

# 地区秩序重构中的南海问题

## 与中国的应对方略

张 洁\*

**摘 要** 在美国的“印太战略”中，南海问题作为安全议程的核心，战略地位进一步被提升。这一新态势加剧了南海问题的国际化、军事化以及中美博弈的烈度，未来南海局势将更加错综复杂，其实质是中美两国关于地区规则制定权与地区秩序主导权的博弈。有鉴于此，本文拟梳理亚太地区秩序的演变历程以及美国“印太战略”的提出及其对南海问题的影响。在此基础上，以海洋命运共同体为指导理念，就中国如何推动建设南海合作机制进行分析。

**关键词** 印太战略 海洋命运共同体 地区秩序博弈

美国“印太战略”的提出始于亚太地区国家力量对比发生的根本性变化，目的是构建美国主导的地区新秩序。而南海问题是美国“印太战略”最核心、最重要的安全议题，它关系到中美两国海上实力的博弈、国际规则话语权的博弈以及地区秩序主导权的博弈。有鉴于

---

\* 张洁，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员，中国社会科学院地区安全研究中心副主任。

此，中国应对南海问题进行再定位，进一步完善、优化和清晰化地区秩序的“中国方案”。

## 一、亚太地区秩序的解构与美国“印太战略”的提出

2010年以来，亚太地区主要国家力量对比的变化推动了地区秩序的调整，其中又以中美两国最具影响力。2017年底，美国提出了“印太战略”，这是对中国构建新地区秩序的一种应激性反应。美国“印太战略”的根本目的是制衡中国地区影响力的扩大，维持和巩固自身的地区主导地位。

### （一）亚太地区秩序的演变与重构

二战结束至今，美国一直是亚太地区秩序的重要塑造者和主导者。冷战时期，全球形成了以美苏争霸为主要特征的国际格局，在亚太地区，美国为巩固自身的霸权地位，建立了自身主导下的双边军事同盟体系。冷战结束后，美国同盟体系在亚太秩序中的地位进一步提升，从冷战时期的“轴毂”模式发展为“扇形”模式，即以美日同盟关系为核心，基于此巩固与韩国、澳大利亚等盟友的联系。美国的同盟关系不仅注重安全合作，而且着力加强彼此间的经济合作，并且试图拉拢其他东亚国家和地区构建一个紧密的亚太区域合作机制。但是东亚，特别是东盟、中国对美国的主导很担心，不支持建立一个内向的亚太区域市场与区域组织。最终，在“开放的地区主义”指导下，

亚太地区的合作呈现“多轮驱动”和“竞争性开放”。<sup>①</sup>到21世纪初，美国的军事同盟仍然对亚太地区的安全秩序占有主导地位，而经济秩序则出现多元化的趋势，即中国、东南亚国家等新兴力量的崛起，并且这种趋势逐渐从经济领域开始向安全领域延展。

进入21世纪10年代，随着中国综合国力的显著提升、中日力量对比出现逆转以及中美实力对比差距缩小，美国在亚太秩序中的主导地位受到冲击。作为应对，奥巴马执政时期实施了“亚太再平衡”战略，试图通过加强自身在亚太的存在，巩固同盟关系、构建伙伴关系，更多利用地区多边合作机制等多层次的战略构建，向亚太盟友与安全伙伴展示美国提供安全承诺的决心与“可靠性”，同时“推回”中国在地区影响力的“扩张”。

2017年1月，特朗普就任美国总统，之后，他宣称全面放弃“亚太再平衡”战略，退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)，重新平衡美国与亚太国家的经济关系，改变美国多年对亚太国家的贸易赤字状态，而且还要求日本、韩国等盟友分担更多的防务责任和成本。特朗普政府“弃旧而不立”，一方面，其新亚太政策“千呼万唤不出来”；另一方面，其对东亚峰会等地区合作机制漠然以对，这些做法极大消耗了盟友和伙伴关系国家对美国在亚太事务中的领导力和安全承诺的信心，使这些国家产生了极大的战略焦虑和不安。与美国形成鲜明对比的是，中国国家实力的上升，经营与塑造周边乃至亚太的能力不断强化，关于地区秩序的“中国方案”初步形成。这种变化使得日本、

---

<sup>①</sup> 相关论述可参见吴心伯《奥巴马政府与亚太地区秩序》，《世界经济与政治》2013年第8期；吴心伯《论亚太大变局》，《世界经济与政治》2017年第6期；张蕴岭《转变中的亚太区域关系与机制》，《外交评论》2018年第3期；钟飞腾、张洁《雁型安全模式与中国周边外交的战略选择》，《世界经济与政治》2011年第8期。

澳大利亚等美国盟国十分担忧，并促使它们在制定本国地区新战略的同时，通过重启“美日印澳”四边机制将美国“留在”亚太，共同应对中国的崛起。在上述因素的共同推动下，美国最终推出了“印太战略”。

## （二）美国“印太战略”的提出与初步实践

2017年11月，美国总统特朗普在亚太之行期间高调宣布“印太战略”将成为美国的地区新战略。同年12月，美国白宫发布特朗普任内的第一份《国家安全战略报告》，列举了中国在印太地区对美国构成的三重威胁——“中国通过基础设施投资和对外贸易战略强化地缘政治野心”；“通过修建和军事化在南海的前沿哨所，威胁自由贸易流动，威胁其他国家的主权，削弱地区稳定性”；“通过快速的军事现代化限制美国进入印太地区，从而可以为所欲为”。<sup>①</sup> 2018年1月，美国国防部发布《美国国防战略报告》，将中国确定为“战略竞争对手”，称中国“正利用军事现代化、影响力行动和掠夺式的经济活动威胁邻国，重构有利于自身的印太地区秩序……中国的近期目标是推行以获取印太地区霸权为目标的军事现代化方案，远期目标是取代美国掌握全球的主导权”。<sup>②</sup> 这两个重量级报告均正式使用了“印太”概念，并对中国的“威胁”进行了浓墨重彩的描述。

