东盟国家及组织对南海仲裁案的反应及政策走向

杨光海

[内容提要] 南海仲裁案结果宣布后，引起有关各方的强烈反响。东盟各国作为南海周边国家和南海问题的最主要攸关方，对此的反应尤其值得注意。由于东盟各成员国的利益和立场不同,它们所做出的反应存在很大差异。东盟组织由于采取的是“协商一致”的决策原则，在达成共同立场方面有较大困难，表现在包括仲裁案在内的南海问题上就是，搁置或遮盖内部分歧，就能够达成一致的地方形成共同立场。东盟方面对待仲裁结果的政策走向既有对中国比较有利的一面，也存在一些消极负面的影响。对此，我们必须要有足够清醒的认识。

[关键词] 东盟国家　东盟组织　南海仲裁案　反应及政策走向

[作者简介] 杨光海，解放军国际关系学院国家安全战略研究中心主任、教授、博士生导师，和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815　　[文献标识码]A

[文章编号]1006–6241(2016)05–0001–23

2016 年 7 月 12 日，“常设仲裁法庭”宣布了南海仲裁案的结果后，在国际上引起轩然大波。由于这是一场由菲律宾违反国际法和有关协议单方面提起、受到个别大国操纵的“政治闹剧”，理应遭到中国政府的坚决抵制和国际正义舆论的反对，由此做出的裁决只能是“一张废纸”。

中国在南海的领土主权和海洋权益不会因此而有任何改变，中国在南海的维权努力也不会因此而止步。但由于它涉及的毕竟是备受关注的南海问题，由此引发的国际反响非常强烈。有关各方围绕裁决正掀起一场舆论战和外交战，其走向势必会对南海争端产生新的影响，中国在南海的维权也将面临新的局面。特别是，由于利益和立场的不同，有关各方对仲裁结果势必会有不同的态度和解读，也不乏少数国家企图利用仲裁结果大做文章，将其作为向中国施压的新筹码。对此我们必须有足够清醒的认识，未雨绸缪，争取主动，将其负面影响降至最低。而要做到这一点，首先有必要对有关各方针对仲裁结果所采取的态度及政策反应做一考察，对其背后的原因和动机进行分析，以便找到具有针对性的应对之策。

在研究有关各方的反应及政策走向方面，东盟国家及东盟组织应该是首要关注对象，因为与中国存在争议的四个国家都是东盟成员，东盟的其他成员虽然不是声索方，但都位于南海周边，与争端有着远比区外国家更为密切的利害联系，它们对于争端和仲裁持何种立场不仅影响东盟争议国，也影响东盟组织的决策。另外，东盟组织作为东盟地区的代言人和成员国集体利益的代表，也在积极介入争端管理，不可能不对仲裁有所反应。基于这样的考虑，本文把考察对象按照东盟争议国、东盟非争议国和东盟组织三个类别来分析。

一、东盟争议国的反应及政策走向

南海争端涉及五国六方，东盟方面包括菲律宾、越南、马来西亚和文莱。此次仲裁案虽由菲律宾单方面提起，但由于涉及各方领土主权和海域管辖权声索问题，因此也引起其他争议国的高度关注。就菲律宾而言，其目的在于假借国际仲裁之名，为其非法声索披上合法外衣，通过占领“法律和道德制高点”，给中国制造国际压力。为了使仲裁案得到受理，菲律宾绕过了《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）对领土主权和海洋划界没有管辖权的限制，把原本属于领土争端性质的问题包装成为对《公约》的解释或适用问题。为了取得有利的裁决结果，菲政

府又利用日本籍法官担任国际海洋法庭庭长和有权挑选仲裁员的便利，并组成由 54 名本国和外籍律师及专家组成的法律团队，另外还邀请美国大牌律师保尔·赖可勒担任首席法律顾问，并为此不惜花费了 3,000 万美元。5 名所谓的“仲裁员”组成的临时仲裁庭，无视大量客观事实，甚至违背基本常识，在未经多方取证和实地调查的情况下，对菲律宾提出的要求几乎全盘照收，全部满足，制造了彻底否定中国的南海领土主权和管辖权的恶劣先例。

