

南海危机与地区视野下的预防性外交

——兼论中国的战略选择

吴 琳

摘 要 当前,南海地区正处于“脆弱的平衡”态势被打破、新的战略均衡尚未形成的历史阶段。南海问题的特性和南海危机情势的发展决定了南海冲突难以避免。为有效、适度地管控长期处于不安全状态、不确定性有增无减的南海危机,加强各方对预防性外交的共同认知,从目标、风险、手段、规范和机制等方面入手,着眼于地区视野开展南海预防性外交尤为必要。作为南海争端的声索方和地区安全的利益攸关方,中国应改变以往被动反应的行为模式,综合运用“消极”的预防性外交与“积极”的地区合作两种方式,以议程为导向,构建多元、多层的结构和进程。

关键词 南海危机 预防性外交 中国外交 中美关系 东盟

自 2011 年起,菲律宾、越南等国不断在南海制造事端,南海紧张局势持续升温。出于对中国崛起的疑惧,美国、日本、印度等域外大国也不同程度地介入和干预南海事务,进而推动南海问题向国际化、多边化和复杂化的方向发展。特别是美国在实施“亚太再平衡”战略的背景下,一改以往消极介入南海问题的政策和对南海主权争议持“中立”的立场,在偏袒菲律宾和越南等国挑衅行为的同时,公然挑战中国多年来坚持的南海政策立场,导致南海主权争端

* 吴琳,外交学院亚洲研究所助理研究员(北京 100037)。

** 本文得到 2015 年“中国—东盟思想库网络专项研究”项目“南海问题与预防性外交”(项目编号: NACT201515)的资助。本文也是北京对外交流与外事管理研究基地成果,受北京市教育委员会专项资助。感谢杂志评审人对本文提出的修改意见和建议。文中存在的错误与疏漏由笔者承担。

① 信强 《“五不”政策:美国南海政策解读》,《美国研究》,2014 年第 6 期,第 51 页。

呈现出愈演愈烈之势。^①2014 年中越之间发生的“海洋石油 981”钻井平台作业风波,更让南海紧张局势进入了一个新的高潮。尽管此次事件并未造成中越两国大规模的国家间冲突,但双方的海上对峙、越南国内暴乱及其引发的持续性影响,却给中越关系和南海地区安全蒙上了一层阴影,不仅南海主权争议日益尖锐,国家间发生对抗的风险也霍然上升。

为避免南海危机情势持续恶化,威胁亚太地区的和平与稳定,开展南海预防性外交实为必要。^②当前,预防性外交作为管控南海危机的重要手段之一,日渐受到域内外各方的认可和重视。东盟通过实行集体安全和大国平衡战略对南海局势发展施加影响,^③并依赖地区对“东盟方式”的认同在亚太预防性外交体系发展中发挥规范和制度性领导力。而美国试图在东盟地区论坛框架下运用预防性外交介入南海问题。在这种情况下,应如何扩大各方共识、缩小分歧,开展地区视野下的南海预防性外交?中国应如何作为,在推进南海预防性外交过程中占据主动地位?为解答这些问题,本文将首先分析南海危机情势的主要表现和发展趋势,在对预防性外交内涵和外延进行理论阐释的基础上,探讨地区视野下南海预防性外交的基本特性,中国开展南海预防性外交的目标、原则和机制,以及构建南海预防性外交体系的发展方向。

一、南海危机:从“脆弱的平衡”走向新的战略均衡

当前,在南海地区,“脆弱的平衡”态势被打破而新的战略均衡未形成,发生危机和冲突的风险上升,情势不容乐观。具体表现为:南海争端痼疾难解,大国战略竞争与小国利益博弈相互交织,中国与东盟互信缺失,低烈度冲突频度日益加大,民族主义情感对危机升级的负面影响日渐显现。

第一,主权利益难以调和,海上争端痼疾难解。从历史和法理上看,中国拥有南海主权是不争的事实。但自 20 世纪 60 年代末 70 年代初,越南、菲律宾、马来西亚、文莱等国先后出兵占领并控制 40 多个南沙岛礁。除了抢占岛礁外,各有关国家还按照《联合国海洋法公约》关于专属经济区的规定单方面分割南海海域。中国与越南、菲律宾、马来西亚、文莱之间的南沙主权争议是南海争端的焦点和难点,这些东南亚国家彼此之间也存在不同程度的海域主权

^① Sam Bateman, “Regime Building in the South China Sea-Current Situation and Outlook”, *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs*, Vol. 3, No. 1, 2011, p. 31.

^② 吴士存 《纵论南沙争端》,海口:海南出版社,2005 年,第 189 页。

和资源分配争议。为维持南海局势的和平与稳定，中国与东盟曾于 2002 年签署了《南海各方行为宣言》（以下简称《宣言》）。此后，各方不再占领新的岛礁，但越南、菲律宾、马来西亚等国却采取了各种方式巩固占领，如开发旅游、开采油气资源、建立军用民用基础设施、举行选举、建立行政建制等，以宣示所谓“主权”，加紧对中国南海海域的侵占。目前，越南、菲律宾和马来西亚等国在南海已经呈现出“驻军常态化、工事永久化、阵地纵深化”的特点，^①既给和平解决南海主权争议增加了难度，也为争端升级和冲突爆发埋下了安全隐患。尽管历年来争端方之间在南海问题上开展了数轮政治谈判，但由于海域主权争端涉及国家核心利益，争端方很难放弃对争议海域的主权要求而接受其他方式的利益补偿，谈判结果也不过是暂时平息了当事国之间的争端、缓和了局势，并未能彻底解决彼此之间的海域争端。^②一旦事态发展，当事国之间的主权争端又将引发新的海上危机。