自2018年4月起，美国政府高官逐步对“自由与开放的印太”

---

<sup>①</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 46, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>. 转引自刘畅《特朗普〈国家安全战略报告〉评析》，《和平与发展》2018年第1期，第56页。

<sup>②</sup> US Department of Defense, *Summary of the National Defense Strategy of the United States of America*, 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

战略做出具体阐释，这一战略是在政治、经济与安全等领域同时多管齐下，鉴于篇幅所限，本文集中讨论其安全议程的主要内容、政策实施地区影响。2018年6月，美国防部长马蒂斯（James Mattis）在香格里拉安全会议上阐述了“印太战略”关注的四大安全问题：帮助伙伴国提升海军和海上执法能力，加强对海上公域的监控和保护；向盟友提供先进的防务装备以及加强安全合作，增强与盟友的互动性；强化法治与透明治理；推动由私营部门引领的经济发展。<sup>①</sup>同年8月，美国国务院发表的“美国在印太区域的安全合作”情况说明书（fact sheet）详细列出了五大目标，即确保海上与空中自由、推进市场经济、支持良政与自由、保障主权国家免受外部威胁以及促进伙伴维护和推进基于规则的秩序。<sup>②</sup>到同年12月31日，特朗普签署了参议院第2736号提案——《亚洲再保证倡议法案》（Asia Reassurance Initiative Act of 2018），以法案形式确立了加强美国在印太地区的安全、经济利益和价值的战略。按照美国传统基金会亚洲研究中心主任沃尔特·罗曼（Walter Lohman）的评价，该法案“强化了国会和政府的共识，让世界看到了美国政府在塑造印太地区关键政治议题上的高度一致”。<sup>③</sup>2019年6月，美国国防部发布了首份《印太战略报告》<sup>④</sup>，显示了美国

---

① “Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue Singapore,” U. S. Department of Defense, June 2, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>.

② 陈积敏《美国印太战略及其对中国的挑战》，《学习时报》2018年10月22日，第2版。

③ Walter Lohman, “Congress is Standing United on the Indo-Pacific,” The Heritage Foundation, December 6, 2018, <https://www.heritage.org/asia/commentary/congress-standing-united-the-indo-pacific>, 转引自任远喆《特朗普政府的东南亚政策解析》，《美国研究》2019年第1期，第65页。

④ Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

军方在对华政策中的特殊角色，也阐明了美军未来推动“印太战略”安全议程的具体实施方案，即继续加大应对与中国爆发武装冲突的准备；通过构筑多层次的盟友与伙伴关系，推动“网络化”安全架构，巩固针对中国的军事制衡力量；采取“经济问题安全化”的策略，以“印太战略”制衡“一带一路”的地区影响；提升与盟友、伙伴之间的互操作性（interoperability），形成相互协调配合的局面。<sup>①</sup>

在实践层面，2018年5月底，美国太平洋司令部更名为印度洋—太平洋司令部，同时，继承并强化了奥巴马政府时期的“亚太再平衡”战略——加强美国在印太地区的军事存在，加大了与日本、澳大利亚、菲律宾、印度等国的双边安全合作以及美日澳、美日印等小三边的联合军事演习。截至2019年底，美国“印太战略”的愿景和路径基本清晰，实心化、机制化与多边化特征明显，并且以“全政府”方式加以落实。

## 二、美国“印太战略”的出台提升了南海问题的战略价值

近年来，经过与中国在南海问题上的多番较量，美国国内已经基本对南海问题形成共识，即南海问题是21世纪美中两国在亚太地区的大国博弈问题，是关系到地区秩序主导权之争的全球性安全问题。按照美国亚太安全问题专家帕特里克·克罗宁（Patrick Cronin）的解读，南海地区对美国利益的重要性主要表现在四个方面：第一，南海是中美作为崛起国与守成霸权国开展战略竞争的交汇点；第二，南海是塑

---

<sup>①</sup> 赵明昊 《美国推进“印太战略”的四个趋向》，《世界知识》2019年第13期，第34—35页。

造亚太地区国际关系与基于规则的地区秩序的场所；第三，南海是美国军事主导地位的试金石；第四，南海是地区经济中心以及全球航运的关键枢纽。<sup>①</sup> 因此，由上述利益关切所决定，美国在南海问题的一系列具体议题上展开与中国的博弈，包括中国在南海岛礁建设与军事设施部署，“南海仲裁案”及裁决结果的“落实”，美国在争议海域的军事活动以及所谓的“航行与飞越自由”问题，等等。

特朗普执政初期，南海问题在美国亚太安全议程中的排序一度下滑。即使如此，在南海海域，美国的军事活动不减反增，原因是美国国会与军队在实际中主导着美国的南海政策，较之经济和外交领域，受到政府更迭的影响较小。<sup>②</sup>至美国“印太战略”逐步形成与出台，南海问题的战略重要性被进一步提升，突出表现为“印太”概念凸显了南海海域的地缘战略价值。“印太战略”对东盟“中心地位”的承认与南海问题的战略价值形成叠加效应。“印太战略”针对南海问题提出的“自由”“开放”以及其他地区安全规则，成为凝聚盟友与伙伴关系共识的“黏合剂”。

