



南海 战略态势 感知计划

南海局势：回顾与展望

胡波、刘琳、唐培

© Copyright 2019 SCSPI

北京大学海洋研究院

2019年4月9日

作者名单

- 胡波 北京大学海洋战略研究中心主任;
“南海战略态势感知计划”(SCSPI)项目负责人
(负责序、中国、美国和建议展望部分,以及统稿)
- 刘琳 军事科学院战争研究院外军所研究员
(负责东南亚国家部分)
- 唐培 海军研究院副研究员
(负责其他域外国家部分)

版权声明

本报告版权归北京大学海洋研究院和“南海战略态势感知计划”所有,本报告中所有的文字、图片、表格均受到中国法律知识产权相关条例的版权保护。未经许可,任何组织和个人,不得使用本报告中的信息用于出版、发行等目的。转载时务必注明出处。

关于报告的更多信息,请访问

scspi.pku.edu.cn

www.scspi.org

关于“南海战略态势感知”

南海位于世界上最重要的海上通道，全球近 40% 的货物贸易都要经过南海航线，关系到全球经济的繁荣。南海周边地区是世界上人口密度最大的区域，南海的稳定与繁荣关系到该地区近 20 亿人的命运和福祉。2009 年至 2016 年，南海局势的持续发酵和不断的事件及危机，引发了整个世界的广泛关注。

当前，南海争议各方已充分认识到“搁置争议”和对话沟通的重要性，在“双轨思路”的引导下，南海局势趋向缓和。然而，左右南海局势发展的根本矛盾没有得到解决：争议各方围绕岛礁主权和海域划界之间的分歧依然存在，空间和资源开发竞争愈演愈烈；中美海上战略竞争日益凸显，南海已成为双方海上战略角逐的前沿；日本、澳大利亚、英国等域外国家加大了对南海事务的关注和介入，推动南海局势进一步复杂化。在这种背景下，今天的南海局势走向有了更多的战略意义，它不仅关系到东南亚地区的安全与繁荣，关系到中美关系的前景，也关系到整个亚太地区战略形势的走向。

为了维护和促进南海地区的和平、稳定与繁荣，北京大学海洋研究院启动“南海战略态势感知”计划（SOUTH CHINA SEA STRATEGIC SITUATION PROBING INITIATIVE）（SCSPI），致力于聚合全世界的智力资源和开源信息，持续跟踪主要利益和责任相关方在南海的重要行动和重大政策动向，提供专业的数据服务和分析报告，助力各方管控分歧、超越竞争并走向合作。

SCSPI 主要依靠社会捐赠和公益性投入，前期基本运作的资金来源于北京大学教育基金会，我们欢迎不带政治倾向条件的捐赠。

SCSPI 诚邀世界各国的专家学者、研究机构和其他组织与我们进行合作，也欢迎个人、公司、机构和国际组织在不违反所在国法律和国际法的前提下，向我们分享数据和信息。

前言

胡波

2018 年以来，南海局势总体上继续趋向缓和。争议问题得到了较好的控制，南海争议各方之间未爆发大的危机事件，在双轨思路下，有关各方加速推进“南海行为准则”（COC）磋商谈判，积极开展海上务实合作及危机管控。2016 年下半年开启的这一轮缓和有着自身的逻辑，固然有些偶然因素，但更多的是必然，如各国对接《联合国海洋法公约》制度的大部分工作已经完成、长期博弈之后的政策理性等。

然而，南海的火药味却日益浓厚。美视南海为战略博弈之焦点，中方则强调维护自身权益。美军高官频繁发表有关南海的战争言论，认为除非发生战争，否则将坐视中国控制南海。中国维护主权、海洋权益和追求合理权力与美国维系其亚太海上主导地位之间存在着尖锐的矛盾，有关演变正在改变南海局势的走向。随着战略、战术和操作层面的竞争与摩擦加剧，中美两国在妥善管控分歧和避免发生意外事件方面的压力都显著增大。美国智库外交关系委员会发布了 2019 年“预防性优先事项报告”，对 30 个持续或潜在的冲突进行排名。2019 年中美之间只有一个紧急情况被视为最优先事项，即在南海的军事对峙或武装对抗。¹美国“战略预测公司”旗下的分析性出版物也预测，美中两国 2019 年在南中国海的对峙将激化。²

随着 COC 谈判的日趋深入，中美南海战略博弈加剧，日本、澳大利亚、英国等区域外国家也加大了对南海事务的关注和介入，影响

南海局势的因素日益多元复杂，南海在全球战略格局中地位也得到了空前提升。南海局势的走向不仅关系到中国的主权、海洋权益和海上力量发展，东南亚地区的和平与稳定，中美关系，也关系到整个亚太安全形势。

鉴此，我们“南海战略态势感知计划”（SCSPI）对左右南海局势发展的主要力量——中国、美国、东盟国家和其他域外大国 2018 年以来的南海动态和政策做一个回顾和展望，并对 COC 的磋商谈判进程做一个评价和预测。

¹ Council on Foreign Relations, “Preventive Priorities Survey”, Dec 17, 2018, https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/PPS_2019_1.pdf.

² Stratfor Enterprises, “2019 Annual Forecast”, Dec 21, 2018, <https://worldview.stratfor.com/article/2019-annual-forecast-geopolitics-intelligence-global-risk>.

目录

关于“南海战略态势感知”	I
前 言.....	III
中国延续克制	1
日益军事化的美国南海政策	3
东盟国家：合作与对冲	9
其他域外大国加大干预南海事务力度	19
建议及展望	28

中国延续克制

胡波

中国的南海政策继续保持着一定的克制。针对美军在南海日益增强的军事行动，中方除了跟踪、驱离和抗议之外，尚没有任何激进的动作。关于南海的岛礁建设，在相关基础设施完成后，岛礁军事部署的进度并没有外界预期的那样迅速，在美方强化南海军事行动的背景下，中国也仅仅是部署了少量必要的国土防御设施。这方面，中国其实完全有能力做得更多。一个较明显的迹象是，中方岛礁建设的重点转向了民生建设和国际公共产品的提供。2018年7月，交通运输部南海救助局“南海救115”轮进驻南沙群岛渚碧礁执行值班待命任务。期间，发生了菲律宾军舰触半月礁事件，中方主动向菲方表达了协助救助的意愿。10月底，中国在南沙群岛启用海洋观测中心、气象观测站和环境空气质量监测站，开始提供海洋预报、气象预报、灾害性天气实时监测与预警等服务。

对于美国国内鼓吹的中美战略竞争和南海摩擦等议题，中国没有随风起舞，而是在外交部发言人的层面进行了有针对性的回应，总体保持克制。中方克制政策的问题在于，即便其没有挑战美国的战略意图，但中国在南海的维权行动和力量发展本身即会被美国看成是对其亚太海上主导地位的威胁。中方可以控制自身在南海的主动行动和主动作为，然而，只要中国保持目前的崛起势头，其力量和能力就会不断增长，而这即会被美国等国视为中国意图挑战美国地位甚至控制整

个南海。

在南海争议问题上，中国政策日趋稳健积极。

中方加速推进“南海行为准则”（COC）的行动引发世界侧目。加快推进 COC 磋商被中国视为当前在南海的头等大事，并被上升到构建南海地区秩序的高度。近年来，中方向外界释放了足够的诚意，表达了推进谈判的意愿和决心。2018 年 10 月 29 日，中国国务委员兼外交部长王毅在会见菲律宾外长洛钦后表示，中方愿同东盟各国一道，加快“准则”磋商进程，期待在菲律宾担任协调国期间完成磋商，尽早建立起这一致力于确保南海和平稳定的地区规则。在 2018 年 11 月 13 日“新加坡讲座”中，中国总理李克强表示，在协商一致基础上，争取未来 3 年完成 COC 磋商，助力地区和平与发展。¹