第二，大国战略竞争与小国利益博弈相互交织。对于美国来说，南海问题已经成为事关美中权力消长的全局性问题，选择这一争议地带作为遏制中国的发力点，不仅可以加强美国与东南亚南海争端国的政治、经济和军事关系，从而有效监控中国的能源进口与外贸运输，形成对中国经济的潜在威慑，而且能够有效限制中国海上力量的发展，延缓甚至阻止中国冲出“岛链”限制、走向“海上强国”的进程。如果说在奥巴马政府之前，美国在南海问题上的态度还更多地具有“被动反应”的特点，那么目前美国的南海政策正日益体现出强劲的“主动塑造”功能。^③伴随着美国加强对南海问题的介入，作为正在崛起的地区力量，中国与地区主导国美国之间围绕南海问题及其海洋权利展开了频繁互动，这些互动使南海争端升级到地缘政治层面，从而使南海水域作为“危险水域”的历史性特征，在当今比过去任何时候都更加真实。^④在很长一段时间内，南海主权争议的最大驱动力是海洋资源和海底资源，充其量也就会发生小规模、局部和有限的军事冲突。然而，由于大国战略竞争和小国利益博弈很可能相互促进，推动南海军事对峙升温，使地缘政治环境恶化，南海区域已然成为大国战略对峙的新热点。^⑤

第三，中国与东盟互信缺失。由于历史上的“朝贡体系”和“文革”时

① 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148页。

② 同上，第155页。

③ 王传剑《南海问题与中美关系》，《当代亚太》，2014年第2期，第14页。

④ 〔美〕爱丽丝·D. BA《主权宣言与南海风波》，《南洋资料译丛》，2013年第1期，第14页。

⑤ 朱锋《南海主权争议的新态势：大国战略竞争与小国利益博弈——以南海“981”钻井平台冲突为例》，《东北亚论坛》，2015年第2期，第12页。

期中国的革命输出等原因,东盟国家长期对中国心怀猜忌。当中国处于贫弱状态时,这些猜忌并未对双边战略关系构成严重挑战。但随着中国崛起尤其是军事崛起,东盟小国最先感知和承受中国的向外战略辐射,并被迫在压力之下进行心理调适,从而产生了对中国崛起的抵触情绪。2010 年南海争端升级后,这种感情疏离更加显性化,^①并日渐成为中国—东盟合作关系面临的最大问题和障碍。多年来,经济和人文社会领域的合作为中国—东盟关系的整体发展和提升提供了强大动力,合作的积极效果掩盖了南海问题,但随着地区格局的变动和南海安全局势的恶化,中国与东盟的互信缺失逐渐暴露,成为影响中国—东盟合作关系的最大隐患和变数。

第四,低烈度冲突频度日益加大。在国际关系中,包括海洋和陆地领土争议在内的主权争议是引发国家间关系紧张、政治对立甚至军事冲突的最重要因素之一。但自二战结束以来,南海争议并非是一个容易引发军事冲突的潜在爆炸点。70 年来,只有 1974 年 1 月的西沙海战、1988 年的南海局部冲突和 1995 年的“美济礁事件”,出现了小规模军事冲突。^②但 2011 年以来,围绕南海岛礁归属和海域划界发生的低烈度冲突日渐增多,如 2012 年 4 月 10 日发生的中菲黄岩岛对峙事件、中越之间“海洋石油 981”钻井平台海上作业风波。与此同时,南海地区正成为世界上军事演习最密集的地区,在美国的支持和推动下,南海周边国家竞相扩张军备,更给南海地区的安全前景平添了一层疑云。澳大利亚罗伊国际政策研究所 2011 年 6 月底发布的报告就警告,“随着(南海地区)摩擦事件次数增多和局势不断升温,一个小插曲都有可能变成一场武力对峙、外交危机甚至战争。”^③

第五,民族主义情绪对危机升级的负面影响逐渐显现。在中越“981 事件”中,越南发生了暴民大规模袭击中国在越投资企业的暴力事件,致 4 名中国公民死亡,300 多名中国公民受伤。^④此次事件揭示了传统民族主义对亚洲地区政治与安全的长期影响力,^⑤在南海问题等传统安全问题上,这一点表现得尤为明显。目前,民族主义情绪对南海危机情势的影响途径主要有三种:一

① 杜德斌、范斐、马亚华《南海主权争端的战略态势及中国的应对方略》,《世界地理研究》,2012 年第 2 期,第 10 页。

② 朱锋《南海主权争议的新态势: 大国战略竞争与小国利益博弈——以南海“981”钻井平台冲突为例》,第 4 页。

③ Rory Medcalf, “All at Sea over Beijing Brinkmanship”, Working Papers, LOWY Institute for International Policy, Australia, June 27, 2011.

④ 朱锋《南海主权争议的新态势: 大国战略竞争与小国利益博弈——以南海“981”钻井平台冲突为例》,第 3—4 页。

⑤ Robert D. Kaplan, “The South China Sea Is the Future of Conflict”, *Foreign Policy*, No. 188, September/October 2011, p. 82.