对于这样的裁决，菲律宾自然是喜出望外。其外交部在仲裁结果公布数分钟后就召开记者会，声明“欢迎裁决结果”，并称此为“里程碑式的决定，对解决南中国海争端的努力做出了重要贡献”。[1] 但是，由于裁决结果公布时菲律宾政府已经换届，新任总统杜特尔特改变了前任一味对抗的姿态，表示尽管赢得了仲裁，但要保持“冷静和克制”，避免刺激中国和两国关系进一步恶化。他还一再强调，要通过与中国直接谈判解决争端，提出愿同中国探讨共同开发和利用渔业和油气资源。他为此还任命了前总统拉莫斯为谈判特使，后者已于 8 月上旬在香港与中方有关人员进行了非正式接触。目前，杜特尔特政府内部已就修复与中国政治关系的必要性形成共识，杜特尔特本人也已开通了与习主席的沟通渠道。[2]

菲律宾新政府之所以改行对华和解政策，主要原因是：其一，杜特尔特是一位务实的政治领导人，认识到前任的强硬政策无助于解决争端和打破对华关系僵局；同时也认识到，菲律宾虽然赢得仲裁，但在中国的强烈反对下，这只是“纸面上的胜利”，只有进行对话谈判，才有望

[1] *Statement of the Secretary of Forengn Affairs*, 12 July 2016, http://www.dfa.gov.ph/index.php/newsroom/dfa-releases/9900-statement-of-the-secretary-of-foreign-affairs-2.

[2] *The Philippines-China Arbitration Decision: Reactions from the MAP International Expert Panel*, Maritime Awareness Project, July 2016, The National Bureau of Asian Research (NBR) and the Sasakawa Peace Foundation USA (SPFUSA), pp.5, 6.

使问题得到解决。其二，最近几年来，菲律宾经济虽然实现较快增长，但道路交通等基础设施严重不足，贫富差距悬殊，就业率低下、穷困人口缺乏获得感。[1] 为了扭转这种状况，杜特尔特政府视中国为不可或缺的经济伙伴，希望中国更多地向菲投资，帮助其加快基础设施建设，提升经济发展水平。菲商界更是希望通过缓和对华关系来寻求商机。如菲出口商联合会理事长奥蒂斯·路易斯就表示，无论如何，菲都应当与中国进行谈判磋商，包括如何共同开发；如果能够与中国谈判并且谈出“好的安排”，菲就有望重新夺回过去几年里丢掉的市场。[2] 第三，菲严重依赖进口油气支撑其经济运转，开发利用南海资源是其减少进口的主要途径。但由于作为国内天然气主要供应地的马拉帕雅气田（位于巴拉望岛东面 80 公里处）即将耗尽，而比该气田储量多 3 倍的礼乐滩油气田因等待仲裁庭裁决而已在 2014 年 12 月暂停作业，因此，菲急于在南海开辟新的油气产地，特别是期望能够与拥有雄厚资本和成熟技术的中国就共同开发礼乐滩能源达成协议。另外，菲也认识到，由于与中国的主权和管辖权纠纷未决，许多外国公司即使拥有开发油气的资本和技术，也不愿意承受因此而带来的政治和安全风险。有菲官员和专家就坦言，只要裁决后续问题悬而不决，即使菲有裁决为“后盾”，也难以找到愿意冒得罪中国之风险的外国公司帮助其进行开发。[3] 另外，对于杜特尔特新政府来说，在南海地区还有一个紧迫的问题需要解决，这就是，争取中国政府同意菲渔民到黄岩岛海域捕鱼。因为 2012 年中菲黄岩岛对峙事件发生后，中国夺回了对该海域的实际控制权。为了兑现其竞选时的承诺，杜特尔特急于同中国就此问题进行磋商，并寻求达成谅解。

尽管菲新政府急于通过谈判缓和与中国的紧张关系并在南海开展合

[1] Asian Development Bank, *Philippines: Economy*, accessed May 22, 2016, http://www.adb.org/countries/philippines/economy. MarlenRonquillo.

[2]《菲工商界希望政府同中国谈判南中国海问题》，联合早报网，http://www.zaobao.com/print/news/sea/story20160716-641839。

[3]《资源即将耗尽，菲急需与和中国恢复气田谈判》，联合早报网，http://beltandroad.zaobao.com/beltandroad/news/story20160723-644827。

作，但从目前看，它却企图把仲裁结果作为谈判解决南海争议的筹码。7 月 25 日，杜特尔特在国会发表执政后的首次《国情咨文》，在讲到南海（他称之为“西菲律宾海”）问题时指出：“我们强烈维护和尊重常设仲裁庭就本案所达成的结果，这是对解决和管理争端做出的一个重要贡献。”[1] 8 月 27 日，杜特尔特还表示，菲与中国今后举行的任何一场双边谈判都必须在遵守仲裁庭裁决结果的基础上进行。他称，若双方谈判失败，菲将为可能发生的各种局面做准备，并强调将增加国防预算，提高菲军队实力。[2]