中国认真推进海上务实合作。中国与菲律宾在妥善处理海上分歧、务实推进低敏感领域合作和探讨开展南海油气资源开发合作等方面再上新台阶，习近平主席访菲期间双方签署关于海上油气合作的谅解备忘录。中国—菲律宾南海问题双边磋商机制稳定运转，菲军舰搁浅半月礁等意外事件得到妥善处理。中国与越南就海上问题保持着密切沟通，中国—越南北部湾湾口外海域工作组、海上共同开发磋商工作组和低敏感领域合作专家工作组先后进行正式磋商并取得了积极进展。

¹ “李克强在“‘新加坡讲座’发表演讲”，中国政府网站，http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-11/13/content_5340055.htm。

日益军事化的美国南海政策

胡波

特朗普政府上台执政以来，南海问题在其对外政策中的分量并不重，始终未能进入核心议程之列，远远无法与经贸和朝核问题等相比。某种程度上，美国的南海政策已经沦为国防部和军方的部门议程。批评者认为，特朗普政府没有系统的南海政策，和奥巴马政府一样，对该问题上的关注与应对显著不够。¹一些观察家认为，其他议题使得南海问题失焦，在特朗普政府将注意力放在朝核和经贸等问题时，中国正在南海不断得分。²

不过，在所谓大国竞争的时代背景下，美国国防部和军方却在持续加大针对南海的各类动作，美国南海政策军事化色彩日渐浓厚。2018年，美军明显加大了“航行自由行动”(FONOPs)的频率和烈度，基本上保持每8周一次的频率，在南沙中方驻守岛礁的12海里内多伴有高速机动、演习训练和其他刺激性活动。美军还增强了针对西沙的挑衅活动。5月27日，美国海军“安提坦”号、“希金斯”号军舰擅自进入中国西沙群岛海域，并进行了大范围的机动演练，先后进入赵述岛、东岛、中建岛和永兴岛12海里领海。³需要指出的是，美军并非将每次进入中方岛礁12海里内的行动都称之为“航行自由行动”，有的很可能是普通的巡航，其挑衅的意味和程度要更浓。⁴值得注意的是，与奥巴马政府时期相比，特朗普政府的“航行自由行动”虽然频率和烈度都在显著上升，但战略意义明显下降；白宫和国安会当然支持

美军继续加大行动，但在批准针对南海的年度计划之后，对行动本身鲜有关注，权限下放，印太总部以下的操作层面的行动空间增大，风险性和危险性也在上升。

关于 FONOPs 的效果和法律上的问题，美国国内继续着争论。通常的观点是，“航行自由行动”在法律上有意义，但它不足以制止中国在南海的行为，放大它的地位和作用，会漠视美军的其他行动和努力。一种观点认为，“既然美国没有承认中国对南海的这些地貌拥有主权，也就没有义务遵循理论上的领海范围”。⁵“持续地自由航行，而非反应式的‘航行自由行动’，才是最好反制中国南海扩张的政策，特别是在南沙群岛，中国没有任何实际的法理主张需要被挑战。”⁶ 在这种背景下，比“航行自由行动”更刺激性的动作将会不断出现，未来，美军很可能在中方驻守岛礁周围进行常态化的巡航。

FONOPs 并非美军南海行动的重头戏，“航行自由行动”之外，美军还大幅强化了战略威慑和前沿存在。2018 年全年，美国海军先后有 4 个航母打击群，4 个两栖戒备大队以及多艘核动力攻击潜艇、30 架次 B-52H 轰炸机前往南海及其周边地区开展战略威慑活动。以五代机为代表的 F-22、F-35 战斗机也开始在南海周边地区部署。

在外交和舆论方面，美国强化了针对中国南海岛礁建设和军事力量发展的反应，调门升高明显，甚至不断有高官暗示或叫嚣战争方式。2018 年 2 月，时任美军太总部司令哈里斯在国会作证时称，“中国意图控制南海，美国必须准备与中国的可能战争”。⁷4 月 26 日，候任美军印太总部司令菲利普·戴维森(Philip Davidson)在参议院军事委员会

审议听证会上表示，“除了战争之外，美国已经没有手段可以阻止中国控制南海”。⁸2019年2月6日美国海军作战部长理查德森在大西洋理事会的一次演讲中指出，如果中国不遵守“海上意外相遇规则”的相关内容的话，美国将会采取适当的方式让中国尝到苦果。⁹在准备战争和要展现强硬的气氛下，美军将会持续加大南海军事行动的烈度，在和平与冲突间的灰色地带不断进行探索，试探中国的底线，这必然会不断逼进小规模武装冲突和战争的门槛。虽然美国国防部和参联会仍有意与中国维持“不冲突、不对抗”的战略态势，但无疑这种立场在松动，而且与其加强对抗烈度的政策也存在先天的矛盾。未来，美国可能越来越难以把握两者之间的平衡。

同时，国会的动作比较抢眼。自2014年以来，美国国会在南海问题上也发挥着越来越重要的角色，影响和介入的方式已经越来越直接，已从一般意义上的发表关注或敦促走向了通过立法和拨款对行政部门提出要求和施加影响。¹⁰2018年，针对南海，国会有了实质性的动作。2019年的《国防授权法案》SEC.1262要求美国国防部定期提供中国在南海的一切重大行动信息，包括新的填海动作、过度的领土主张和“军事化”事件，如重要的军事部署和军事行动，以及基础设施建设等。SEC.1259要求美国国防部不得邀请中国军队参加“环太军演”（RIMPAC）或为此提供便利，除非“中国停止在南中国海的所有填海造陆行动，移除所有相关岛礁上的武器，并持续推动该地区的和平稳定达4年以上”。¹¹参议院外交委员会炮制的“2018年亚洲再保证法案”（Asia Reassurance Initiative Act of 2018）在2018年12月分别获参

众两院通过，随即获特朗普签署。该法案明确提出，在包括南海和东海的印太海域，未来美国要加强与盟国和伙伴国家的联合海上军事训练和自由航行计划。

对于中方而言，过度重视 FONOPs 容易给公众和舆论造成错觉，那就是 FONOPs 是美国唯一挑战中国南海主张和地位的有效方式，而忽视美军不同军事行动背后所指代的不同政策取向。事实上，美军在南海的 FONOPs 仅仅是美军复杂南海行动中的非常小的一个部分，美军每年在南海有上千次的抵近侦察、上百次的军事演习和 700 个舰日以上的动态存在。¹²太平洋舰队 70% 的兵力都在南海搞各种训练，未来的比例还会更大。¹³南海的各类行动几乎消耗了美军整个西太前沿 60% 以上的兵力，而且力量和力度还在持续聚集。这些行动当然不全是针对中国，但大部分与中国有关，特别是近些年来的增量和一些新的动作，基本上都是为中国量身定做的。

在南海问题上，美国还加大了对盟国及南海周边国家的拉拢和施压，目的和手段都更加露骨，公开要求盟国配合美国，提升在该地区的力量存在和行动力度。美国时任国防部长马蒂斯多次呼吁相关国家联合起来应对中国挑战，以反对中国改变地区规则和国际规范的行为。¹⁴2018 年 12 月 28 日，美国负责亚洲和太平洋事务的助理国防部长薛瑞福在接受澳大利亚人报采访时表示，为了对抗中国，希望包括澳大利亚、英国、法国等美国的盟国增强在南海的行动，可以不必效仿美军的航行自由行动，但可以参与联合巡航和采取其他彰显存在的行动。¹⁵除了继续强化东南亚海事安全倡议（MSI）之外，美国加强了与越

南和印度尼西亚等国的军事和情报合作，并支持它们提高应对海洋安全的能力。3月5日，美国“卡尔·文森”号航母打击群访问越南岘港，这是美国航母自越战结束后首次停靠越南港口，标志着美越军事合作的升级；而美国时任防长马蒂斯则在2018年年内两次访问越南，也创下了新的历史记录。年内，美国与南海周边国家开展各种形式的军事演习及合作，不断扩大美军在该地区的力量存在和影响力，在南海与菲律宾、泰国、印度尼西亚、马来西亚、新加坡等地区国家以及日本、英国等域外国家开展大大小小演习近百次，部分演习的针对性显著提高，包括反潜艇作战和夺岛等科目目标直指中国。

在南海问题上，美国还有个策略性的变化是日益强调议题捆绑，“不再就南海谈南海”，而是将南海与其他议题相挂钩。2018年5月23日，美国国防部以中国在南沙群岛部署导弹和电子干扰设备为由，撤销了对中国人民解放军参加2018环太军演的邀请。在11月9日举行的第二中美外交安全对话中，美国明确要求中方撤出南海岛礁上部署的导弹。¹⁶随着中国南海控局能力的日渐上升，以及美国的日益焦虑，今后美国搞议题关联的频率和广度将都更趋激烈。

1 Ely Ratner, “Making sense of the known unknowns in the South China Sea”, Lowy Institute Interpreter, Aug 3, 2017, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/making-sense-known-unknowns-south-china-sea>; Amy Searight, “The South China Sea – Some Fundamental Strategic Principles”, CSIS, Jan 25, 2017, <https://www.csis.org/analysis/south-china-sea-some-fundamental-strategic-principles>.