是各争端国的民族主义通过影响其国内政治,“绑架”国内舆论导向,从而左右国家的外交决策结果;二是某些东南亚国家有意识地操纵国内民族主义以配合域外强权的介入,影响南海危机情势的国际舆论导向并对中国施压;三是民族主义情绪还会导致各国加紧发展海空打击和威慑能力,在维护自身主权和声索争议海域自然资源的同时,引发地区军备竞赛。

南海危机事态的发展清楚地表明,尽管长期以来各方围绕南海问题付出了诸多努力,使南海地区得以保持长期的相对和平,但南海地区仍存在爆发危机和冲突升级的危险。既然“脆弱的平衡”态势已被打破,而新的战略均衡仍未形成,上述任何一个南海危机因素都有可能酿成冲突甚至战争。因此,如何预防冲突的产生和升级、维持南海地区的整体稳定,是摆在所有利益攸关方面前的共同难题。本文认为,鉴于预防性外交在国际社会中的广泛运用和成功实践,作为应对国际冲突的手段之一,预防性外交可为地区国家缓解南海危机、寻求解决出路提供契机。

二、地区视野下的南海预防性外交

(一) 作为一般性理论的预防性外交

“预防性外交”是冷战初期发源于联合国的一种新安全思维,旨在“通过联合国外交活动,填补美苏两大阵营的中间地带来防止国际冲突”。^① 冷战结束后,美苏两极对抗消失,国际格局逐步走向多极化。而在多极化格局下,各主要大国的利益、能力、结盟行为都是不确定的,地区冲突的挑战日渐凸显,国际事态也变得更加不稳定和难以预测。发端于冷战时期、用于调解超级大国间相互对抗的预防性外交概念,也必须做出相应调整,以便更加有效地应对日益严峻的地区安全形势。

当前,国际上存在若干不同的预防性外交体系。联合国的预防性外交体系在理念和实践上都发展得最为成熟、运用范围也更为广泛,而其他的预防性外交体系均是在联合国体系的基础上发展和演变而来的。冷战结束初期,时任联合国秘书长加利明确将预防性外交限定为“运用外交手段防止争端的产生,防止现有的争端升级为暴力冲突,并在发生冲突时限制冲突的扩大”。^② 进入新世

^① Alice Ackermann, “The Idea and Practice of Conflict Prevention”, *Journal of Peace Research*, Vol. 40, No. 3, 2003, p. 340.

^② Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, New York, United Nations, 1996, pp. 11-13.

纪以来,联合国将预防性外交的内涵和外延加以扩大,从“反应文化”过渡到“预防文化”,提出了“预防性外交战略”概念。预防性外交手段也由单纯的外交手段扩展为政治、维和、裁军、人权、发展、人道主义等多元手段,因此也被称为“综合性的预防性外交”。^① 在联合国的预防性外交体系之外,各主要大国和地区组织基于不同的价值取向、身份定位、利益诉求和分析视角,^② 也建立了各具特色的预防性外交体系。美国的预防性外交侧重其可操作性和有效性,主张将使用海外驻军、建立武器控制与监督机制、划定非军事区、部署维和部队等军事手段纳入预防性外交体系。亚太预防性外交则主要依托东盟地区论坛,明确用和平手段解决冲突、反对使用武力,仅局限于解决国与国之间的冲突。但亚太预防性外交创造性地把协商一致、循序渐进、照顾各方舒适度的“东盟方式”与预防性外交相结合,具有较强的东盟特色。^③

在预防性外交被提上国际议事日程的同时,国际关系学界也开展了颇有裨益的理论探讨。阿米塔夫·阿查亚是较早对预防性外交进行理论阐述的学者之一。他从更为广义的视角将预防性外交定义为“由政府、多边组织(联合国和地区组织)、国际机构(包括非政府行为体)所采取的外交、政治、军事、经济和人道主义行动,旨在防止国家之间和国家内部的严重争端和冲突发展为武力对抗,降低冲突所引发的暴力水平,限制其向其他地区扩散,防止和处理与此相关的严重的人道主义危机。”^④ 基于该定义,预防性外交在冲突与和平的发展进程中主要运用于危机到来前的和平时期和冲突或战争爆发前的危机时期(见图-1),从狭义上看,其目标是为了阻止或解决有可能直接引发武力对抗的争端,广义上则是为和平解决争端创造长期且必备的条件。不同阶段的预防性外交目标不同,所采取的优先手段也不尽相同,大致可分为两类:一是和平时期的措施,主要包括建立信任、机制化建设、早期预警、预防性人道主义行动等;二是危机时期的应对,主要包括事实搜集、危机管理、预防性部署等。^⑤

① Kofi A. Annan, *Prevention of Armed Conflict: Report of the Secretary-General*, New York, United Nations, 2001.

② Peter Wallensteen and Frida Möller, “Conflict Prevention: Methodology for Knowing the Unknown”, Uppsala Peace Research Papers, 2003, pp. 4-5.

③ “ASEAN Regional Forum Concept and Principles of Preventive Diplomacy”, Ha Noi, July 25, 2001, <http://aseanregionalforum.asean.org/library/arf-chairmans-statements-and-reports/159.html>, February 22, 2015.

④ Amitav Acharya, “Preventive Diplomacy: A Concept Paper”, A Paper Prepared for the Workshop on Confidence-Building Measures in the Asia Pacific Region, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, Singapore, October 30-31, 1996, p. 1.

⑤ *Ibid.*, pp. 1-4.

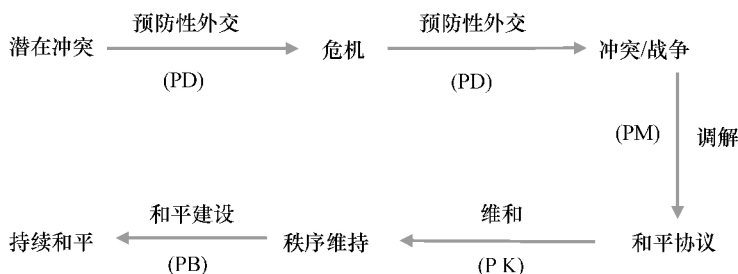


图1 冲突与和平的发展进程

资料来源: Amitav Acharya, “Preventive Diplomacy: A Concept Paper”, p. 2.