第一，在地缘战略方面，“印太”取代“亚太”，南海海域的中心地理位置被进一步强化。按照美国国务卿蒂勒森（Rex Tillerson）2017年10月在美国战略与国际研究中心发表演讲时的界定，“印太”包括“整个印度洋、西太平洋以及周边国家……将是21世纪全球最重要的

---

<sup>①</sup> [美] 帕特里克·克罗宁 《南海地区的权力与秩序：美国南海政策的战略框架》，《亚太安全与海洋研究》2017年第1期，第35页。

<sup>②</sup> 张洁 《东盟版“印太”愿景：对地区秩序变化的认知与战略选择》，《太平洋学报》2019年第6期。

部分”。<sup>①</sup>“印太”概念将亚太和印度洋地区视为紧密融合与彼此连接的地区，塑造了一个单独的地缘战略舞台（a single geostrategic theatre），凸显了这一地区的战略价值。<sup>②</sup>而南海与东南亚海域正位于这一地区的中心，加之南海本来就是全球性海洋航线的聚集地与全球经贸往来的重要运输通道，这就使得南海海域更加成为各方利益的汇集点，各种力量博弈的焦点。近年来，就连法国、英国等国都开始高调重谈他们从殖民时期至今在南海乃至印太地区拥有的诸多国家利益，这反映出南海海域战略价值将会继续提升的趋势。

第二，美国“印太战略”对东盟“中心地位”的认可与南海问题形成叠加效应。东盟是世界上最具有经济活力的区域，东盟搭建的多个对话平台具有广泛的地区影响力，这些特质决定了东盟是本地区无法被忽视的力量，是大国地缘政治竞争的核心地区。<sup>③</sup>自“印太战略”提出后，美国副总统彭斯、时任国防部长马蒂斯、印太司令部司令菲利普·戴维森等政要多次肯定东盟的中心地位，承诺继续支持东盟主导下的东盟地区论坛、东盟防长扩大会议、东亚峰会等地区机制的建设。在行动上，美国对印太地区的1.13亿美元新投资计划专门拨出1000万美元用于“美国—东盟联通行动计划”（US-ASEAN Connect）、“湄公河下游行动计划”（Lower Mekong Initiative）等有关东盟的地区

---

<sup>①</sup> Rex Tillerson, “Defining Our Relationship with India for the Next Century,” CSIS, October 18, 2017, <https://www.csis.org/events/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>.

<sup>②</sup> Evan Laksmama, “Indonesia’s Indo-Pacific Vision Is a Call for ASEAN to Stick Together Instead of Picking Sides,” *South China Morning Post*, November 20, 2018, <https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2173934/indonesias-indo-pacific-vision-call-asean-stick-together>.

<sup>③</sup> David Shambaugh, *U. S. Relations with Southeast Asia in 2018: More Continuity Than Change*, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, No. 18, 2018, p. 4.

机制建设。<sup>①</sup>

为了拉拢东盟，更是为了能够直接介入南海问题，美国不断加大  
对菲律宾、越南等国的海上安全援助与军事合作，其中最为突出的一  
点是，2019 年美国主动提出要将部分中菲南海争议海域纳入《美菲共  
同防御条约》，一改过去极力避免被卷入争议的立场。

第三，也是最重要的一点，美国力图使南海问题成为凝聚盟友与  
伙伴关系共识的“黏合剂”。

美国防部发布的《印太战略报告》指出，盟友和伙伴网络是实现  
和平、威慑和可互操作作战能力的关键一环，并将这一网络分为了四  
层。第一层是包括日本、韩国、澳大利亚、菲律宾和泰国的联盟；第  
二层是包括新加坡、中国台湾地区、印度、新西兰和蒙古的伙伴关  
系；第三层是寻求与斯里兰卡、马尔代夫、孟加拉国、尼泊尔、越  
南、印度尼西亚、马来西亚、文莱、老挝和柬埔寨加强安全关系。第  
四层是密切与英国、法国和加拿大等关键盟友的关系，目的是维护印  
太地区的自由与开放。<sup>②</sup>

对于美国的“印太战略”，日本、澳大利亚等美国盟友以及印度  
及多数东南亚国家的态度具有复杂性与摇摆性，这主要是由于他们对  
美国“印太战略”经济议程持有疑虑。这些国家一方面认为美国的单  
边主义与“美国优先”不符合本国、本地区经济发展的需求，另一方  
面担心美国心有余而资金不足，无法为地区基础设施提供“可替代性

---

<sup>①</sup> 张洁《东盟版“印太”愿景：对地区秩序变化的认知与战略选择》，《太平洋学报》2019  
年第6期，第6页。

<sup>②</sup> Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a  
Networked Region*, June 1, 2019, [https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-  
OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF](https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF).