2 Zachary Keck, “China Is Gaining Control of the South China Sea (Thanks to North Korea),” National Interest, Dec 21, 2017; Dan De Luce, “With Trump Focused on North Korea, Beijing Sails Ahead in South China Sea,” Foreign Policy, Nov 16, 2017; Paul J. Leaf, “Taiwan and the South China Sea Must Be Taken Off the Back Burner,” National Interest, Jun 18, 2018.

- 3 Idrees Ali, “Exclusive: U.S. Warships Sail Near South China Sea Islands Claimed by Beijing,” Reuters, May 27, 2018.
- 4 美国官方有时并不直接承认进入 12 海里的行动是否是航行自由行动，只是泛泛强调，“美军能在国际法允许的任何地方自由航行”。每年国防部发布的《航行自由行动报告》的数据与媒体统计的数据也都存在出入。
- 5 Ronald O'Rourke, “China’s Actions in South and East China Seas: Implications for U.S. Interests—Background and Issues for Congress”, Aug 1, 2018, p.43.
- 6 Peter A. Dutton, Isaac B. Kardon, “Forget the FONOPs—Just Fly, Sail and Operate Wherever International Law Allows,” Lawfare, Jun 10, 2017.
- 7 “Statement of Admiral Harry B.Harris Jr., U.S. Pacific Command before the House Armed Service Committee on U.S.Pacific Command Posture”, Feb 14, 2018, <https://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20180214/106847/HHRG-115-AS00-Wstate-HarrisJrH-20180214.pdf>; <https://www.theguardian.com/world/2018/feb/16/admiral-warns-us-must-prepare-for-possibility-of-war-with-china>.
- 8 Advance Policy Questions for Admiral Philip Davidson, USN Expected Nominee for Commander, U.S. Pacific Command ,https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Davidson_APQs_04-17-18.pdf ,p.18.
- 9 Megan Eckstein , “CNO Richardson Calls for Tougher Actions in Gray Zone Conflicts with Russia, China”, USNI News, Feb 06, 2019, <https://news.usni.org/2019/02/06/cno-richardson-calls-tougher-actions-gray-zone-conflicts-russia-china>.
- 10 James M. Scott, “The Challenge of the South China Sea: Congressional Engagement and the U.S. Policy Response”, All Azimuth, Vol.7, No.2, 2018, pp.5-30.
- 11 115th Congress, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019”, Jan 3, 2018, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text#toc-H0D8DEFF163CC4216AA570BBA4FCC5201>.
- 12 Hu Bo, “No One Lost the South China Sea (And No One Will Win)”, The National Interest, Aug 20, 2018, <https://nationalinterest.org/feature/no-one-lost-south-china-sea-and-no-one-will-win-29337>.
- 13 Robert S.Ross, ”Troubled Waters”, The National Interest, May 6, 2018, pp.58-61.
- 14 Ryan Pickrell, “We will not be intimidated' — Mattis doubles down on US vow to counter China's attempts to dominate the South China Sea”, Business Insider, Oct 19, 2018, <https://www.businessinsider.com/mattis-calls-on-allies-to-stand-against-china-in-the-south-china-sea-2018-10?r=US&IR=T>; Marc Champion, Keith Zhai, “Mattis Calls Beijing’s South China Sea Military Moves a Coercion Attempt”, Bloomberg, Jun 2,2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-02/mattis-says-china-s-south-sea-military-moves-a-coercion-attempt>.
- 15 Seth Robson ,US urges Pacific allies to boost their military presence in South China Sea, Dec 28 2018, <https://www.stripes.com/news/pacific/us-urges-pacific-allies-to-boost-their-military-presence-in-south-china-sea-1.562346>.
- 16 U.S. Department of State, “U.S.-China Diplomatic and Security Dialogue”, Nov 9, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/11/287282.htm>.

东盟国家：合作与对冲

刘琳

2018年,东盟及东盟国家在南海问题上总体上依然是稳定因素,菲律宾继续搁置争议的政策,并与中国围绕南海油气开发合作达成谅解备忘录,越南、马来西亚、文莱等声索国南海政策也未发生大的变化。但是,作为南海问题的直接当事国,菲、越、马等声索国与中国之间围绕岛礁主权和海域划界的争议并未消除,且短时间内难以解决,各国国内对如何处理与中国在南海问题上的分歧存在不同看法,民众的民族主义情绪亦是领导层必须考虑的问题,外部势力不愿看到中国与东盟国家关系缓和的趋势,加强对菲越等国的拉拢和支持力度,试图继续鼓动这些国家冲在前面,制造麻烦,从而为其介入南海事务创造条件。在这种背景下,东盟国家的南海政策仍受到多重制约和影响,还存在较大变数。

菲律宾南海政策延续合作但受到多重因素制约。菲律宾在南海问题上总体延续对华合作良好势头,但菲国内杜特尔特与反对派和军方围绕南海问题的分歧也较为明显。

2018年,菲律宾在海上合作方面展现积极姿态。菲律宾继续通过中菲南海问题双边磋商机制(BCM)与中国探讨南海合作事宜。该机制分别于2月和10月在马尼拉和北京举行了第二和第三次会议。在第二次会议上,中菲双方就在BCM框架下启动渔业、油气、海洋科研与环保、政治安全等技术工作组达成一致。在第三次会议上,双

方通过 BCM 下设技术工作组会,就加强海上合作的路径进行了交流,相关合作领域涵盖影响南海政治安全的近期发展、海上搜救、海事安全、海洋环保、海洋科研、渔业等。

菲律宾与中国建立的海警海上合作联委会 2018 年 10 月也在广州举行了第二次会议。双方表示,愿进一步深化合作,积极开展舰船互访、联合演练、人员交流培训、热线联络机制等务实合作。¹菲律宾海警已经与中国海警开通热线,并正在商谈建立海空联络机制,以有效避免误判,防止发生海空意外事件。

中菲南海油气勘探开发合作取得重大进展。2018 年 11 月,习近平主席访问菲律宾期间,中菲达成《关于油气开发合作的谅解备忘录》。根据 11 月 26 日菲律宾方面公布的备忘录内容,该备忘录明确了油气开发合作的基本原则和工作机制。²双方决定根据有关国际法加快谈判相关安排,为在有关海域的油气勘探和开发提供便利。双方决定设立政府间联合指导委员会和企业间工作组,政府间联合指导委员会由外交部长牵头,能源部长参加,负责谈判、达成合作安排及其适用海域。同时,菲方将授权相关企业,中方授权中海油直接展开谈判磋商,双方将在 12 个月内致力于就合作安排达成一致。

然而,菲律宾南海政策及中菲关系仍受到多重因素的掣肘。首先,菲国内在南海问题上的争议很大。菲国内不少政要和军方长期受美国影响,主张维护并强化美菲同盟,在南海问题寻求美支持,保持强硬立场,所以他们对杜特尔特在南海问题上的一系列做法极为不满,指责杜特尔特的“软弱”正在损害菲利益。其次,杜特尔特本人基于维护