实现对中国的访问是杜特尔特谋求改善对华关系的一个重大步骤。但就在他开始访华之前的 10 月 16 日，他在达沃市接受记者采访时表示，在同中国领导人会谈时会提出南海仲裁案，并会依据该仲裁结果来谈，只是不会采取强硬的立场。他还表示同意本国最高法院法官卡皮奥的说法，那就是，如果他放弃本国对黄岩岛的主权，就将会遭到弹劾，被免除总统职权。[3] 不过，从 18—21 日访问期间所达成的共识和取得的成果来看，南海问题并没有成为障碍。在发表的联合声明中，双方重申南海争议不是中菲关系的全部，承诺在此问题上保持自我克制，同意由直接有关的争议方通过友好磋商和谈判寻求解决，并且为此而建立一个定期性的双边磋商机制。[4] 此外，双方还签署了涉及领域广泛的 13 项合作文件，协议总额高达 135 亿美元。一度被禁止的菲对华热带水果出口也得以恢复，有关中国公民赴菲旅游的警告提醒也被解除。这些成果令杜

[1] *President Duterte's first State of the Nation Address*, Inquirer.net, July 25, 2016, http://newsinfo.inquirer.net/799060/full-text-president-rodrigo-duterte-first-sona-state-nation-address-2016.

[2]《菲律宾总统：与中国举行的双边谈判须在遵守仲裁庭的裁决结果的基础上进行》，越通社（中文网），http://zh.vietnamplus.vn/54680.vnp。

[3]《明起访华，杜特尔特要改善菲中关系，但称“绝不出卖领土”》，联合早报网，http://www.zaobao.com/news/sea/story20161017-678625。

[4]《中华人民共和国与菲律宾共和国联合声明》，中国外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1407676.shtml。

特尔特感到非常满意。他在结束访问回国后发表讲话时称赞中国“非常友善”，认为“中国确实想大力帮助我们”。在讲到南海问题时，他一方面表示“绝不会出卖领土”，也“不会背离仲裁结果”，另一方面又表示，就目前而言，他不会强行推进本国的领土主张，不会强迫中国接受这一立场，不会采取对抗和战争的方式；鉴于菲不可能赢得胜利，也不会触及黄岩岛争议，而是会继续对话，通过和平谈判来解决，而当务之急是让本国渔民重返黄岩岛海域捕鱼。[1] 由此可见，与前任相比较，菲新政府在对华和南海问题上的态度已经出现巨大转变，务实性和合作性将成为其政策的主导面，但是若要使其彻底放弃把仲裁结果作为谈判筹码的幻想，则需要作出进一步的努力，因为根据菲方的解释，杜特尔特此次访华主要是谈经济。另外，菲国内政治的复杂性和派别性也使得人们难以对其政策能否保持连续不变抱有太多的乐观。

越南作为另一个激进声索国，从一开始就对菲提起的南海仲裁案表示支持，并且不时地发出要效仿菲的声音。2014 年 5 月中建南事件发生后，越南国内要求以国际司法手段向中国施压的声音高涨。对华强硬派代表人物、时任总理阮晋勇更是多次强硬地称越南政府及相关部门正在准备法律文件，向国际仲裁机构寻求解决，一旦时机成熟就会正式提诉。他在同年 5 月 21 日访菲时，还就仲裁一事同阿基诺三世进行磋商。2014 年 5 月中旬召开的越共中央委员会第九次全体会议也要求在南海问题上“采取包括向国际司法机构起诉和行使武力在内的一切必要手段”。[2] 菲仲裁案被受理后，越南政府于 2014 年 12 月 5 日向仲裁庭提交声明表示：（1）越南对于仲裁庭有权管辖菲提起的仲裁案“不持怀疑立场”；（2）越南保留本国在南海的“法律权利和利益”，促请仲裁庭对这些权利和

[1] “Duterte details Scarborough Shoal compromise,” *Manila Bulletin*, October 23, 2016, http://www.mb.com.ph/; “Duterte on South China Sea claims: We won’t insist now,” *Inquirer.Net*, October 23, 2016, http://globalnation.inquirer.net/147579/duterte-on-south-china-sea-claims-we-wont-insist-now.