当然,也有学者对预防性外交在国际社会中的有效性表示质疑。^①总的来看,学术界主要围绕以下四个核心问题展开争论。第一是预防性外交与武力运用之间的关系。大多数学者认为,军事手段是预防性外交中诸多手段的一种,但武力威胁并不是预防性外交成功的充分条件,预防性外交的主要目标是减少使用武力,因此应优先使用外交和政治手段。从概念上看,“预防性外交”与“威慑”、“强制性外交”是不同的。“威慑”是指通过提高侵略和进攻的成本来预防战争,而“预防性外交”则主要通过规范、制度、建立信任措施以及多重政治和外交进程来防止侵略行为,换言之,预防性外交的手段从本质上说是非军事的。在强制性外交中,使用武力旨在威胁对手并影响其行为,使之做其本身不会做的事,因此强制性外交的目标并不必然是防止战争,而是利用战争威胁实现威慑国及其同盟体系的利益。但在预防性外交中,武力是在所有外交措施都失效的前提下才加以采用,主要是用于防止争端发展为武装冲突、防止人道主义灾难以及限制暴力的规模和扩散,并且武力必须在多边框架监督下合法加以运用。从这个意义上说,预防性外交更接近于集体安全和合作安全,而非均势安全。^②

第二是多边主义在预防性外交中的应用。大多数学者认为,多边主义是预防性外交成功开展的重要条件。尽管预防性外交不一定非要通过多边主义才能实现,但多边主义有助于增强预防性外交的合法性、提高预防性外交的成功概率。除了联合国之外,致力于维持地区和平与安全的区域组织也在预防性外交的多边进程中发挥着重要作用。面对地区危机和冲突,区域组织在早期预警、和平解决争端等方面优势明显。^③美国和平研究所高级研究员迈克尔·伦德就

① Stephen John Stedman, “Alchemy for a New World Order: Overselling ‘Preventive Diplomacy’”, *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 3, May-June 1995, pp. 14-20.

② Amitav Acharya, “Preventive Diplomacy: A Concept Paper”, pp. 4-5.

③ *Ibid.*, p. 5.

指出,在预防性外交中,作为第三方,联合国和区域组织的参与和干预必要且具有优势。^①

第三是预防性外交与战略文化之间的关系。阿查亚等学者认为,与大多数战略概念和外交工具一样,预防性外交是在具有特定政治、战略和规范的地区情境下塑造而成的,并且由于不同地区所面临的安全挑战不同,适用于它们的预防性外交手段也不尽相同。^②以欧洲和亚太地区为例,欧洲的预防性外交以明示、正式且可证实的措施为主,但亚太地区更倾向于采用非正式的决策结构和模式,其手段也主要受制于该地区行为体以务实、非正式、循序渐进、协商一致的方式推进多边制度建设的偏好和文化。

第四是预防性外交的主导权问题。国际社会一般认为,大国的领导力和主导权在预防性外交框架中发挥着关键性作用,^③但事实是,大国在冲突中难以中立,且大国协调的结果往往遭到地区内中小国家的反对,因此,大国不应独享主导权。中等国家虽缺乏结构性权力,但能够为制度建设和冲突处理提供理念和技术方面的领导力,可在预防性外交中发挥更加积极的作用。而小国同样可以通过集体行动在预防性外交机制构建中扮演重要角色。东盟地区论坛就是这样的机制,它吸纳了世界各主要大国,但议题设置和走向均由东盟提供。由小国组成的东盟自知自身难以塑造或支配地区权力格局,但可以通过推动构建克制、约束和规范地区国家的行为框架,对大国地缘政治产生一定影响。^④

以上四个理论问题为国际社会评估和验证预防性外交实践的成功与否提供了依据,同时也揭示了国际共识和分歧并存的认知现状。竞争性的预防性外交观念和体系的存在,致使相关国家在开展南海预防性外交时面临一个悖论,即一方面各方都主张和平解决南海问题,试图通过预防性外交防止矛盾激化和冲突爆发、维持地区和平与稳定;但另一方面,基于自身利益的考虑,各方都希望争夺于己有利的南海预防性外交体系和话语权,从而导致预防性外交极易沦为各方利益博弈和战略竞争的工具,阻碍合作进程。因此,为了顺利有效地推进南海预防性外交,必须强化各方对利益分享和责任共担的认识和理解,扩大共识、缩小分歧,建立地区视野下的南海预防性外交。

① Michael S. Lund, "Underrating Preventive Diplomacy", *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4, July-August 1995, p. 162.

② Amitav Acharya, "Preventive Diplomacy: A Concept Paper", pp. 5-6.

③ Michael S. Lund, "Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy", Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 1996, pp. 37-39; Scott Snyder, "The South China Sea Dispute: Prospects for Preventive Diplomacy", A Special Report of the United States Institute of Peace, August 1996.

④ Amitav Acharya, "Preventive Diplomacy: A Concept Paper", p. 6.

