《南风窗》2015年第13期

南海问题或转入“退烧”阶段

薛力

奥巴马6月1日在白宫会见东南亚国家青年领袖时表态称，中国对南海的一些主权主张可能是合法的。此前在新加坡香格里拉对话会上，中美双方亦未如外界预测的那样激烈交锋。美防长卡特（以及参议员麦凯恩）在香会上的发言，被评论为“比较柔和与平衡”，除了继续在夏威夷说过的一套外，他也提到多国都在南海制造“新的事实”，主张推进中美两军关系。尽管菲律宾总统访日期间仍就南海争端喋喋不休，但鉴于6月底中美战略与经济对话将举行，尔后是9月习近平国事访美，说南海争端已经转入“退烧”阶段，或许并不为过。

应该看到，此前数月南海争端的升温，背后有中美海洋政策演变的影子，可视为双方在政策调整期的一种磨合。尽管双方在南海擦枪走火的可能性很小，中国也应趁着南海问题阶段性“退烧”，加速推进南海新战略的落实。

不同政策轨迹的相遇

2012年以来，中美两国在应对南海问题上遵循不同的政策轨迹。 就中国而言，表现为从强力反击（2012年实际控制黄岩岛，并成立了地级三沙市）到主动调控（2014年5~7月的981西沙中建南开钻事件）再到低调务实（默默在南沙填海造陆）的变化；针对“南海争端国际化”采取的新策略是“以有限的地区化来阻断无限的全球化”，同时坚决反对区域外大国介入；操作上倾向于淡化南海问题，但除了积极利用双边途径外，在利用多边框架上效果尚不明显。

就美国而言，表现为从“反应性应对”变成“主动应对”，从幕后走向幕前，从温和走向强硬，从“主要导演”变成“总导演兼主演”；除了利用中美双边途径外，也积极利用香格里拉对话等多边途径，操作上强行介入的味道越来越浓。

美国当然知道，中国迄今为止并没有影响各国商船在南海的航行自由，也清楚中国正在调整立场，对专属经济区内的军事活动持更加开放的态度（最近一个典型例子是中俄在地中海的联合军演）。但“崛起国谋求改变现状”是历史常态，美国作为“现状”的管理者与主要受益方之一，希望在南海问题上有关当事方能够“建章立制”自我约束。美国虽然没有加入《联合国海洋法公约》，但却标榜自己是按照国际法行事的。2009年以后，“以国际法特别是《联合国海洋法公约》为依据，和平解决南海争端”已成东盟声索国的共同主张，中国则主张除了国际法，还要考虑“历史性权利”。如何对“历史性权利”的具体内涵做出清晰的说明，已经成为观察中国未来相关政策走向的一大窗口。

在南海应对之策上，2014年5月之前，美国总体上属于“不直接出面、私下调和”，公开表态依然是“不持立场”。黄岩岛事件就是典型例子。但在2014年981钻井事件后，美国从幕后转向前台，并在香格里拉年度对话中直接点了中国的名。针对中国在南沙的造岛行为（较小程度上还包括扩建西沙主岛永兴岛），美国似乎担心中国接下来将采取一系列行动强化南海主张，如建立防空识别区，围绕岛礁提出200海里专属经济区主张，等等。

在意识到单靠私下劝阻难以见效后，美国开始采取其他行动并逐渐加大力度：国际方面，促请印度、日本、东盟、七国集团、欧盟甚至韩国等出面发声；国内方面，由不同级别、不同部门的官员表态，要求中国停止所谓“改变现状”的行为。2015年春天，这方面运作的力度明显增加，典型例子是，在国务卿克里访华前夕，派遣濒海战斗舰“沃斯堡号”5月11日进入越南控制的南威岛附近“国际水域”，并放出风声说要派遣军舰与飞机进入中国控制的南沙岛礁周围12海里范围。国防部长卡特5月27日在夏威夷参加太平洋司令部司令哈里斯就职典礼时，态度强硬地表示，中国应该立即、永久地停止在南沙的岛礁建设，还声称美国（军舰和军机）可以在国际法允许的任何地方飞越、航行。

这些行动使得人们普遍预测，中美将在3天的香格里拉对话会上争得不可开交。然而，香会并非如一些媒体所渲染的那样剑拔弩张，而是总体平和、富有建设性。这或许意味着，中美不同南海政策轨迹的相遇，到了一个各自的转折点。

外界不要误解误判

2014年，美国在南海问题上从幕后转向台前并公开点中国的名，但在中国造岛修机场问题上没有大做文章。2015年后，以奥巴马访问印度时双方发表的联合声明为标志，美国才开始在造岛修机场问题上做文章。对此，中国多次回应称这是自己主权范围内的事，类似行为其他声索国早就做了，美国应该多做有利于南海和平与稳定的事情而不宜“拉偏架”，条件成熟后其他国家也可以利用这些岛礁上的设施开展人道主义救援和减灾合作。针对克里强调中国造岛的速度与规模、呼吁中国“降低紧张局势”的表述，王毅外长的回应是：有分歧不要紧，但不要误解误判。