的”投资。因此，它们更支持区域合作，例如，积极推进区域全面经济伙伴关系（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP），日本重新调整对“一带一路”倡议的立场并逐步加强与中国在第三方市场的合作，等等。但是在安全领域，许多地区国家对美国“印太战略”的安全议程做出了程度不等的积极回应，认同美国强调以“和平解决国际争端；遵守国际准则和规范，包括航行自由与飞越自由”等“规则”作为构建地区秩序的主张，对于美国“印太战略”诬称中国使贸易伙伴面临着经济和国家安全的双重风险，并且把破坏或威胁上述“规则”的矛头指向中国时也给予了默许与支持，这是因为，这些国家对于中国地区影响力的上升及其海上力量的增长同样保持警惕与怀疑态度。

例如，在南海问题上，日本、澳大利亚、英国、法国等国一直是坚定的对华批评者，最显著的试金石是菲律宾单方面提起的“南海仲裁案”。2016年4月，在所谓的“南海仲裁案”的“裁决”公布之前，七国集团就单独发表了有关海洋安全的声明，试图迫使中国接受仲裁结果。尤其是美、日、澳三国，它们在同年7月仲裁案裁决公布后的24小时内发表了声明，要求中国遵守仲裁结果。<sup>①</sup>此后，美、日、澳、英、法、印等国多次以双边、小多边的形式发表声明，呼吁南海相关国家在南海地区遵守《联合国海洋法公约》在内的国际法原则，不以武力或武力威胁解决海洋争端，保持南海地区的航行与飞越自由，等等。

从“印太”概念兴起到“印太战略”（或愿景）形成的过程中，

---

<sup>①</sup> 张洁 《南海争端：三轨框架下的博弈与合作》，载张洁主编 《中国周边安全形势评估（2017）：大国关系与地区秩序》，北京：社会科学文献出版社2017年版，第148—149页。

这些国家仍然是急先锋，并在安全议程的设置上把中国作为制衡目标。例如，2012年底安倍第二次执政后，日本逐步将“印太”概念作为外交支柱并不断细化。2016年，安倍在第六届东京非洲发展国际会议上正式提出“自由、开放的印太战略”，标志着日本将“印太”概念发展为战略，并作为安倍外交的重点。<sup>①</sup> 2018年底，日本又将“印太战略”改为“印太构想”，在此框架下重点打造“美日印澳”四边机制。此外，日本强调要在“印太”地区做规则的倡导者、全球共同利益的捍卫者，要与美国、韩国、澳大利亚等民主国家共同维护海洋这一全球公域。<sup>②</sup>

澳大利亚对“印太”概念的使用最为积极、系统和全面。2017年，澳大利亚的官方文件中“印太”概念对“亚太”概念的置换工作已经基本完成，“印太”成为其思考和处理国际问题的主要地区概念框架。<sup>③</sup> 澳同年发布的《外交白皮书》再次就南海问题对中国点名批评，称“呼吁相关方停止填海造陆和建设活动，澳大利亚尤其对目前中国以前所未有的速度和规模行动而感到担忧”。<sup>④</sup> 在美国“印太战略”推进中，特恩布尔（Malcolm Turnbull）和莫里森（Scott Morrison）政府积极深化美澳军事同盟，加强美澳、美日澳的军事合作，要求重返美日印三方的“马拉巴尔”（Malabar）海上军事演习，试图提升自身在印太区域的军事枢纽地位。

---

① 葛建华 《试析日本的“印太战略”》，《日本学刊》2018年第1期，第68页。

② 吴怀中 《安倍政府印太战略及中国的应对》，《现代国际关系》2018年第1期，第14页。

③ 周方银、王婉 《澳大利亚视角下的印太战略及中国的应对》，《现代国际关系》2018年第1期，第29—30页。

④ Australian Government, 2017 Foreign Policy White Paper, November 2017, <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2017-11/apo-nid120661.pdf>. (2020年4月29日登录)

2019年6月美国国防部发布的《印太战略报告》将英国、法国也纳入其“印太”同盟体系<sup>①</sup>，而此前英、法两国已经先后出台了“印太战略”。法国声称自己本来就是“印太”国家，鉴于“印太”地区的战略竞争加剧，多边主义衰落，诸如主权平等、不干涉原则、尊重领土边界等地区核心价值观被削弱，法国要保护自身在印太地区的国家利益，也要加强与美、澳、印度以及马来西亚等国的军事与安全合作，共同维护自由与开放的海上通道。<sup>②</sup>英国从2016年以后，开始调整南海政策，在2018年发布的《国家安全实力评估》暨2015年《国家安全战略与战略防御安全评估》年度执行报告中，明确提出“在南亚和东亚，包括在南中国海，国家间的竞争带来了误判和冲突的风险”。这是英国历史上第一次在国家安全战略文件中点名南海争端。<sup>③</sup>

印度是美国“印太战略”的关键一环，同时也是最脆弱的一环。在美国“印太战略”出台之前，印度战略界和学界就已开始热捧“印太”概念，并推动印度官方逐渐接受“印太”概念并运用到了一系列政策文件中。对于美国“印太战略”，印度的态度模棱两可，从最初

---

<sup>①</sup> Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

<sup>②</sup> 参看法国防长在2019年香格里拉安全对话会议上的发言。Florence Parly, “Shangri-La Dialogue: Asia’s Evolving Security Order and Its Challenges,” June 1, 2019, <https://www.defense-aerospace.com/articles-view/verbatim/4/203073/french-mod-on-asia-s-evolving-security-order.html>.