（二）地区视野下的南海预防性外交

根据国际关系学界对预防性外交的理论阐述，地区安全挑战的特性决定了预防性外交手段的选择和运用。因此，构建地区视野下的南海预防性外交，必须首先考察南海问题作为亚太地区的重大安全挑战之一，其所具有的（并且是动态发展的）内在特性是什么。然后，在此基础上，分析该特性对南海预防性外交的影响和作用。由于在国际关系中领土争议尤其是和资源、能源、地缘战略考量直接挂钩的海洋领土争议具有特殊性，^①南海问题既带有领土主权冲突的一般特性，同时又因其与大国战略竞争、非传统安全等因素相互交织，南海危机日渐凸显其复杂性和长期性。具体来看，南海问题的特性主要从以下几方面影响南海预防性外交的设计和开展。

第一，从目标上看，南海争端的复杂性和长期性，决定了南海预防性外交的短期和中长期目标。在全球战略版图上，南海是太平洋与印度洋之间的咽喉、扼守两洋海运的要冲，是连接亚洲、太平洋的海上要道，有“远东十字路口”之称。从地缘政治视角来看，占领了南海岛礁就等于直接或间接控制了从马六甲海峡到日本、从新加坡到香港、从广东到马尼拉，甚至从东亚到西亚、非洲、欧洲的大多数海上通道。^②南海独特而重要的地缘战略位置使之在传统安全框架中举足轻重，加上域内外势力的安全利益交汇于此，势必加剧各方的主权争夺和战略博弈，导致南海争端的复杂化和长期化，短期之内难以得到根本解决。有鉴于此，南海预防性外交的短期目标应着重于维持南海地区和平，为地区长期持续安全创造条件，具体包括建构预防性外交机制、深化建立信任措施、培育危机意识、发展早期预警等。而从中长期来看，解决南海争端仍是预防、管控冲突，维持地区和平与稳定的根本之道，开展南海预防性外交应以南海问题的根本性解决为主要目标，^③在不断完善预防性外交机制和日臻成熟的技术条件支撑之下，为建立争端解决机制和搭建地区安全架构创造条件。

第二，从风险上看，各方围绕南沙岛礁及其资源的争夺，导致传统安全和非传统安全两种风险并存、相互交织，且这一趋势日渐明显，提高报告、早期预警、冲突分析等风险评估技术的认知和运用水平十分必要。根据新的海洋法公约规定，位于外海的岛屿只要符合适宜人类居住和维持自身经济生活的法定条件，就可以划定为自己的领海、毗连区、专属经济区和大陆架，因而岛屿的

① 朱锋 《南海主权争议的新态势：大国战略竞争与小国利益博弈——以南海“981”钻井平台冲突为例》，第9页。

② 杜德斌、范斐、马亚华 《南海主权争端的战略态势及中国的应对方略》，第8页。

③ 在这一点上，南海预防性外交确立的目标与东盟地区论坛发展进程的阶段性目标是一致的，即预防性外交是建立在信任措施的基础上，同时也为探讨冲突解决的方式做准备。

作用显得尤为重要。该规定促使南海沿岸国对岛屿的争夺白热化。^①南沙海域极其丰富的海底油气资源也是各方主权争夺的重要因素。显然,随着世界范围内对能源和资源的需求不断增加,资源因素在南沙争端中的影响将会越来越大。资源因素与传统主权因素相互叠加,使南海地区局势更加不确定。因此,南海预防性外交应首先在微观和中观层面着重于加强地区国家对风险评估及其技术工具的学习和认知,在此基础上提高抵御风险的能力。

第三,从手段上看,中国与其他声索方(主要指菲律宾和越南)在南沙争端中所处地位的不对称性导致军事防御和威慑行为难以避免,为规避由此带来的军事摩擦和对抗风险,建立各方的信息分享机制、加强军事和外交对话就显得尤为重要。中国与菲律宾、越南在南海争端中的地位不对称性,与南沙群岛特殊的地质状况密切相关。南沙群岛中露出水面的所有岛屿面积都比较小,且只有少数几个有淡水,可维持人类生存。^②因此,对南沙海域享有“历史主权”的中国由于地理位置距离南沙岛礁较远,难以进行持续、有效的控制,而距离相对较近的菲律宾、越南等国自 20 世纪六七十年代开始就不断非法占领南沙岛礁,在南海争端中处于明显优势的地位。^③在不对称性因素的影响下,菲律宾、越南等国为巩固其优势地位,加快扩大在南海的“主权”存在,同时加强与美、日等国的军事合作,对中国施压。中国为扭转不利局面,也加紧南沙岛礁建设,包括在相关岛礁上部署必要的军事防御设施,^④强化对南海诸岛的补给护航与巡逻。各方为应对可能发生的南海冲突所开展的军事防御和威慑行为,导致该地区形成“安全困境”。为缓解“安全困境”给地区局势带来的消极影响,必须优先采取外交手段,以双边、小多边、多边等多种形式建立军事对话和信息沟通机制,以确保信息畅通透明,避免因战略误判致使事态升级。

第四,从规范上看,尽管东盟内部的竞争性声索和意见分化制约了其作为第三方调解者的作用,但基于地区对“东盟方式”的认同,东盟将继续发挥规范和制度上的领导力。在南海问题上,东盟试图通过发表宣言和声明,在东盟地区论坛、中国—东盟落实南海各方行为宣言联合工作组等机制下管控南海危机。但两方面因素制约了东盟作为第三方调解者所能发挥的作用:一是东盟四个成员国之间对南沙海域划界存在相互竞争,二是东盟国家在对华政策上出现

① 吴士存 《南沙争端的起源与发展》,北京:中国经济出版社,2013 年,第 13 页。

② 同上书,第 6 页。

③ Brantly Womack, “The Spratlys: From Dangerous Ground to Apple of Discord”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, December 2011, pp. 370-387.