菲利益、稳住政局、平衡各派政治势力及争取军方支持等考虑，也不时在南海问题上宣示立场。2018年8月菲律宾军机在南海上空巡逻受到中方警告后，杜特尔特做出强硬表态，称中国无权驱逐驶经其南海人工岛礁的外国舰机，并希望中国“克制”自己的行为³。菲2019年将举行中期选举，2018年7月通过的《联邦宪法草案》也可能提交全民公投，修宪涉及将菲律宾政体改为联邦制，地方将有更大的自治权等敏感问题，菲国内仍存有不少争议。在菲律宾国内政治存在较多变数的情况下，杜特尔特的南海政策或面临更多制约。第三，菲国内民族主义情绪依然高涨。2018年8月，菲民调显示，近九成的菲成年人认为政府应对中国在南海的“军事化”采取行动并最终夺回被占岛礁。⁴第四，菲仍在加紧推进既占岛礁建设和填海造地，中菲围绕岛礁主权和海域划界矛盾可能不时发酵。近期，菲律宾国防部长洛伦扎纳表示，菲律宾正在中业岛扩建机场跑道和相关设施，并要求“其他国家尊重菲律宾主权”。⁵第五，在南海共同开发问题上，中菲之间也面临主权和管辖权争议，菲律宾宪法在共同开发及分成比例方面的制约，国内亲美势力质疑，具体细节尚待明确等挑战，备忘录能否导向最终的联合勘探或共同开发，前景尚不确定。第六，美国可能向菲律宾施加压力。美国正在加紧推进“印太”战略，其中南海是关注重点，为此，将菲、越等南海声索国作为重要拉拢对象。同时，菲在今后三年将担任中国-东盟关系协调国，对中国与东盟在南海问题上的谈判具有重要影响，美可能借此在共同开发或COC磋商等问题上，向菲施加直接或间接压力。

越南渐成为南海相关方中的最大不确定因素。越南在南海问题上基本延续以往政策，即一方面与中国通过高层互访及现有合作机制，继续保持南海问题上的稳定态势，特别是两国高层多次明确，要恪守两党、两国所达成的共识，严格落实《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》，管控好分歧，不采取使形势复杂化的行动，共同努力维护南海和平与稳定；另一方面，越南仍在采取各种步骤，强化其海洋战略布局，在 COC 等问题上坚持约束力主张，并继续其南海问题国际化战略，与美、日、法等国强化防务交流。

首先，通过新的海洋战略。越南第十二届中央委员会第八次会议于 2018 年 10 月颁布关于《2030 年前越南海洋经济可持续发展战略和 2045 年展望》的第 36 号决议。决议强调，一方面继续在尊重独立、主权、平等、互惠互利的基础上促进和加强与各国尤其是海洋强国的关系，另一方面坚决、坚持斗争，旨在维护海洋岛屿主权和越南的正当合法权益，积极主动在国际法的基础上以和平方式解决争端，维护有利于发展的和平稳定与合作环境。⁶

二是继续推进在南海填海造陆及岛礁建设。近年来，越南不断在南沙群岛所占岛礁进行填海扩建和升级基础设施。有媒体 2017 年底报道称，西礁出现了包括类似干船坞在内的新设施。⁷美国智库战略与国际问题研究中心的“亚洲海事透明倡议”也透露，2014 年以来，越南在南海 10 个岛礁填海造陆约 120 英亩（约合 48.6 万平方米），并扩建飞机跑道，增设雷达，提升巡逻能力。目前越南已经在 27 座南海岛屿上完成了填海造地，这个数字超过任何其他主权声索方。⁸实

际上，填海造岛以及加强所占岛礁建设是越南南海政策的惯性延续。一直以来，越南投入大量资源对其侵占的岛礁进行建设，以巩固对南海岛礁的占领及“主权”管辖。此外，越南试图在谈判尚未完成之前，抓紧为加强其岛礁防卫创造条件。

三是强化与美、日、澳、法等国海上安全合作与防务交流。为保持南海问题的国际化趋势，让美国等域外国家保持关注南海的热度，反对所谓的岛礁建设，不让南海局势的天平倾斜，越南近年来通过与域外大国的防务安全合作，拉大国介入南海事务。此外，据媒体报道，在 COC 谈判中，越南是提出禁止性条款最多的国家，一些内容直接涉及领土和管辖权争议，甚至明显指向中国。⁹

马来西亚总体延续既定政策。2018 年 5 月，马来西亚发生政权更迭，92 岁高龄的马前首相马哈蒂尔率领“希望联盟”击败长期执政的“巫统”，再次出任首相。马哈蒂尔曾在其上个任期期间，推动了中马关系的友好发展，但其此次上台后，宣布将对前政府与中国签署的一系列协议进行重新审查，引发外界对中马关系的担忧。他如何处理南海问题也是外界比较关注的。从目前来看，马哈蒂尔虽然对中国的看法与以往相比发生了变化，对中国崛起可能带来的地区影响表现出更多的戒备和担忧，但基本上仍将保持中马关系稳定作为重要考虑。在南海问题上，马基本政策并未发生大的变化。2018 年 8 月，马哈蒂尔访华期间，中马发表联合声明，其中关于南海问题，双方强调维护南海和平、安全与稳定及航行自由和安全的重要性，认为各直接有关主权国家应根据包括 1982 年《联合国海洋法公约》在内的国际法原

则，通过友好磋商和谈判以和平方式解决争议。双方强调各方应保持克制，不采取使争议复杂化、扩大化的行动。双方将同其他东盟国家一道，全面有效落实《南海各方行为宣言》，积极推进海上务实合作和“南海行为准则”磋商，争取在协商一致基础上早日达成有效的“准则”。¹⁰

但是，马哈蒂尔在多个场合也就南海问题发表了一些看法，其中2018年6月，他在接受采访时表示，马来西亚将保持在南海的存在，并保留对声索范围内岛礁的主权。他在内阁例会上则表示，“在南海和马六甲海峡水域最好没有军舰出现”。同年10月，他又重申了上述立场，“马来西亚的政策是在南海不要有任何战舰和军舰，因为如果军舰部署在这一地区，可能使地区紧张局势升级为武装冲突甚至战争。”¹¹马哈蒂尔的上述表态，一方面显示马来西亚在南海领土主权问题上不会退缩，将继续巩固对既占岛礁的控制；另一方面，不希望南海有军舰存在，既可以理解为马来西亚不希望美国或其他域外国家的军舰出现在南海，也暗含了对中国在南海军事活动的警惕。实际上，马哈蒂尔的看法与马来西亚近年来在南海问题的政策趋向有关，马虽然仍相对低调，但对中国在南海南部的执法活动日益表现出强烈的不满情绪。在南北康暗沙等问题上，马来西亚也时常会有一些小的动作，同时，马来西亚还明显加强了与美日等国的防务合作。2018年6月，马哈蒂尔访问日本期间，两国同意将确保马六甲海峡和南海对所有国家的自由开放。¹²

东盟声索国的海上力量建设值得关注。越南长期坚持“积极防御”

军事战略和“陆缩海进”的战略方针，但近年来也不断充实和完善新的内容。2018年越南发布了新的国防战略，出现了一系列新的提法比如特别强调国防“日益现代化”的要求，认为在第四次工业革命大力发展，战争双方使用高科技装备的条件下，迈向“日益现代化”是必要的甚至是迫切的问题。此外，强调内在力量与外部势力的结合，认为在越南深度融入国际的背景下，通过促进与国防伙伴在双边和多边层面的广泛国际合作，获得外部力量支持显得越来越重要。¹³在军事战略方面，随着潜艇的入列，越南开始研讨如何利用潜艇和水下作战实现“海上拒止”或“反干涉”战略。¹⁴越南认为，“海上拒止”是指在己方兵力无法拥有制空权和制海权的情况下，尽可能阻止对手或“从事支援战争贸易活动的商船”对海域的使用。这是军力不太强的小国面对强敌时所采取的防御性、被动战略。要成功实施该战略，越南海军的各个分支必须相互合作。例如，要实施反潜行动，水面舰艇和海军航空兵需要与潜艇协同行动。同时，还要对指挥控制、情报、侦察、监视能力等进行进一步投资。