[2]《越南拟向国际司法机构起诉中国》，联合早报网，http://www.zaobao.com/realtime/world/story20140524-346794。

利益给予“应有考虑”;(3)越南拒绝接受中国以“九段线”为基础的任何主张，认为这“不具有法律依据”。此外，声明还要求仲裁庭向其及时传达有关仲裁的所有文件文本。[1]12 月 7 日，中国政府发表《关于菲律宾所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》后，越南外交部发言人于 12 日召开记者会表示，越南拒绝接受该文件所表达的立场。

越南还高度关注仲裁进展，并为此向仲裁庭派了 5 名观察员。裁决宣布前 10 天,越南外交部发言人再次表示,希望仲裁庭做出“客观公正”的裁决。与此同时,有关仲裁的讨论成为越南各大媒体的主导性话题。[2]裁决结果出台后,越南外交部发言人立即发表讲话,对裁决表示“欢迎”,并称越南“强烈支持”通过包括“法律和外交程序”在内的方式解决争端，还表示将就裁决单独发表详细声明。[3]越南各大媒体也纷纷报道宣传，其中不乏鼓吹利用国际仲裁向中国发难的言论。例如，越南边界事务委员会前任主任陈公轴撰文指出：裁决为越南向国际法庭起诉中国提供了充分的法律依据。既然裁决削弱了中国在南沙群岛的专属经济区主张，那么越南也可以利用其对“岛屿”的法律定义来挑战中国对于西沙群岛专属经济区的要求,还可以就其在争议海域“侵害越南渔民的行为”采取法律行动。[4]

越南之所以支持仲裁结果，是因为近几年来越南在为其非法侵占南

---

[1] Socialist Republic of Viet Nam, *Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the Socialist Republic of Viet Nam Transmitted to the Arbitral Tribunal in the Proceedings Between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China*, pp. 1–3, 5–6, 5 December 2014.

[2] Dien Luong, “Vietnam waits with bated breath for the Hague to rule on Philippine Lawsuit,” *Vietnam Express*, July 11, 2016, http://e.vnexpress.net/news/news/vietnam-waits-with-bated-breath-for-the-hague-to-rule-on-philippine-lawsuit-3433968.html.

[3]《越南欢迎海牙国际仲裁庭对菲东海仲裁案的最终裁决》，越通社（中文网），http://zh.vietnamplus.vn/timkiem/vnp。

[4] Shawn W. Crispin, “Will Vietnam File a South China Sea Case Against China?” *The Diplomat*, August 3, 2016, http://thediplomat.com/2016/08/will-vietnam-file-a-south-china-sea-case-against-china/.

海岛礁和海洋权益寻找法理依据方面出现了淡化历史因素、强调以《公约》为主要依据的策略改变。其主要标志就是 2009 年 5 月越南分别单独和联合马来西亚向联合国大陆架界限委员会提交南海外大陆架划界声明，以及 2012 年 6 月越南国会通过了《越南海洋法》。这些文件的共同点是把对南海专属经济区和大陆架的声索建立在从本国陆地领土基线量起这一法律依据之上，容易给人造成一种与《公约》精神相符合的印象，其目的就是为了掩盖其在历史依据方面“囊中羞涩”的窘境，同时也是为了与东盟其他声索国以及欧美立场保持一致，以便“孤立”中国，为其非法声索寻求舆论支持。

具体来说，按照越南学者黎洪和的解释，裁决将给越南至少带来三大利好：一是认定中国以“九段线”为依据的主张不具有法律效力；二是认定南沙群岛中没有任何地物能够符合《公约》所定义的“岛屿”条件。这两点“大大缩小了越南与中国海洋划界争端的范围：在中国的‘九段线’与越南的专属经济区之间，以及在南沙群岛中某些虚构的专属经济区，与越南从其陆地领土基线量起的专属经济区之间，也不会再有重叠区域”；三是“裁决也为越南解决同中国在西沙群岛海域的争端提供了一个先例，因为从面积和性质上看，该群岛的地物与南沙群岛相似，不大可能产生专属经济区”，“仲裁庭关于南沙群岛不能作为一个整体产生专属经济区的裁决也应该适用于西沙群岛”，这样一来，“中国于 1996 年宣布的（西沙群岛）直线基线以及以此基线为准提出专属经济区的主张就会进一步失效”。因此，只要越南就西沙群岛提起仲裁，有理由预期越南会胜诉。[1]

总之，在越南学界看来，有了裁决作后盾，“越南在南海问题上与中国讨价还价的能力将会提高，因为越南已经有了另一个应对中国的选

[1] Le Hong Hiep, “Hague ruling presents Vietnam with opportunities and dilemmas,” *Today*, July 18, 2016, http://www.todayonline.com/commentary/hague-ruling-presents-vietnam-opportunities-and-dilemmas; Le Hong Hiep, “Arbitral Award Enhances Vietnam’s Bargaining Power vis-à-vis China,” *Commentary* 2016/32, July 13, 2016, ISEAS-Yusof Ishak Institute, Singapore.