应该说，中国在南海的填海造陆行为，与菲律宾、马来西亚、越南的类似做法并无本质上的区别，而且做到了尽量低调行事。中国同时大力强化与东盟国家的政治、经济、文化合作。2015年被确定为中国-东盟海洋合作年，中国还将与马来西亚进行联合军演。从2014年8月提出“双轨思路”，到2015年4月在中越联合声明中重申愿意在协商一致基础上早日达成“南海行为准则”，显示新一届中国政府清楚意识到，南海问题是中国与东盟关系中的短板，是东盟最为关心的地区安全议题。为了推进国家复兴进程、把东南亚建设成21世纪海上丝绸之路的枢纽地区，中国有必要推出包容性、灵活性更强的南海新战略。

问题是，即便中国下决心调整南海战略，也需要相关国家做出善意的回应，因此很难马上体现为一方政策应对上的大幅调整。这是一个复杂的博弈过程，出现阶段性的反复也是正常的。

东盟大多数成员国担心所谓“南海防空识别区”的建立会加剧地区紧张，但这更多是媒体所营造的一种“敌意”。王毅外长所说的不要误解误判，就是在告诉外界：不要错误地判断中国的造岛，以为中国接下来就要采取其他措施。针对最近有人炒作“南海防空识别区”问题，解放军副总参谋长孙建国5月31日在新加坡表示，中国政府和军队从来没有说过即将划设南海防空识别区，要不要划设防空识别区取决于我们的空中安全是否受到威胁、受到威胁的程度以及各方面综合考虑，当前南海总体局势是稳定的，有一些人炒作这些问题是没有根据的。

那么，美国是否会派遣军舰或军机进入中国控制的南海岛礁12海里范围内？偶一为之是可能的，但常规化操作不大可能。因为，这与“进入中国本土沿岸的领海”无异，属于赤裸裸的战争挑衅行为，意味着把中国逼到了墙角。南海岛礁不是夏威夷或关岛，在美国国家利益中的位置，还没有重要到值得美国为此而挑起战争的地步。擦枪走火的可能性不能排除，但不高。美国海军为了捍卫其所谓的航行自由，制定了一系列措施，其中名为“航行自由行动”（FONOP）的测试方式值得关注，但执行这种行动需要总统领导的国家安全委员会批准，因此，从B-52轰炸机对东海防空识别区的测试，到“沃斯堡号”在南威岛附近的行动，都带有精心设计的痕迹。再以不久前P-8A侦察机从中方控制的3个南沙岛礁附近水域飞过为例，虽然高调带上了CNN记者随机报道，但录音表明，对于中方的8次警告，美方的回应是，自己在国际水域；另外，飞行的高度为4500米，相片显示也不是从岛礁正上方拍的。五角大楼发言人沃伦事后也承认，进入12海里水域及其上空“这可能是下一步要采取的动作”。问题是，真做做试试？

对于预防意外事故的发生，中美双方都非常重视，经过十多年的磋商，双方已经建立起一套比较有效的防范措施，把发生事故的可能性降到最低。两次世界大战都说明，大国在国际体系中的地位与作用不同于中小国家，发生大规模冲突的后果难以预测。因此，大国通常会尽最大可能避免直接冲突。冷战时期代理人战争频频发生，但美苏之间则没有发生战争。中美作为全球经济体的前两位，高度相互依存，发生大规模冲突可能性不大，需要警惕的是第三方挑起的短时意外事件。

中国应对挑战的建议

美国以“总导演兼主演”的身份强行介入南海争端，促使区域外大国纷纷加大力度介入南海争端。中国现有的应对措施似乎还没有实现“以区域化防范全球化”的目标，那么，接下来中国应该怎么办？

美国作为唯一的超级大国，国际治理经验丰富而老到，不缺“恶心”中国的手段，如设置议程、引导舆论、调动盟国、支持国际组织（如东盟）等，但自外于诸多国际法约束的它，无权“命令”中国停止建岛行为；中国也不大可能因为外来压力而停止造岛，这既是外交传统使然也是大国特征之一。王毅外长5月中旬已经对克里明确表态，中方捍卫国家主权和领土完整的意志坚如磐石，不可动摇。

与此同时，考虑到目前南海问题的挑战，很难一下子找到完美的解决方案，笔者认为值得做一些尝试。譬如，公布中国版的南海争端解决路线图，建议若干个时间节点以推进争端解决进程；又如，坦承南海问题的复杂性，不具有一步到位的解决方案，作为最大的南海声索国，为了推进中国-东盟命运共同体建设，愿意分步骤清晰化自己的南海主张。此外，考虑到大规模建岛行动对东盟声索国可能造成的影响，中国可以适当公开建岛规模、用途等信息，并建议其他声索国采取类似措施。

如果上述建议值得考虑，那么接下来的南海问题“退烧”阶段，或是中国采取适当行动的时间窗口。

（樊吉社研究员、林民旺博士对本文亦有贡献； 薛力：中国社会科学院国际战略研究室主任，南海问题专家）