<sup>③</sup> 参见张飏《英国南海政策的变化、动因及走向》，《现代国际关系》2019年第7期，第32页。

的积极推动到后期的稳妥回调，从而淡化了“印太”概念对中国的针对性。<sup>①</sup>但是，在南海问题上，印度很早就通过多种手段介入，尤其是与越南在军事、在非法开采南海争议海域的油气资源方面多有合作。

### 三、“印太战略”加大美国多途径介入南海问题的力度

“印太战略”的出台为美国利用多重力量、采取多样化手段塑造有利于自身的安全秩序提供了平台，美国在印太地区的军事部署、军力展现以及与盟友、伙伴关系的军事合作都是在南海附近海域展开的，南海海域成为中心“舞台”，这极大地破坏了南海地区的和平与稳定，使南海问题更加复杂多变。

#### （一）美国加强自身在南海的实力存在

国内学者对近年来美国在对华海上安全竞争中采取的策略进行了系统梳理并指出，美国将南海作为制衡中国军事崛起的指标性海域，并采取了包括叙事战争、议题联系、民事介入、自由航行、前沿存在

---

<sup>①</sup> 2017年莫迪总理在访美期间表示，将致力于与美国建立密切伙伴关系，共同推动“印太”地区的和平与稳定。印度还在2017年11月和2018年6月两度参加美日印澳四边安全对话，表示支持建设“自由、开放、繁荣和包容的印太地区”。但是到2018年，印度的立场出现明显回调，在6月的香格里拉安全会议上，莫迪总理表示，“印度并不把印太视为一个战略，也不认为它是一个由优先成员构成的集团，或是为了谋求主导地位、针对某个国家的集团”。参见“PM Lee Hsien Loong at Joint Press Conference with Indian PM Narendra Modi,” Prime Minister’s Office Singapore, June 1, 2018, <https://www.pmo.gov.sg/newsroom/pm-lee-hsien-loong-joint-press-conference-indian-pm-narendra-modi>。

和军事联盟等六类“灰色地带”策略以应对中国的挑战。<sup>①</sup> 其中，最具代表性的是“航行自由行动”，美国的“航行自由行动”从一开始就是美国维护其全球霸权战略的重要组成部分，也是美军倚仗强势海空军事力量优势保障美军对全球海空域的“自由介入”的战略需求。美国执行“航行自由行动”依据的不是以《联合国海洋法公约》为基础的海上航行规则与秩序，而是以其自创的“国际水域”为基础、曲解公约精神的规则。<sup>②</sup> 根据对公开资料的统计，美军在奥巴马政府任内共进行了四次“航行自由行动”，而在特朗普执政后，2017年美国进行了四次“航行自由行动”，2018年美国进行了五次“航行自由行动”，其中一次派出两艘舰艇，行动范围除了西沙和南沙以外，还首次进入黄岩岛海域附近。2019年美国进行了七次“航行自由行动”，其中四次派出两艘舰艇，并且出现连续性穿越西沙和南沙的行动。<sup>③</sup> 其行动频率、挑衅烈度明显上升，选择目标与采取的行动更为精细化，活动范围也不断扩大。尤其是从2016年下半年后，美国试图将“航行自由行动”与所谓“南海仲裁案”裁决挂钩，以彰显裁决的效力，在法理上加大对中国的压力。

此外，美军在南海的舰机抵近侦察、军事演习和“例行行动”次数有增无减，通过“亲力亲为”，美国试图向地区国家展示其维护以规则为基础的地区秩序的承诺，但是这同时也极大地增加了南海海域

---

<sup>①</sup> “灰色地带”是指“国家间或国家与非国家行为体间介于传统战争与和平的两分法之间的竞争性互动，其特征是冲突性质模糊、参与者不透明和相关政策与法律不确定”。参见陈永《精准修正主义与美国对华海上“灰色地带”策略》，《世界经济与政治》2019年第9期，第41—73页。

<sup>②</sup> 参见包毅楠《美国“过度海洋主张”理论及实践的批判性分析》，《国际问题研究》2017年第5期，第127—128页。

<sup>③</sup> 根据网上有关报道整理。

发生舰机意外冲突或摩擦的风险。

## （二）整合与东盟国家的军事合作，介入南海海上摩擦与“南海行为准则”磋商

“印太战略”为美国深度整合与东盟国家的军事合作提供了新平台。除了缅甸之外，其余九个东盟国家都被纳入“印太战略”之中，并被安排在不同的合作层级中。此外，美国在将“东南亚海事安全倡议”（Southeast Asia Maritime Security Initiative）更名为“印度洋—太平洋海事安全倡议”（Indo-Pacific Maritime Security Initiative）的同时，还将实施时间延长了五年（即延长至2023财年底），并把孟加拉国、斯里兰卡和印度等国纳入到倡议中，旨在加强对印太国家的海上安全能力建设的援助，对抗中国海军在西太平洋地区不断延伸的影响力。<sup>①</sup>

对于中国与南海相关国家发生的领土、领海争议，美国从最初的保持“相对中立”发展到了越来越多的主动发声与不请自来的“站台”。在所谓的“南海仲裁案”问题上，美国给予菲律宾多种“帮助”与资助，还主动提出将《美菲共同防御条约》适用范围覆盖到中菲南海争议海域。此外，对中国与菲律宾、越南、马来西亚等国之间发生的海上摩擦，美国越来越多地利用外交与军事手段，辅之以国际舆论对华施压。2020年4月，越南渔船与中国海警船发生碰撞事件后，美国国防部不顾越南船只非法闯入西沙海域并主动撞击中国海警船只的事实，一味批评中国不应借新冠疫情，在南海海域采取“欺

---

<sup>①</sup> “John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019,” United States Congress, August 2018, <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>.