④ 张隽璧 《外交部边海司司长欧阳玉靖就中国南沙岛礁建设接受媒体采访》,《中国日报》,2015 年 5 月 27 日。

意见分化。^① 东盟国家在南海问题上的对华政策大致分为三类：柬埔寨、老挝、缅甸等在冲突中没有直接利害关系的国家支持中国，不希望南海争端影响它们与中国的关系；泰国、印尼、新加坡、马来西亚和文莱则持中立态度，其中马来西亚和文莱这两个声索国倾向于淡化紧张局势；菲律宾和越南却视南海问题为主要的安全关切，主张东盟在该问题上明确立场。^② 东盟在弥合内部意见分歧和统一对外政策方面能力不足，这也对东盟在南海预防性外交中发挥作用形成阻力。尽管如此，中国作为南海争端的主要声索方，一直认同和支持东盟倡导以基于“东盟方式”的亚太预防性外交来管控南海安全局势，从而间接承认和提升了东盟在规范和制度上的领导力。那么，以“东盟方式”应对冲突是否适用于当前南海问题的现实呢？答案是肯定的。首先，地区国家对“不干涉”原则的动摇和“非正式”原则在南海问题上面临的兩难，导致“东盟方式”在运用过程中出现了一些问题，但在更好的替代规范出现之前，“东盟方式”仍是推进各方协商和对话的重要保证；其次，开展协商对话不仅能够防止突发的海上冲突，而且有助于增进互信，为确立具有约束力的行为准则打下基础。^③

第五，从机制上看，南海问题的国际化导致多种力量参与或主导的预防性外交机制之间面临竞争风险和正当性质疑。南海争端除了牵涉中国、越南、菲律宾、马来西亚、文莱和中国台湾五国六方外，美国、日本、印度等区域外势力也经常从维护自身利益和亚太战略需要出发，插手南沙争端，使南沙争端成为世界上最复杂和涉及国家最多的争端之一，^④ 南海问题的国际化趋势已无法逆转。由于域内和域外国家在维护南海地区和平与稳定方面都有利益相关性，构建一个涵盖范围更为广泛的地区安全机制，对于开展综合性的预防性外交实有必要。但问题是，随着南海问题上大国战略竞争和小国利益博弈之间的联动日益显著，^⑤ 竞争性的预防性外交方案、倡议和机制陆续出现。其具体表现为：菲律宾、越南依仗美国、日本等国的支持，叫嚣以国际法律仲裁的形式解决南海争端。美国也公开质疑和批评中国的“九段线”立场，主张以国际司法仲裁和干预解决争议，同时提出“冻结倡议”等美国方案，试图绑架东盟在东盟地区论坛框架下开展南海预防性外交。中国主张优先在争端方之间开展双边谈判

① Munmun Majumdar, "The ASEAN Way of Conflict Management in the South China Sea", *Strategic Analysis*, Vol. 39, No. 1, 2015, pp. 76-77.

② Li Jianwei, "Managing Tensions in the South China Sea: Comparing the China-Philippines and the China-Vietnam Approaches", RSIS Working Paper, 2014, pp. 1-18.

③ Munmun Majumdar, "The ASEAN Way of Conflict Management in the South China Sea", p. 82.

④ 吴士存《南沙争端的起源与发展》，“前言”，第3页。

⑤ 朱锋《南海主权争议的新态势：大国战略竞争与小国利益博弈——以南海“981”钻井平台冲突为例》，第3页。

解决争议问题。东盟则试图在上述各方力量之间寻求平衡，并主张在由其主导的地区合作机制中对南海问题进行规则治理。因此，如何化解多种机制之间的竞争性给南海地区安全带来的负面影响，解决预防性外交机制的正当性问题，也是摆在南海各方面前的一大难题。

三、中国在南海的预防性外交

（一）目标与原则

从本质上看，预防性外交是“消极”的，其根本目的是为了防止某种事态的发生。但随着预防性外交向着综合性方向发展，推动本质上“积极”的地区合作也成为其中重要的组成部分。中国在南海开展预防性外交的目标也可分为“消极”和“积极”两部分。

“消极”目标主要包括：（1）阻止其他争端方强化对南沙主权的声索，防止对南海争议海域的资源开发将中国排除在外。^①出于对中国“搁置争议、共同开发”的战略误解以及对中国日益强大的军力和国力的担忧，菲律宾、越南等国加紧完成对南沙岛礁的军事控制部署，加强在所占岛礁的基础设施建设，增强岛礁防御作战能力，并与域外油气公司合作，加紧对争议海域的资源开发和掠夺。该动向反映出这些争端方“抱团”联合对付中国的趋势，同时也有将域外势力纳入进来“搅局”的嫌疑，而这些均无助于南海地区的和平与稳定。（2）防止局部紧张局势升级为国家间对抗。目前，低烈度冲突增多已成常态，如何控制局部低烈度冲突的消极影响，使之不至于引发国家间对抗是预防性外交需要着重解决的问题。中越之间爆发的南海“981”钻井平台冲突事件就为中国及其他各方敲响了警钟。（3）防止美国等域外大国采取可能给地区以及全球安全带来消极影响的行动。近年来，美国的南海政策进行了较大调整，一方面逐渐偏离其对南海主权争议的“中立”立场，联合菲律宾、越南及日本等国对华施压；另一方面，尝试在东盟地区论坛等多边机制中运用预防性外交对中国实施“规则治理”。对此，中国多次在国际场合表示，“域外国家应保持最大克制，避免干涉南海争议，他们的干预将是有害无益的。”^②美国部分学者认为

^① M. Taylor Fravel, “China’s Strategy in the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, December 2011, p. 299.