菲律宾 2018 年进入新的《武装部队现代化计划》第二阶段（2018-2022 年）。第一阶段为 2013-2017 年，主要采购用于应对内部安全挑战的军事装备；第二阶段将装备采购转向领土防御。计划 5 年内拨款 3000 亿比索（约 56 亿美元），采购如下装备：陆军方面，主要是拖曳式和自行榴弹炮、多管火箭炮系统、地面机动车辆、轻型坦克；海军方面，包括两艘导弹护卫舰（已从韩国采购，2020 年前交付）、两栖攻击车辆、反潜直升机、多用途舰艇、潜艇¹⁵；空军方面，

计划采购两个中队的多用途战斗机，以及从韩国再采购 12 架 FA-50 战斗机。

马来西亚海军 2018 年 11 月推出“15 至 5 转型计划”，是指导马海军未来 30 年发展的重要文件。该计划提出，马来西亚海军发展的愿景是 2030 年前成为可靠的、多样化的力量，主要任务是保卫马来西亚领土和海上利益。该转型计划的核心是将马来西亚海军现有的 15 种类型舰船减为 5 种，最终到 2050 年实现拥有 12 艘濒海战斗舰(LCS)、4 艘潜艇 (SSK)、3 艘多功能支援舰 (MRSS)、18 艘大型巡逻舰 (濒海任务舰 LMS)、18 艘新一代巡逻舰。

印尼则继续强化在纳土纳群岛的军事部署。2018 年 12 月，印尼国民军总司令哈迪上将在纳土纳群岛主持了一个军事基地的成军仪式。哈迪在印尼军方发布的一份声明中说，建立这个前哨基地的目的是威慑任何潜在的安全威胁，尤其是在边界地区。该基地将部署一个陆军营，以及一个海军陆战队、工程和炮兵连，并有一个无人机中队机库，配备地对空导弹防御系统等军事设施。

东盟及东盟非声索国总体表态积极谨慎。作为东盟中的南海问题非声索国，新加坡和泰国分别是 2018 年和 2019 年的东盟轮值主席国，对 COC 磋商及相关合作有重要影响。2018 年，新加坡担任东盟轮值主席国，且在 8 月之前同时担任中国-东盟关系协调国。期间，在新加坡的协调下，中国与东盟在南海这个棘手课题上取得显著进展。¹⁶同时，新加坡呼吁各方保持克制，继续推进“准则”磋商，并以和平方式解决争端。新加坡还推动中国与东盟积极落实《南海各方行为宣言》

框架下的危机管控措施，特别是 2016 年通过的《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《关于南中国海适用〈海上意外相遇规则〉联合声明》。2018 年 4 月，东盟在一份声明中表示，东盟各成员国与中国外交部已成功测试热线，南中国海一旦发生紧急事故，各国可迅速沟通处理，以避免形势误判。¹⁷此外，新加坡在任内协调中国与东盟成功举行了首次海上联合军演，重点演练了《海上意外相遇规则》使用及海上联合搜救。此次演习有助于中国与东盟增进互信，深化防务合作及海上安全合作。

2019 年泰国接任东盟轮值主席国。2 月 16 日，国务委员兼外交部长王毅在清迈与泰国外长敦举行战略磋商。双方就南海问题深入交换意见，积极评价当前南海局势趋于稳定，表示各方加强对话、管控分歧、深化合作的势头正在不断加强，强调有关国家应继续通过友好协商和谈判，以和平方式解决争议。泰方高度赞赏中方提出的三年完成 COC 磋商愿景，强调愿以此为目标，同其他东盟国家一道积极推动磋商提速增效，早日达成符合地区实际、各方共同遵守的地区规则，造福地区和国际社会。¹⁸

- ¹ “中菲海警联委会共谋南海执法合作”，《环球时报》，2018年10月12日。
- ² Jay L. Batongbacal, “The Philippines-China MOU on Cooperation in Oil and Gas Development”, *Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS*, Dec 5, 2018, <https://amti.csis.org/philippines-china-mou-cooperation-oil-gas-development/>.
- ³ “Duterte ‘comfortable’ in criticizing China now due to ‘closer ties’ — Cayetano”, *Inquirer*, Aug 16, 2018, <https://globalnation.inquirer.net/169099/duterte-comfortable-criticizing-china-now-due-closer-ties-cayetano#ixzz5jeQehwYK>.
- ⁴ Richard Javad Heydarian, “Duterte and the Philippines’ Contested Foreign Policy”, *Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS*, Aug 20, 2018, <https://amti.csis.org/duterte-philippines-contested-foreign-policy/>.
- ⁵ “菲防长促中国和他国尊重菲南沙群岛主权”，《联合早报》，2019年2月11日，<https://www.zaobao.com.sg/special/report/politic/southchinasea/story20190211-930784>。
- ⁶ “越通社：加强和扩大海洋合作”，越南全民国防杂志网站，2019年1月11日，<https://zh.vietnamplus.vn/加强和扩大海洋国际合作/90741.vnp>。
- ⁷ “外媒：越南在南海基建升级 3年填海造陆 48.6万平米”，环球网，2017年12月18日，<http://hqttime.huanqiu.com/article/a-XCXVR427FD9B778923B98F>。
- ⁸ “‘小动作’不断，越南成南海‘定时炸弹’？”，中国南海新闻网，2017年12月26日，<http://nanhai.haiwainet.cn/n/2017/1226/c3542184-31217260.html>。
- ⁹ Greg Torode, “Tough South China Sea talks ahead as Vietnam seeks to curb China's actions”, *Reuters*, Dec 31, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-china-southchinasea-asean/tough-south-china-sea-talks-ahead-as-vietnam-seeks-to-curb-chinas-actions-idUSKCN1OT0ML>。
- ¹⁰ 《中华人民共和国政府和马来西亚政府联合声明》，新华网，2018年8月20日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-08/20/c_1123298716.htm。
- ¹¹ Statement by Prime Minister Tun Dr Mahathir Mohamad during the interview with BBC Hardtalk Programme, Oct 2, 2018, quoted from Jalila bt. Abdul Jalil, “Malaysia’s Claims and Positions over Maritime Features in the South China Sea”, presentation at the 10th International Conference on the South China Sea in Vietnam, Nov 8-9, 2018, http://www.maritimeissues.com/uploaded/SCSC10/3_3_%20Jalila%20Abdul%20Jalil_8_11.pdf。
- ¹² “Malaysia, Japan agree to keep Melaka Strait, South China Sea open for navigation”, *Bernama*, Jun 12, 2018, <https://www.nst.com.my/news/nation/2018/06/379192/malaysia-japan-agree-keep-melaka-strait-south-china-sea-open-navigation>。
- ¹³ 阮孟雄：《越南国防战略——党新形势下的军事路线体制化》，越南《全民国防》网站，2018年12月12日，<http://tapchiqptd.vn/zh/理论与实践/越南国防战略——党新形势下的军事路线体制化（续完）/12972.html?pageindex=3>。
- ¹⁴ Truong Minh Vu, Nguyen The Phuong, “The Modernization of the Vietnam People’s Navy: Grand Goals and Limited Options”, *Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS*, Apr 6, 2018, <https://amti.csis.org/modernization-vietnam-navy/>。
- ¹⁵ 潜艇本计划在第三阶段采购，但菲海军司令计划提前至第二阶段。采购的潜艇数量将不只1艘，菲为此还组建了潜艇小组，将人员送往国外进行水下行动培训。
- ¹⁶ “学者：南中国海局势艰难时期 经我国协调亚细安中国关系进展显著”，《联合早报》，2018年8月14日，<http://www.zaobao.com/special/report/politic/southchinasea/story20180814-882934>。
- ¹⁷ “与中国热线测试成功 南中国海事故可迅速处理”，《联合早报》，2018年4月29日，<http://www.zaobao.com/special/report/politic/southchinasea/story20180429-854630>。
- ¹⁸ “王毅与泰国外长敦战略磋商：共同维护南海航行飞越自由”，外交部网站，2019年2月16日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1638449.shtml>。