凌”小国的行为。<sup>①</sup> 同月，中国“海洋地质8号”科考船与马来西亚船只在南沙形成对峙后，美国又偕同澳大利亚以军事演习为借口，在附近海域进行监视与施压。对于这些行动，美国打的旗号都是维护本地区的自由和开放、尊重所有国家的主权安全的“印太战略”的主张。<sup>②</sup>

对于中国—东盟关于“南海行为准则”（下文简称“准则”）的磋商，美国从过去的多次敦促“准则”达成，转变为担心、忧虑与阻挠。这是因为中国在“准则”谈判中的主导性日益加强，美国担心按照这一态势发展，“准则”非但不能有效“约束”中国在南海的实力增长，而且还会向着符合中国海洋利益与战略目标的方向推进。美、日、澳等域外国家尤其呼吁“准则”不能损害“第三方关切”，即不能损害美西方国家在南海开展军事演习的安全利益，以及在南海进行石油开采的经济利益。在2018年8月的东亚峰会和东盟地区论坛外长会议期间，美国务卿蓬佩奥表示，“第三方关切”应成为“准则”的一部分，试图通过游说影响磋商进程。<sup>③</sup> 未来，美国会继续通过多种途径施压以影响“准则”磋商进程，而这在相当程度上需要倚仗某些东盟国家。

---

<sup>①</sup> John Grady, "Veneer of China's Charm Offensive Cracked by Vietnamese Fishing Boat Incident," April 9, 2020, <https://news.usni.org/2020/04/09/veneer-of-chinas-charm-offensive-cracked-by-vietnamese-fishing-boat-incident>.

<sup>②</sup> "Two U. S. warships in South China Sea amid China-Malaysia standoff," Reuters, April 21, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-china-security-malaysia/two-u-s-warships-in-south-china-sea-amid-china-malaysia-standoff-idUSKBN2230J9>.

<sup>③</sup> 闫岩 《美国对“南海行为准则”磋商进展感到焦虑》，《世界知识》2019年第20期，第34页。

### (三) 借力盟友与伙伴关系的网络化,美国加大推动南海问题国际化的力度

从2018年开始,南海问题的国际化重新升温,这与美国“印太战略”有着密切关联。作为战略实施的重要途径,美国在南海问题上以“美日印澳”四边机制与七国集团为支柱,推动域外国家积极介入南海问题。

在美国的怂恿与本国战略利益需求的双重作用下,从2017年开始,七国集团成员国从过去集体对南海问题表达“外交关切”转向更多在南海实施军事活动。其中,英法两国的表现最为突出。英法防长多次利用香格里拉对话会(简称“香会”)平台对南海问题表示“关切”,英国宣称计划将军舰长期部署在新加坡,法国则宣布一年至少在南海进行两次“航行自由行动”。2018年8月,英国军舰在西沙群岛附近海域巡航,这是英军舰首次穿越西沙群岛领海;英军舰还与美日等国在南海举行多种军事演习。根据不完全统计,2017年,法国至少派遣了5艘军舰在南海航行,此外,加拿大在2018年也派遣派海军编队访问越南,与越方一起开展活动。<sup>①</sup>未来,随着“印太”地区在全球战略地位的提升,上述域外国家回归印太、关注与干涉南海问题的态势将会继续加强。

---

<sup>①</sup> 《加拿大海军编队访问岷港,越南再迎一国军舰》,来源:海外网—中国南海新闻网,2018年9月27日,[http://m.haiwainet.cn/middle/3542185/2018/0927/content\\_31405216\\_1.html](http://m.haiwainet.cn/middle/3542185/2018/0927/content_31405216_1.html)。

#### 四、应对南海新态势：地区新秩序的“中国方案”

进入 21 世纪 10 年代后，中国版本的地区秩序新方案逐渐形成。尽管中国外交，尤其是周边外交在近年来体现了“积极进取”的精神，但是“中国方案”的形成并不是一个整体设计在先、逐层落实到位的过程，而是在政治、经济、外交、安全等领域多管齐下，通过提出新理念、新思想、新方案、新倡议等，并进一步通过实践积累成型。概括而言，这一方案以构建人类命运共同体为总的指导思想，在经济领域以“一带一路”倡议为主要实践，坚持共商共建共享；在安全领域以新安全观为主要特征，以处理海洋事务为主要实践。“中国方案”与现有的地区机制有融合、有对接，也有竞争甚至是冲突。在一定意义上，美国“印太战略”的出台是对“中国方案”的应激性反应，针对中国并制衡中国的意图明确。两者的较量与博弈首先体现在南海问题上。因此，中国应对南海问题的新态势，应“跳出”南海看南海，新形势下的南海战略既是“中国方案”的有机组成部分，更要服务于“中国方案”实现的总体需求。

中国在南海问题上始终坚持“搁置争议、共同开发”，主张把南海建设成为“和平之海、友谊之海、合作之海”，主张以新安全观处理南海争端，以经济合作促进政治与安全互信，实现南海的和平与稳定。在实践中，伴随着南海岛礁建设和军事设施部署，以及对 2012 年中菲黄岩岛对峙、2014 年中越“981 事件”以及 2013—2016 年的“南海仲裁案”的妥善应对，中国显著提升了塑造与掌控南海地区安全局势的能力。在维护南海航道安全、人道主义救援、海洋科研与环

保、防灾减灾等方面，中国提供公共产品的能力也在明显提升。加之依托于“一带一路”倡议、澜湄合作、中国—东盟东部增长区等机制与平台，中国不断扩大同南海周边国家的经贸合作和人文交流，区域经济发展达到新高度。中国塑造南海形势和地区安全秩序的综合实力都在显著提升。<sup>①</sup>