^② 中华人民共和国外交部 《外交部副部长刘振民在 2014 年东盟地区论坛高官会上的讲话》，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gjhdqzz_609676/lhg_610254/zyjh_610264/t1165763.shtml。

中国出于担忧被包围或遏制，会限制美国对南海问题的介入。^① 但中国驻美大使崔天凯在近期的专访中表示，中国真正感到担忧的是“那些可能对地区以及全球安全造成影响的行动”。^② 从“维稳”和“维权”两方面来看，中国都有防御域外大国介入南海问题的内在需要。

中国开展南海“积极”预防性外交的目标主要包括：（1）维护南海地区总体稳定；（2）增进与其他各方的相互信任；（3）保持与其他各方在政治、外交、军事等多层次、多渠道的对话与信息沟通，加强地区在救灾、联合科学研究、打击非传统安全威胁等领域的协调与合作；（4）构建预防性外交机制，为争端的最终解决创造制度条件；（5）确立各方行为规范与规则，培育危机意识；（6）加强危机报告、早期预警、冲突分析等技术性支撑，提高风险评估水平。

为实现上述目标，中国可从规范和机制两方面着手。其中，对“不干涉内政”原则的强调和对“东盟方式”的认同，是中国开展南海预防性外交的规范基础。“不干涉内政”原则一直是中国开展南海预防性外交的核心原则，但近年来受到了来自西方国家“人权高于主权”、“新干涉主义”等观念的冲击，也受到东亚国家“建设性干预”、“灵活介入”等主张的压力。^③ 从理论上说，“不干涉内政”原则对南海预防性外交的操作性和有效性以及争端的解决有一定阻碍作用，但从南海地区的现实来看，由于短期之内南海争端难以得到彻底解决，维持地区整体安全、为南海地区持续和平创造条件是当务之急。坚持“不干涉内政”原则作为南海预防性外交的核心原则，有助于防止因域外大国过度干预和主导权竞争对南海地区安全环境造成的消极影响。而“东盟方式”则是中国与其他争端方以及东盟整体推进对话与合作的重要保障。

（二）机制选择

中国在机制选择方面的基本思路是：具体争议问题由争端方通过双边谈判商议解决，信任建设、早期预警等预防性外交的主要手段应优先在双边层次上开展；反对美国运用预防性外交手段在东盟地区论坛框架下介入南海争端，同时将东盟视为开展预防性外交可资借重的对象，最大限度地抵御域外势力对南海事态的介入和干预。为此，中国可逐渐建立双边、中国—东盟和亚太地区三个层次的预防性外交机制。按照从高到低的优先次序，依次包括：争端方之间的双边谈判，中国—东盟合作（“10+1”）机制下的多领域、多渠道、跨部门

^① Michael Yahuda, “China’s New Assertiveness in the South China Sea”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, No. 81, 2013, p. 449.

^② 中华人民共和国外交部 《驻美国大使崔天凯就南海局势接受〈华尔街日报〉专访》，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/zwbdt_611281/t1268752.shtml。

^③ 魏玲主编 《东亚地区合作：2011》，北京：经济科学出版社，2012年，第144页。

磋商与合作以及东盟地区论坛框架下的预防性外交。

首先，双边磋商的喜与悲。在过去很长一段时间里，中国坚持南海问题只是有关国家之间领土主权和海洋权利的争议，不是中国与东盟之间的问题，也不是地区与国际问题。^① 在磋商渠道畅通的情况下，中国与其他声索国通过双边协商更有利于争端的妥善解决。越南和菲律宾与中国的南海争议最大，推进与它们之间的对话磋商与信任建设机制，是中国通过双边和平谈判手段开展预防性外交的重点和难点。尽管中越在北部湾划界问题上达成了一致，基本解决了特定海域的划界争端，但整体来看，中国与相关国家的双边磋商进展缓慢，困难重重。这与争议国家之间缺乏足够的政治互信、相关国家的国内压力、域外大国的阻挠和介入等多重因素有关，也是由南海争端的特性所决定的。在南海争端进一步复杂化和国际化的背景下，仅在双边磋商机制下开展预防性外交显然是不够的，是效率低下的。

其次，中国—东盟间合作：由政治承诺到规则治理。2014 年 8 月和 11 月，王毅外长和李克强总理分别在东亚合作系列会议上明确提出了处理南海问题的“双轨思路”，即具体争议由直接当事国在双边磋商机制中寻求和平解决，而南海的和平与稳定则由中国与东盟国家通过多边合作共同维护。^② 这一思路首次以政策宣示的方式明确中国—东盟合作（“10+1”）对于开展南海问题预防性外交的重要作用，肯定了东盟在维护南海和平与稳定中所扮演的角色，同时传递了坚决反对域外国家插手南海问题的信号。

在中国—东盟合作的框架下，2002 年 11 月，双方签署了《南海各方行为宣言》。由于《宣言》不是一份国际法律文件，因而给中国开展预防性外交带来了一些政治后果，包括使中国面临东盟有关国家与美国以规范、规则和法律框架联合制华的风险等。近年来，为落实《宣言》的整体共识和政治承诺，巩固中国—东盟战略伙伴关系，中国开始重点从两个方面着手推进预防性外交。一是开展落实《宣言》的对话与合作，保障南海航行自由和安全；二是在落实《宣言》的框架下就“准则”举行磋商，推动政治承诺向规则治理的转化。

再次，东盟地区论坛（ARF）下的海上非传统安全合作。中国主张将 ARF 框架下的海上非传统安全合作作为预防性外交的重要手段，同时，坚决反对将南海争议纳入 ARF 预防性外交范畴。^③ 为此，中国积极参与 ARF 海上安全会

① 张艺、王琳琳 《外交部发言人：反对无关国家插手南海问题》，http://news.xinhuanet.com/world/2010-09/21/c_12595451.htm。

② 中华人民共和国外交部 《王毅：以“双轨思路”处理南海问题》，http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1181457.shtml。

③ Rosemary Foot, “China in the ASEAN Regional Forum: Organizational Processes and Domestic Modes of Thought”, *Asian Survey*, Vol. 38, No. 5, May 1998, pp. 432-434.