其他域外大国加大干预南海事务力度

唐培

随着中美战略竞争加剧，南海地缘战略地位进一步凸显。日本、澳大利亚、英国、法国等域外国家基于本国战略利益考量并因应美战略调整，介入南海政策取向更加清晰，竞相跟进，多手推进地区合作、加大干预的势头之愈发突出，持续强化地区存在，力图与美呼应协同、借势牟利。

提升南海战略关注，介入意愿趋强。在美国推进“印太”战略落实背景下，日本、新西兰、加拿大等域外国家加强南海事务“攸关方”身份认同，进一步提升对南海的战略关注，推动国家相关政策调整落实。日本以实现“新的海洋立国”¹为战略目标，精心筹划、有序推进“南下”战略实施。随着2018年5月15日日本正式通过第三期《海洋基本计划》，日本首次提出“综合性海洋安全保障”概念，以海洋权益维护和海洋安全保障为重点，调整海洋政策²。根据该计划，日本将“加强合作，促进东盟国家整体能力建设”；“进一步加强日美在海上安全广泛领域的协调，加强与友好国家的协调”；“利用G7、东亚首脑会议、东盟地区论坛和东盟国防部长扩大会议等国际框架，与有关国家进行协调，以加强旨在维护法律规则的外交倡议”；“升级电子海图，在日本-东盟融合基金支持下与沿岸国合作开展联合水文测量，确保马六甲海峡和新加坡海峡的航行安全”；“在东盟地域培训中心培训和保障船舶交通服务运营商，加强与东亚峰会与会国家的合作，以保障航

行自由和安全”。³上述行动指向在很大程度上反映了日本南海政策基点，即确保日本领水及之外的国家利益安全、确保日本重要海上战略通道稳定使用、加强国际海事秩序、促进国际海洋合作。据此，日本将加大向东盟国家出口装备、提供技术的力度与规模，逐步与之建立战略性对话合作机制，并可能通过“美日+1”模式与菲律宾、越南、印度等国深化海洋安全合作。2018年11月，日本政府将其“印太战略”更名为“印太构想”，以柔化其战略雄心，争取东盟支持，还与美国就印太地区基础设施建设合作达成一致。新西兰政府2018年7月发布“2018 战略性国防政策声明”⁴，有意渲染“中国威胁”，点名“关切”中国南海举动；其中，将中国“追求影响力范围”归为出现“规则和区域争夺”、进而导致“国际秩序承受压力”的主要原因之一，指称“中国融入国际秩序，但却未接受传统上引领现行秩序的国家所捍卫的治理方式和价值观”⁵，这与美国对中国“修正主义国家”的认定如出一辙。此外，加拿大参议院2018年4月投票通过涉南海动议，谴责中国在南海的挑衅和扩张行为。⁶上述情况表明有关地域外大国南海政策立场出现调整动向，介入意愿趋于增强。

巩固地区联系纽带，强化介入南海抓手。日本、澳大利亚等国在建强地区联系纽带，深化地区合作的同时，控牢介入南海抓手，强化多手介入之势，积极提升地区影响力和竞争力。**政治上**，日澳等国认可东盟中心地位及其作用发挥，重点聚焦“南海行为准则”，寻机干扰“准则”磋商进程，主要包括：宣扬“中国策略性延缓‘准则’磋商时间”让其无法达成，公开质疑和挑衅中国推进“准则”磋商的诚意，在中国

-东盟间制造不和谐音；对于越南欲借域外国家之力、提升磋商中影响力、增加外交筹码，给予积极回应，籍双边对话会晤，就“准则”表达共同立场；强调“第三方关切”，提出“‘准则’不能损害非签署国的权利及利益”，并鼓噪“准则”磋商应开放、透明。⁷ 2018年8月，美日澳三国在新加坡举行三方战略对话机制下第8次部长级会晤期间，发表声明，呼吁“‘准则’应符合现行国际法，不应损害第三方利益或国际法赋予所有国家的权利”。⁸这体现了美日澳在“准则”问题上以确保“第三方利益”的一致立场，力图借由插手南海地区秩序构建，进而谋求争夺地区规则制定主导权。**法理上**，日、澳等国在充分利用诸如G7、香格里拉对话会等多边平台就南海问题表达关切的同时，突出强调“遵守国际法”重要性，并以此作为其介入南海问题的重要平台。重点是：强调南海仲裁案裁决将为未来和平解决南海争端提供有益的基础；声明应全面遵守包括1982年《联合国海洋法公约》在内的国际法，尊重各项外交和法律程序，和平解决南海争端，不使用武力或以武力相威胁；包括中国在内的所有国家有责任“遵守国际法，尊重航行与飞越自由及其他合法的海洋利用”。**经济上**，在加强与东盟国家在贸易投资、企业发展、交通、能源等领域的合作的基础上，积极推进“全面进步的跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）成形，以挽回因美国2017年宣布退出、“跨太平洋伙伴协定”（TPP）搁浅的窘境。“全面进步的跨太平洋伙伴关系协定”已获日本、墨西哥、新加坡、加拿大、新西兰、澳大利亚6国批准并于2018年12月30日生效。⁹作为亚太地区首个大型自贸协定，该协定一旦生效，将进一步加剧国际经

贸区域化、集团化趋势，并且成为发达国家抢夺制定国际贸易新规则主导权的重要平台和路径。¹⁰此外，日本、印度等国近期与地区有关国家加强油气资源开发领域合作态度积极。其中，印度、越南两国明确“鼓励印度石油天然气总公司与越南油气集团在越南陆地、大陆架及专属经济区进行尤其开发合作”¹¹。

聚焦海上安全，深化地区海上安全合作。日本、澳大利亚、印度等国以维护本国海上安全利益为基点，极力推动与南海地区国家在海上安全领域增进共识，以加强海域感知，应对自然灾害管理，加大打击恐怖主义和极端暴力主义，网络安全等为切入，加强防务合作。其中，日本与越南就加强海洋安全合作达成一致，并签署《面向下个十年的越日防务合作共同愿景声明》¹²，为双方未来的防务合作指明方向；与菲律宾海军签署双方深化合作执行协议；根据防卫装备转移三原则，推进与地区国家在防卫装备和技术上的合作，如与马来西亚签署《国防设备和技术转让协定》，完成向菲律宾无偿转让海上自卫队TC-90教练机（5架）¹³。印度将与东盟发展防务合作置于优先，与越南基于全面战略伙伴关系，有效展开落实《2015至2020年越印防务合作共同愿景联合声明》，加强各军种及网络安全合作项目，向越南提供6亿美元国防贷款，以用于建造海上巡逻船和发展国防工业，共同打击海盗，保障航海安全，同意举行首次海上安全双边对话¹⁴；与印尼签署国防合作协议，以此作为建立全面战略伙伴关系的一部分，重点包括扩大联合生产、技术转让与援助、优先军品采购等方面加强合作¹⁵，在军事对话、联合演习、海上安全、反恐打击、网络犯罪、

武器走私等问题上加深合作，两国于 2018 年 11 月间举行首次海上联演¹⁶，标志两国海上军事安全合作关系发展取得重重要进展；与新加坡着眼构建双边“强大和长期的防务关系”，在两国海空协议指导下，以舰艇后勤保障、空中联演联训等为重点，加强海上安全领域合作。澳大利亚与菲律宾开展“预言-菲律宾”（Operation Augury-Philippines）行动，在菲派驻人员，共享反恐战术经验和方法¹⁷；与印尼举行年度高层委员会会务，确定将扩大 2019 至 2020 年有关海陆空防务联演技交流项目，强调增加双边军演复杂条件，加强军信息共享及在印度洋务实海上安全合作的重要性¹⁸。