当前，多种因素更为凸显了南海问题的重要性、复杂性与敏感性。除了美国“印太战略”之外，本地区中小国家战略自主性的提升也值得高度关注。相当多的地区国家已经接受了“印太”概念，并试图在新的地区格局中实现本国利益最大化。他们不愿意在中美之间“选边站”，也不愿意看到一个充满对抗的地区格局，这种出发点促使他们努力提升战略自主性并试图在中美之间保持大国平衡，或是促成中美战略方案在本地区的对接、共存，这就导致地区秩序重构的方向与进程具有更大的不确定性。对于中国来说，这既是挑战，也是机遇。此外，虑及全球正面临百年未有之大变局，新冠疫情的暴发更是加速了国际秩序的变革，增加了国际形势的复杂性，而周边地区是中国提供公共产品、促进双多边合作最有成效的区域。因此，中国应从应对中美博弈、稳定周边、构建地区新秩序出发，全面、综合实施有关南海问题的政策方略。

2019年4月23日，习近平主席在集体会见应邀出席中国人民解放军海军成立70周年多国海军活动的外方代表团团长时指出，“海洋孕育了生命、联通了世界、促进了发展。我们人类居住的这个蓝色星球，不是被海洋分割成了各个孤岛，而是被海洋连结成了命运共同

---

<sup>①</sup> 吴士存 《南海形势趋稳向好的大方向会逆转吗》，《世界知识》2019年第2期，第29页。

体，各国人民安危与共”<sup>①</sup>。这是中国领导人首次提出海洋命运共同体的理念，并对共同的海洋安全、共同的海洋福祉、共建海洋生态文明和共促海上互联互通等基本内涵进行了阐述。<sup>②</sup> 海洋命运共同体是人类命运共同体思想在海洋领域的具体实践，是制订南海战略，处理南海事务的指导思想。

首先，以新安全观作为维护南海安全与和平的基本原则，妥善处理中美关系、完成“南海行为准则”磋商，为构建中国版本的地区安全新秩序夯实基础。

习近平主席指出“中国坚定奉行防御性国防政策，倡导树立共同、综合、合作、可持续的新安全观……国家间要有事多商量、有事好商量，不能动辄就诉诸武力或以武力相威胁……大家应该相互尊重、平等相待、增进互信，加强海上对话交流，深化海军务实合作，走互利共赢的海上安全之路，携手应对各类海上共同威胁和挑战，合力维护海洋和平安宁”<sup>③</sup>。这阐明了中国以和平方式处理领土领海争端以及相关海洋权益的承诺，以合作方式维护地区安全与稳定的理念，这也是构建整个地区安全新架构的中国倡议。

关于新的地区安全格局，在 2013 年的第八届东亚峰会上李克强总理指出，建立一个符合地区实际、满足各方需要的区域安全架构势在

---

<sup>①</sup> 《习近平集体会见出席海军成立 70 周年多国海军活动外方代表团团长》，新华网，2019 年 4 月 23 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-04/23/c\\_1124404136.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-04/23/c_1124404136.htm)。

<sup>②</sup> 付玉 《深刻领悟海洋命运共同体的时代意义与丰富内涵》，《中国海洋报》2019 年 9 月 24 日，第 2 版。

<sup>③</sup> 《习近平集体会见出席海军成立 70 周年多国海军活动外方代表团团长》，新华网，2019 年 4 月 23 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-04/23/c\\_1124404136.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-04/23/c_1124404136.htm)。

必行。<sup>①</sup> 在 2019 年，习近平主席再次强调，中国军队始终高举合作共赢旗帜，致力于营造平等互信、公平正义、共建共享的安全格局。当前，国际规则正处在推陈出新的历史拐点，中国应抓住战略机遇，积极主动构建稳定、可持续且行之有效的规则、机制和安全架构，并持之以恒地加以推进。<sup>②</sup> 周边作为中国外交的优先发展方向，南海问题则是中国周边最关键的安全事务之一，处理好中美在包括南海在内的西太平洋地区的海上博弈，积极推动“准则”的谈判，对于构建新型地区安全格局来说，是必需的，也是紧迫的。

与东盟磋商“准则”的先行先试，是中国与相关国家共同确立本地区安全新规则、新机制与新机构，进而构建地区安全新秩序的有益尝试。近几年，在继续落实好《南海各方行为宣言》的同时，“准则”磋商也在积极推进。2016 年 9 月中国与东南亚国家发布《中国与东盟国家应对海上紧急事态外交高官热线平台指导方针》和《中国与东盟国家关于在南海适用〈海上意外相遇规则〉的联合声明》，这是各方加强海上危机管控机制建设的积极实践。未来，中国应继续积极争取掌握磋商主导权，考虑将低敏感领域的一般性纠纷纳入“准则”争端解决机制，在危机管控机制的基础上构建南海地区安全秩序。<sup>③</sup>

其次，促进与南海相关国家的海洋经济合作，共同增进海洋福祉。

习近平主席指出，当前，以海洋为载体和纽带的市场、技术、信

---

<sup>①</sup> 《李克强总理在第八届东亚峰会上的讲话》，中央政府门户网站，2013 年 10 月 11 日，[http://www.gov.cn/guowuyuan/2013-10/11/content\\_2591020.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2013-10/11/content_2591020.htm)。（2020 年 4 月 13 日登录）