会及该领域开展的各项活动，着重发展与地区国家在信息分享、能力建设、规则制定等方面的合作。在信息分享方面，中国以打击海盗、海上恐怖主义、海空搜救等为重点，加强各方军队、海上执法和海事管理机构之间的信息交流与联演联训等务实合作，不断提升协作、应对非传统安全威胁的水平；在能力建设方面，中国主张加强双多边对话合作，举办形式多样的培训班和研讨会，提升地区国家维护海洋安全的能力；在规则制定方面，中国主张在 ARF 框架下加强对海上行为规则和加强危机管控的讨论，以稳定的制度框架规范地区行为。

（三）建构基于议程的多元、多层结构和进程

当前，中国是在“搁置”政策下开展南海预防性外交的，^①其核心是在争端得以彻底解决之前，主要通过外交谈判、共同开发、务实合作等方式缓解争端悬而未决给地区安全带来的潜在威胁，然而，该政策却加深了域内外国家对中国的战略疑虑。它们普遍认为这是“缓兵之计”，一旦中国的军事实力发展到一定程度，就会抛弃目前的和平政策，以更为强硬的方式威胁它们的利益。^②为此，以菲律宾、越南为代表的争端方加紧对南沙争议海域的实际控制，并利用国际舆论和引入域外势力来钳制中国。在这种情况下，中国的南海政策和行为表现出一个突出特点，即无论是对自身海洋权益的伸张，抑或是对其他各方强化主权声索、域外势力介入的反制行为，都是出于一种被动反应，而非主动预防，由此导致中国开展预防性外交的努力大打折扣。^③为摆脱这一政策困境，中国必须在有效传达“搁置”政策的和平意图、消除国际社会对中国战略误解的同时，加强对南海预防性外交的积极谋划。

在当前的情势下，应以议程为导向，建构多元、多层的结构和进程。在南海问题上，建立单一的预防性外交制度、开展统一的地区行动以应对危机情势并不可行，而构建以议程为导向的多元、多层的政策网络更为现实。其原因有二：一方面与南海问题本身的特性有关，另一方面也与东亚地区合作文化密切相关。东亚地区合作架构具有多元多重治理形态、过程主导且保持开放性的基本特点，^④在该架构下开展的南海预防性外交也必然是多元、多层的结构和进程。具体来看，基于议程的多元、多层结构和进程主要包括：（1）优先选择争端方之间的双边谈判和解决机制探讨南海核心争议问题；（2）在中国—东盟合

① 也有学者将其称为“拖延”政策。参见 M. Taylor Fravel, “China’s Strategy in the South China Sea”, pp. 292-319.

② Alice D. BA, “Staking Claims and Making Waves in the South China Sea: How Troubled Are the Waters?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, December 2011, p. 274.

③ M. Taylor Fravel, “China’s Strategy in the South China Sea”, p. 299.

④ 秦亚青主编《东亚地区合作：2009》，北京：经济科学出版社，2010年，“序言”，第5—8页。

作框架下探讨《南海各方行为宣言》向《南海各方行为准则》进阶的途径；(3) 在油气资源开发、渔业管理、海上安全、海洋法、海洋环境保护等领域，建立由一系列功能性合作构成的临时安排网络；^① (4) 在二轨、一轨半、民间等非正式进程中开展非主权（主要是技术性的）议题的联合研究；^② (5) 中美在亚太事务磋商、战略与经济对话等机制中展开战略沟通，以及对南海航行自由、海洋法等争论问题的讨论；(6) 在地区国家间开展促进对海洋法核心原则共同认知的交流与对话。

结 语

从南海问题的特性和南海危机情势的发展来看，南海冲突难以避免。那么，应该如何理性看待未来可能发生的南海冲突呢？诚然，当前南海海上争端痼疾难解，大国战略竞争与小国利益博弈相互交织、中国与东盟互信缺失、低烈度冲突频度加大以及民族主义情感对危机升级的负面影响日渐显现，不利于地区和平与稳定。因此，开展预防性外交、加强早期预警和冲突分析、建立有效约束各方行为的规范和机制、规避危机风险和管控地区局势很有必要。但从另一个角度来看，南海爆发大规模战争的可能性不大，南海情势将长期表现为各方对公海海域优势地位的争夺和对南海自然资源归属与分配的竞争，并且，南海的不安全状态还有助于催生地区活力。^③ 由此导致的悖论是，预防性外交旨在防止和避免冲突的出现和升级，但冲突威胁的存在也催生合作，有利于维持和平稳定，增进相互信任，降低争端解决的高敏感性，为争端的长远解决提供良好氛围。^④ 在这种情况下，为有效、适度地管控南海危机情势，中国的被动应对实不可取，只有综合运用“消极”的预防性外交与“积极”的地区合作两种方式，才是避免南海冲突、维护地区安全的明智之选。

（责任编辑：吴文成）

① Sam Bateman, “Regime Building in the South China Sea—Current Situation and Outlook”, p. 30.

② 这方面的成功案例有印尼主导下的“应对南海潜在冲突”国际研讨会，举办多年，影响广泛。参见 Craig A. Snyder, “Building Multilateral Security Cooperation in the South China Sea”, *Asian Perspective*, Vol. 21, No. 1, Spring-Summer 1997, pp. 5-36; Hasjim Djalal, “Managing Potential Conflicts in the South China Sea: Lessons Learned”, <http://www.asean.org/archive/arf/9ARF/Preventive-Diplomacy/Doc-7.pdf>, April 6, 2015.

③ Robert D. Kaplan, “The South China Sea Is the Future of Conflict”, p. 83.

④ Ian Townsend-Gault, “Preventive Diplomacy and Pro-Activity in the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 20, No. 2, August 1998, pp. 182-183.