拓展力量存在，加强行动协调配合。日本、澳大利亚、英国等域外国家国派出军舰常态赴南海部署，任务安排密集，行动样式丰富，活动范围不断拓展。其中，2018 年 4 月澳大利亚派出“安扎克”号、“成功”号图、“图文巴”号三艘舰赴南海执行三个月部署任务，期间，与越南、印尼、菲律宾等地区国家开展访问交流、后勤补给、过航演练等活动，并在《五国防务协议》框架下与马来西亚、新加坡、英国、新西兰开展“五国之盾”联合军演，旨在通过多重威胁环境中的海陆空行动，提升五国间行动协同，加强工作协调。¹⁹2018 年 8 月，英国海军“海神之子”号舰进入中国西沙领海，以彰显其维护“航行自由”立场，为美国盟国在南海开展的首例“航行自由”行动。2018 年 9 月，日本海上自卫队“黑潮”号潜艇与“加贺”号直升机驱逐舰等三艘舰船在南海相关海域开展反潜演习，之后“黑潮”号潜艇首次在越南金兰湾驻泊，并与越方开展有关航行训练，“加贺”号编队先后对菲律宾、印尼等国

进行港口访问²⁰。此外，印度、法国、新西兰、加拿大等国亦派遣海军舰船在南海执行部署任务，显示存在、拓展战略空间意图明显。日、澳、英等国注重依托同盟框架下的双多边对话机制，如日美、美澳、日澳、日英间 2+2 磋商以及美日澳、美日英等三方对话机制，进一步提升战略共识，加强印太地区的政策对接，并就有关南海问题加强立场协调与行动配合。其中，日美防长会谈讨论，在美国、日本、东南亚国家间开展防务合作，改善南海地区态势²¹；日本海上自卫队舰艇在南海执行部署任务期间，还与美国、澳大利亚、菲律宾等国开展海上联演；2019 年 1 月，美国“麦坎贝尔”号导弹驱逐舰与英国海军“阿盖尔”号护卫舰在南海演练了通讯、机动等科目，为美英两国首次在南海举行海上联合训演，旨在“应对共同关心的重要安全议题”²²。

综上，域外多国通过政治、经济、法理、安全等多种手段加深介入南海、扩大地区存在，并成为当前南海局势的突出特点。南海处于印太两洋连接部，在大国竞争博弈日益加剧背景下，其在政治、经济、安全等方面的地缘战略价值进一步突显。未来一段时期，日本、澳大利亚、英国、法国、印度等国以维护本国地缘战略利益为政策基点，因应美国“印太”战略推进实施并考虑增加对华外交筹码的现实需求，多手干预仍将是域外各有关国家南海政策的基本取向，重点是加大对“准则”磋商的关注或介入，加强在南海的力量部署及行动，以及拓展与东盟国家围绕南海的防务和经济合作。

一方面，日、澳、印、英等域外国家干预南海意愿趋于增强，会不断采取单边行动。尽管受中日关系转暖影响，两国在海上相持对峙

的态势将在一定程度上出现缓和，但日本不会放弃自己的“南下政策”，其在南海的军事力量存在会持续加强。英国国防大臣威廉姆森 2019 年 2 月宣布将派遣“伊丽莎白女王”号航母赴南海，此前还公开称英国计划在南海建新的军事基地，候选地包括新加坡和文莱。虽然英国政府内部对于航母部署南海看法不一，对南海建基地未作证实，但有关举动亦不乏面临脱欧压力、向美靠拢争取支持的现实考虑。

另一方面，美盟体系内多方协同、集体行动的效应可能更加显著。除印度、俄罗斯之外，介入南海的域外国家多属美国盟友。日本、韩国、澳大利亚、新西兰、加拿大等国均将与美国间同盟关系视其战略利益的重要组成。在联盟体系框架下，将就南海问题加强盟国间立场协调，并可能在外交、法理、舆论以及海上行动等多个层面促进行动配合，进一步强化集体效应，以谋求本国南海利益最大化。以英美近期南海联训为例，美盟间南海联合行动明显增强，甚至不排除适当条件下，在参与方、行动协同等方面扩容。由此，域外国家加大在外交、经济和安全等领域的介入，使各方围绕地区规则制定、海洋控制等的较量与争夺更加复杂，或趋激烈。特别是部分域外国家配合美国加强在南海的军事力量存在和活动，势必会加剧该地区的安全对立和地缘政治的紧张。

- ¹ Basic Act on Ocean Policy (Act No. 33 of April 27, 2007), Dec 18, 2018, https://www8.cao.go.jp/ocean/english/act/pdf/law_e.pdf, p.1. .
- 2 “The Third Basic Plan on Ocean Policy”, Dec 20, 2018, https://www8.cao.go.jp/ocean/english/plan/pdf/plan03_gaiyou_e.pdf, 2018-12-20.
- 3 “The Third Basic Plan on Ocean Policy”, Dec 20, 2018, https://www8.cao.go.jp/ocean/english/plan/pdf/plan03_gaiyou_e.pdf.
- 4 New Zealand Government, Strategic Defence Policy Statement 2018, Dec 20, 2018, <http://www.nzdf.mil.nz/corporate-documents/strategic-defence-policy-statement-2018.htm>.
- 5 New Zealand Government, Strategic Defence Policy Statement 2018, Dec 20, 2018, <http://www.nzdf.mil.nz/downloads/pdf/public-docs/2018/strategic-defence-policy-statement-2018.pdf>, p.16-17.
- 6 “Canadian Senate decries China's 'hostile' behavior in South China Sea”, Philstar, Jan 11, 2019, <https://www.philstar.com/world/2018/04/25/1809345/canadian-senate-decries-chinas-hostile-behavior-south-china-sea>.
- 7 闫岩：“南海步入以“准则”磋商为牵引的秩序构建新时代”，南海研究院，2019年1月5日，http://www.nanhai.org.cn/review_c/335.html。
- 8 “Australia-Japan-United States Trilateral Strategic Dialogue Joint Ministerial Statement”, Jan 6, 2019, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/08/284940.htm>.
- 9 根据协定有关条款规定，签署国中至少 50%（11 个参与国中的 6 个）批准后批准 60 天内生效。澳大利亚于 2018 年 10 月 31 日签署 CPTPP，为第六个协定签署国。该协议于 2018 年 12 月 30 日对最初的六个批准国生效。见“Australia ratifies the TPP-11”，Joint media release, Oct 31, 2018, https://trademinister.gov.au/releases/Pages/2018/sb_mr_181031.aspx; Dwyer Colin, “The TPP Is Dead. Long Live The Trans-Pacific Trade Deal”, Mar 12, 2019, <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2018/03/08/591549744/the-tpp-is-dead-long-live-the-trans-pacific-trade-deal>.
- 10 樊莹：“CPTPP 的特点、影响及中国的应对之策”，《当代世界》，2018 年第 9 期，第 8 页。
- 11 “VN, India issue Joint Statement”, Dec 22, 2018, <http://news.chinhphu.vn/Home/VN-India-issue-Joint-Statement/20183/33242.vgp>, 2018-12-22.
- 12 Japan, VN hold 6th defense policy dialogue, Oct 28, 2018, <http://news.chinhphu.vn/Home/Japan-VN-hold-6th-defense-policy-dialogue/201887/34186.vgp>, 2018-10-28.
- 13 Japan Ministry of Defense ,Defense of Japan 2018, Jan 6, 2019, http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2018/DOJ2018_Digest_1204.pdf, p.24.
- 14 “Full Joint Statement between VN-India”, Jan 6, 2019, <http://news.chinhphu.vn/Home/Full-Joint-Statement-between-VNIndia/201811/35233.vgp>.
- 15 Jon Grevatt, “Indonesia and India to boost defense industrial collaboration”, Janes, Dec 10, 2018, <https://www.janes.com/article/80477/indonesia-and-india-to-boost-defence-industrial-collaboration>.
- 16 Ridzwan Rahmat, “India, Indonesia hold inaugural edition of Exercise ‘Samudra Shakti’”, Janes, Jan 26, 2019, <https://www.janes.com/article/84568/india-indonesia-hold-inaugural-edition-of-exercise-samudra-shakti>.
- 17 Australia Department of Defense ,” Operation Augury – Philippines”, Oct 23, 2019, <http://www.defence.gov.au/operations/opauguryphilippines/>, 2018-10-23.
- 18 Australia Department of Defense, “Sixth annual Australia-Indonesia High Level Committee meeting”, Oct 23, 2018, <https://news.defence.gov.au/media/media-releases/sixth-annual-australia-indonesia-high-level-committee-meeting>.