<sup>②</sup> 吴士存 《南海形势趋稳向好的大方向会逆转吗》，《世界知识》2019 年第 2 期，第 29 页。

<sup>③</sup> 吴士存、刘晓博 《关于构建南海地区安全合作机制的思考》，《边界与海洋研究》2018 年第 1 期，第 34 页。

息、文化等合作日益紧密，中国提出共建 21 世纪海上丝绸之路倡议，就是希望促进海上互联互通和各领域务实合作，推动蓝色经济发展，推动海洋文化交融，共同增进海洋福祉。<sup>①</sup> 在实践中，继提出“一带一路”倡议后，中国在 2017 年又发布了《“一带一路”建设海上合作设想》，目的是推动建立全方位、多层次、宽领域的蓝色伙伴关系，保护和可持续利用海洋和海洋资源，实现人海和谐、共同发展。<sup>②</sup> 近年来，中国与南海问题相关国家共同支持全球化进程与区域合作，依托于“一带一路”倡议和既有的中国—东盟经济合作机制，以及澜湄合作、中国—东盟东部增长区等次区域合作机制，在经济合作方面取得了显著成效。但是，围绕南海海域提出的、包括共同开发油气资源等合作方案，都没有取得实质性进展。这主要是受到南海主权争议的干扰。

尽管如此，通过双边、多边途径，加强与相关国家的海洋经济合作，实现互利共赢，对于促进各方的政治与安全互信，仍然具有重要意义，也是破解南海困局的根本途径。按照《“一带一路”建设海上合作设想》提出的设想，中国与相关国家在海洋经济方面的合作至少包括与相关国家共建海洋产业园区和经贸合作区，引导中国涉海企业参与园区建设；实施蓝色经济合作示范项目，支持相关国家发展海水养殖，改善生活水平，减轻贫困。这一点在中菲渔业合作方面得到了很好的落实，从 2017 年开始，中国每年向菲方捐赠鱼苗、帮助菲方人

---

<sup>①</sup> 《习近平集体会见出席海军成立 70 周年多国海军活动外方代表团团长》，新华网，2019 年 4 月 23 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-04/23/c\\_1124404136.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-04/23/c_1124404136.htm)。

<sup>②</sup> 《“一带一路”建设海上合作设想》，中央人民政府网站，2017 年 11 月 17 日，<http://www.gov.cn/xinwen/2017-11/17/5240325/files/13f35a0e00a845a2b8c5655eb0e95df5.pdf>。

员进行技术培训等。<sup>①</sup> 与相关国家共同规划开发海洋旅游线路，打造精品海洋旅游产品，建立旅游信息交流共享机制，等等。例如，中菲两国政府已经对加强旅游合作达成共识。<sup>②</sup> 菲律宾具有丰富的海洋旅游资源，近年来邮轮旅游业发展迅速。中国的邮轮、游艇等高端海上观光与度假旅游产品经济也处于起步阶段，计划开辟从中国港口出发包括菲律宾在内的东南亚新航线。<sup>③</sup>

最后，加强对南海非传统安全与生态环境的治理，共建海洋生态文明。

海洋命运共同体意味着人类与海洋构成命运共同体，也意味着人类社会在应对海洋挑战方面构成命运共同体。各类非传统安全是构建海洋命运共同体的现实挑战，在南海地区更具有紧迫性，中国应在打击海盗、恐怖主义与极端主义、毒品与走私，航行安全、海上搜救、人道主义救援、防灾救灾中发挥更大作用，为地区安全提供更多公共

---

<sup>①</sup> 具体情况可参见中菲渔业联合委员会会议历次达成的协议《第二次中菲渔业联委会在菲律宾马尼拉召开》，中国供销合作网，2017年5月1日，<http://www.chinacoop.gov.cn/HTML/2017/05/01/115288.html> 《中菲渔业联合委员会第三次会议在北京召开》，中国农业农村部新闻办公室，2019年7月25日，[http://www.yyj.moa.gov.cn/gzdt/201907/t20190725\\_6321596.htm](http://www.yyj.moa.gov.cn/gzdt/201907/t20190725_6321596.htm)。（2020年4月30日登录）

<sup>②</sup> 2016年10月两国发表的联合声明指出，“双方认识到过去几年双向游客增长状况……同意设立旅游合作增长目标”，不过当时重点探讨的是航空服务领域可能的增长点，并且鼓励在双方多个城市间开设新航线。2018年11月的双边联合声明中再次重申，双方将继续鼓励本国公民赴对方国家旅游，加强旅游基础设施开发合作，鼓励两国航空公司开通更多直航航线，参见《中华人民共和国与菲律宾共和国联合声明》，中华人民共和国外交部网站，2016年10月21日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676452/1207\\_676464/t1407676.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/1207_676464/t1407676.shtml) 《中华人民共和国与菲律宾共和国联合声明》，中华人民共和国外交部网站，2018年11月21日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676452/1207\\_676464/t1615198.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/1207_676464/t1615198.shtml)。（2020年4月30日登录）

<sup>③</sup> 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组编《中国海洋发展报告（2015）》，北京：海洋出版社2015年版，第144页。

产品，以实力为后盾担负起维护南海地区非传统安全问题的主要职责。例如，利用中国—东盟海上合作基金加强相关国家的海洋管理能力与人员培训，推进南海岛礁的民生设施建设与国际开放，为海上救援、国际科考提供后勤基地。

在海洋生态环境方面，南海地区同样面临全球气候变化的影响、海洋生物多样性衰退、海洋环境污染严重等各种挑战。中国作为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者，应将南海的生态与经济发展融入周边与全球发展之中。中国应与东盟国家开展多样性的海洋生态环境保护合作，加强渡轮规范、环境影响评估、油气开发职责框定以及海洋生物多样性保护等，以科技为导向，以海洋要素为导向，形成一系列海洋合作协议。