事件发生前，怀有类似念头的东南亚国家并不只有菲律宾。如前所述，任何情况下，中国都不可能凭借实力迫使东南亚有关国家公开承认中国对南海争议岛礁和水域的主权及管辖权，在缺乏有效国际仲裁机制的情况下，争议是长期而持续的。中国的政策意图应该着眼于慑止其他国家在中国尚未准备就绪的情况下连续卷入南海冲突。

鉴于国内外形势，目前并非中国以武力实现南海争端一揽子解决的最佳时机，实际上，现阶段中国仍应致力于维持南海态势的基本稳定。但是，在保持基本战略态势稳定的前提下，中国有必要对处理南海争端的原则和追求目标进行策略性调整，不再追求危机或冲突的尽快化解，不必急于修补与挑衅国的关系，不以“恢复常态”为行动目标，转而在南海地区对争端国家保持一定压力，以对南海争端的态度为重要参照系之一，对东南亚国家执行差别对待的政策，以此寻求和东南亚国家关系的动态平衡，保持中国策略选项的多元性和灵活性。最为关键的是，中国需要明确自己的战略意图和决心，尽快终结有关国家在南海争端问题上的试探心态。有关国家的试探并不仅仅针对中国，实际上，更是在针对美国，是在通过南海争端测试美国的战略决心。如果其测试结果证明美国对于南海争端的决心和投入都比较有限的话，则有关国家的行为预期将发生重大变化。尽管这些国家不会因此放弃与中国争夺南海利益，但其决心、意图以及行为都将受到极大限制。这恰恰是中国现阶段所需要的。

中国的行为将对美国在南海争端上的态度产生重大影响。而美方是唯一能左右菲律宾等南海声索国对外行为的国家。中国越是清楚表明在南海争端上的战略底线，越是有助于保持中美关系以及中国与周边国家关系的基本稳定，越能防止因为战略误判导致南海局势失控。

就近期形势而言，尽管美方也判断中方在中国共产党十八大召开以前，不会在南海争端上打破现有局面，但中国也应看到，美方并不打算在这一时期过于挤压中国，这既是因为奥巴马政府同样面临“大考”，更是因为美方认为，较之以未来至少十年的中美关系，眼下靠挤压中国所获得的局部战术性利益价值有限。对于美国来说，仅仅为了羞辱中国而破坏中美关系的互信基础，是得不偿失的。只要中国不迫使美方为维护其霸主形象而不得不对菲律宾实施军事保护，美方便不会贸然介入南海争端。美方目前的主要利益在于维持自己在这一地区的霸主形象，能以和平手段或威慑姿态完成这一任务是最符合美国利益的。

实现这一策略的关键在于接近而不突破中国的底线。在这种情况下，中国的底线越不清晰，爆发冲突的可能性反而越大。

以武力解决南海争端并不符合中国长远的战略利益，因此，明确战略底线，避免其他国家因误判导致对中国过度挤压，最终迫使中国不得不在国内民意压力高涨和国外安全环境恶化的情况下选择采取武力解决问题，对于中国来说是至关重要的。就此而言，中国不但应确立关于南海争端的最低可接受状态——即其它国家不主动挑衅中国所主张的海洋权益，还应将这一战略底线向国际社会进行明确宣示。与此同时，中国可以继续主张搁置争议、共同开发，但应将“搁置争议”阐释为“中国不主动挑起争议、但决不回避争议”。在此后的南海争端问题上，中国的行动应继续体现这一原则。

南海区域内其他国家，基本上其心态可以分为两类：旁观者心态和搅局者心态，前者主要是那些与中国没有海上争端的中南半岛国家，而后者主要是与中国有争端的马来群岛国家以及越南。对于这些国家，中国应采取区别对待的政策，中国还应有针对性地强化对东盟国家的外交活动，重点在于培植东盟国家的对华友好声音，以东盟具体国家的对华态度为基准确定中国在发展与之双边关系时的态度。具体而言，中国的东盟国别政策应该是“对中国越友好，从中国获得的利益越多；对中国越不友好，中国对之的态度越疏离”，重点在打破东盟一些国家所谓“安全靠美国经济靠中国”的幻想，尤其要防止部分国家通过制造事端对中国的“求稳”心态进行“敲诈”的企图。

综上，中国当前的南海策略目标应该在总结黄岩岛事件应对经验的基础上，由被动应对式的“回归常态”调整为具有长期效果的“保持张力”，中国应该看到，如果每一次冲突的结果都是“回归”争端前的状态，中国实际上是在努力追求一个静态目标——无冲突，这一目标使得中国陷入了政策悖论，即中国如果不采取反制行动，会激励其他国家采取更加具有挑衅性的试探性动作，而中国一旦采取反制，冲突便会发生，无冲突的静态目标也就无从谈起。

中国应该认识到南海争端是一个长期问题，不可能在短期内通过外交协商解决，但同时南海争端也不具备短期内引发大国大规模冲突的可能性。因而，中国没有必要在南海追求近乎于刚性的无冲突目标，让争端保持在可控范围之内，对于明确美国的参与决心、考验东南亚国家的对华依存真实性，都具有一定的政策和战略价值。寻求动态地保持争端，不断测试各种力量使用的方式和程度，对中国是有利的。

就目前而言，中国处理黄岩岛事件的策略和手法已经并且仍在取得积极效果，但应看到，对峙事件迄今未结束，存在激化可能，且由于菲律宾方面并未因黄岩岛事件蒙受足以促使其改变行为的巨大损失，今后一段时间内，菲律宾或其他类似国家挑动与中国主权争端的发生可能性仍将存在甚至有所增加，对中国解决南海争端、推进周边战略形成干扰。特别是在中国与日本在东海方向上爆发性质的类似的主权争端的情况下，如果中国的“底线”最终被证明于南海和东海差别甚大，则中国通过黄岩岛事件在南海所累积的战术优势——迄今为止，这种优势还没能达到战略层面——便有化为乌有的风险。

Lessons and Experiments of “Huangyan Island Accident” to China’s South Sea Strategy and Policy Implements

Ye Hailin

Abstract: “Huangyan Island Accident” occurred in April, 2012 was the symbolic events during the long-run competition for the sovereignty over the islands of South China Sea. Huangyan Island Accident’s development tendency, particularly the lessons learned by the relevant players and the later movements taken by them based on their analyzing to these lessons will bring very important impact to the future of regional security situation. Main players of this event engaged a game with limited determines and limited resource inputs till now. Security situation of South China Sea still maintains a vulnerable and fragile stability. During the Huangyan Island Accident, China’s serial response already made some progress to maintain China’s interests and lay a beneficial foundation to realize China’s strategy goal. But it also should be noticed that till now, the positive effect gained by China is only temperately and limited, if China failed into follow and keep the current developing track of Huangyan Island Accident, the tendency could be reversible.

Keywords: Huangyan Island, South China Sea, Strategy Intention, Strategy Determines