- 19 Australia Department of Defense, “Royal Australian Navy Ships visit Vietnam”, Apr 23, 2018, <https://news.defence.gov.au/media/media-releases/royal-australian-navy-ships-visit-vietnam>;
“Royal Australian Navy Ships complete visit to Malaysia and the Philippines”, Oct 23, 2019, <https://news.defence.gov.au/media/media-releases/royal-australian-navy-ships-complete-visit-malaysia-and-philippines>.
- 20 Japan Ministry of Defense, Press Conference by Defense Minister Onodera, Sep 18, 2018, <http://www.mod.go.jp/e/press/conference/2018/09/18a.html>.
- 21 Japan Ministry of Defense, Defense of Japan 2018, Sep 18, 2018, http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2018/DOJ2018_Digest_1204.pdf, p.16.
- 22 Ryan Gaydos, US, Britain conduct joint navy drills in South China Sea amid worries about China's military power, Jan 21, 2019, <https://www.foxnews.com/world/us-britain-conduct-joint-navy-drills-in-south-china-sea-amid-worries-about-chinas-military-power>.

建议及展望

胡波

中美亟待提升海上战略对话的质量。迄今为止，中美关于南海局势尚没有深入实质的沟通，包括中美外交安全（2+2）对话等机制都停留在相互重申立场的阶段，中方要求美方不得侵犯其岛礁主权和主权权益，而美方则强调中方不得破坏南海的航行自由，不能搞岛礁“军事化”。然而，中美矛盾的焦点既非主权之争，也非航行自由之争，而是权力和秩序之争。美国对岛礁的兴趣不在主权，而在于中方依托岛礁构建的能力；而中方虽然坚持断续线主张，没有任何证据表明中方破坏了南海岛礁 12 海里以外的航行自由，包括军舰和军机在内的行动都没有受到实质性阻碍。一定程度上，双方都有试图通过强调主权和航行自由这样的基本国际准则，以占领道德制高点去限制对方在该地区的行动，特别是美方，明知道中国根本不可能控制南海，却不断用这样的想象和臆测进行国际国内政策动员。随着中美南海战略竞争的加剧，双方最应该谈的是军备控制、权力结构和军事行动规则等实质问题，而非主权和航行自由这样的表面问题。形势的发展也容不得双方继续浪费时间，如果未来双方不能在南海的权力结构、行为规则和海上秩序等核心议题上取得共识，武装冲突也许真的无法避免。为此，我们鼓励双方停止在表面打转，直接触及核心，谈一些真问题。考虑到中方并没有做出破坏航行自由的举动，美国应停止在主权相关问题上进行选边站，以为深入对话创造气氛。目前，美国虽然在南海

岛礁归属问题上保持着明文上的中立，但已经在海域划界问题上“选边站”，片面抨击中国的海洋主张，这实际上加大了问题的复杂性。

日澳英等域外大国有推动局势降温的重要责任。中美南海竞争的加剧，势必会压缩日澳英等国的战略空间。虽然对于它们而言，在中美间“选边”较为容易，毫无疑问会选美国一方。问题在于程度，这些国家都有自己的政策弹性和灵活性，而这对于缓解南海的局势紧张非常重要。如果它们的南海政策置基本的平衡于不顾，完全追随美国，那将极大推高局势的紧张。而局面的失控不仅将会压缩它们的选择空间，还会最终殃及池鱼，损害它们自身的利益。因此，盲目在南海煽风点火不仅不够明智，也相当危险。对于当前的南海局势而言，域外国家扮演着最后砝码的作用，它们基本上倾向于支持美国，但还留有余地，不想过度刺激中国，一旦不再保留余地和弹性，必将助长美国的冒进和中国的强力反制，局势将再难控制。当然，域外国家在南海确有自己的合理需求，比如南海通道的畅通及航行自由，它们还有些自己的非份想法，比如利用南海问题牵制中国。不过，在自身航行自由和其他利益并没有遭受损害之时，盲目向中方施压，甚至采取军事行动绝非明智之举。

有关域内国家在南海的小动作值得重视。出于既定立场，越南和菲律宾加快了在其侵占岛礁上的填海造陆和其他基础设施工程。据公开报道，菲律宾和马来西亚甚至伺机占据新的无人岛礁，这种严重违反《南海行为宣言》（DOC）的行为如果不能自我克制，必将严重危及该地区的和平与稳定。越南和马来西亚等国新的油气开发区块已大

幅侵入争议区，资源之争处理不好，也会引发新的动荡。中方的搁置争议和克制当然是有条件的，那就是相关各方能够相向而行。如果有关方误解了中国的善意，过于咄咄逼人，很可能会引发中国的必要反应。

COC 谈判进入实质磋商阶段，难度加大。如果说前一阶段的单一文本磋商是做加法，即将各方的关切都先纳入进来；那么后一个阶段就是在做减法，因为随着实质条款谈判的开始，必然会有舍弃，¹这就涉及到谈判各方的切身利益，难度和复杂程度可想而知。中国虽然对外宣示了 3 年的谈判期限，但这仅仅是中国的愿望和决心，具体能否三年谈成，还取决于各东盟国家的意愿是否同步。即便同步，要在三年内就诸多敏感复杂的条款达成一致，也非易事。

共同开发及海上务实合作进入深水区。COC 磋商和海上务实合作是中国与东盟国家稳定南海局势的两大抓手。近两年来，相关各方在渔业、油气和防务等领域的合作都取得了切实的进展，2018 年 10 月，中菲达成《关于油气开发合作的谅解备忘录》则标志着共同开发取得重大突破。然而，一旦由原则性共识进入到具体的合作区域和合作领域，矛盾和困难便接踵而来。一个根本性问题是，如何确定或认知争议区域？即便相关各方都认可，油气和渔业合作安排并不对最终的划界谈判构成实质影响，他们也难以忽视资源开发和经济存在在南海争议博弈中的重要作用。最近一段时期，南海的油气和渔业合作问题日益成为舆论关注的焦点，一些智库纷纷发表相关合作计划或合作倡议，影响南海局势走向的意图非常明确。其中，亚洲海事透明组织

(AMTI) 提出了一个非常全面详细的南海合作路线图，主要包括合作打击跨国犯罪与进行联合海洋研究、渔业管理与环境保护，以及油气开发合作。² 尽管报告宣称“力求务实和可操作性”，但迄今为止，并没有任何相关方给予积极回应。作为理论探讨，这样的报告当然有其自身的价值，但现实中，南海的共同开发及海上务实合作可能只能“摸着石头过河”，这样的路线图很大程度上是“纸上谈兵”。在很多问题上比如渔业摩擦，中国也并非矛盾的焦点，东盟国家间的矛盾可能更加尖锐。考虑到渔业资源动态流动的特殊性，南海沿岸国确有责任形成一个多边的渔业合作机制，以规范南海区域的渔业生产并加强资源养护。油气的合作更为敏感，各方面面临的情况也不尽相同，更好的办法是通过双边的形式稳步推进。

¹ 该说法源自中国南海研究院院长吴士存。

² Defusing the South China Sea Disputes: A Regional Blueprint, Oct 11, 2018, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/181011_DefusingTheSouthChinaSea2.pdf?b4g3jomy63uhQq4DzsnV.vJuhmlkl6Qu.

版权声明

本报告版权归北京大学海洋研究院和“南海战略态势感知计划”所有，本报告中所有的文字、图片、表格均受到中国法律知识产权相关条例的版权保护。未经许可，任何组织和个人，不得使用本报告中的信息用于出版、发行等目的。转载时务必注明出处。

© Copyright 2019 SCSPi

北京大学海洋研究院

版权所有 侵权必究



SCS Probing Initiative



南海战略态势感知