择”。[1]将来，在与中国围绕南海问题进行的博弈中，越南会把公开战线上的斗争重点转向以仲裁结果为砝码的法律战，因为出于“维护在东海的合法权益”和“保持同中国良好关系”的双重考虑，“支持裁决……可以使越南在避免与其强大的北方邻国直接对抗的情况下削弱其在东海的主张”。[2]

不过，越南媒体和学界在为裁决“喝彩”的同时，也关注其对本国可能造成的不利影响。例如，仲裁庭关于南沙群岛中无一地物有权拥有专属经济区的裁决也会大大削弱甚至剥夺越南渔民进入该海域捕鱼的权利。按照裁决结果，该海域相当一部分应属于菲律宾的专属经济区。越南可能会被要求放弃对美济礁和仁爱礁的主权声索，还有可能被要求从已经占领并驻有军队的六门礁和南华礁等岛礁上撤出。总之，在越南学界看来，裁决一方面会增强本国针对中国的讨价还价能力，另一方面也会削弱其在菲律宾面前的法律地位。不过，鉴于从裁决中所获收益会大于可能遭受的损失，越南很有可能会支持裁决。

相对于社会舆论而言，越南政府的反应迄今为止还算是比较节制的，除了表明原则立场和针对中国近期加强维权提出“抗议”之外，并没有采取过激行动。越南官方的这一姿态是有原因的：首先，中国政府和军方在裁决宣布前后所采取的各种坚决表态以及一系列密集的反制举措，起到了强大的威慑作用。其次，中越两国是邻居的事实无法改变。经过最近几年的反复较量，特别是2014年的钻井平台冲撞事件，越南领导层意识到，公开对抗只会激起中国更大的反弹，并使双边关系陷入动荡，而无助于缓和局势和化解争端。再次，中国已连续10年成为越南的最大贸易伙伴。2014年，越南对华贸易占其外贸总额的20.4%，其中，从

[1] Le Hong Hiep, “Hague ruling presents Vietnam with opportunities and dilemmas,” *Today*, July 18, 2016, http://www.todayonline.com/commentary/hague-ruling-presents-vietnam-opportunities-and-dilemmas.

[2] Dien Luong, “Vietnam waits with bated breath for the Hague to rule on Philippine Lawsuit,” *Vietnam Express, July* 11, 2016, http://e.vnexpress.net/news/news/vietnam-waits-with-bated-breath-for-the-hague-to-rule-on-philippine-lawsuit-3433968.html.

中国进口占越南进口总额的 30.3%（位居第一）；对中国出口占越南出口总额的 10.4%（位居第二）。[1] 由于越南对中国经济的依赖度更高，尤其是用于制造出口产品的生产资料大多依靠从中国进口，因此，越南更容易受到双边关系恶化的影响。这些因素决定了越南不得不仔细权衡，谨慎对待中越关系。

马来西亚和文莱虽然也是南海岛礁主权的声索国，但对仲裁的反应与菲越有着较大区别。裁决宣布后，马外交部也发表了一项声明，但除表示“注意到”裁决之外，并没有明确表达对裁决本身持何种立场，也未作出任何评价，而是强调应落实《南海各方行为宣言》，早日达成《南海行为准则》，根据包括《公约》在内的国际法和平解决争端，自我克制、避免威胁和实际使用武力，通过对话谈判解决争端，维护法治的至高无上地位，确保地区和平、安全与稳定等。[2] 另外，马高层领导人，包括总理、副总理、外长等在内，至今未就裁决公开发表过任何具有刺激意味的言论，这说明马政府的反应还是比较温和的。

马来西亚的这种姿态与其在如何处理同中国在南海问题上的关系方面所采取的政策密切相关。一方面，作为声索国，马不仅把南沙群岛南部大片海域纳入其管辖范围并实际侵占了 5 个岛礁，还不断加强对其管控和开发，提高安全警戒和防范力度；但另一方面，和菲越两国不同，马避免采取高调声张和公开对抗的方式，一再强调通过协商对话的方式处理争端。具体到对中国的政策，马虽然在南海岛礁的主权和管辖权问题上坚持不退让立场，但倾向于通过“私下外交”（quiet diplomacy）或称“后

[1] *Direction of Trade Statistics (IMF)*, October 2015，转引自中国－东盟中心：《中国—东盟数据手册》，第 043、046 页，http://www.asean-china-center.org/download/2014ASEAN&ChinainFigures.pdf.

[2] *Press Release Following the Decision of the Arbitral Tribunal on the South China Sea Issue, “Statement of Malaysia”*, Ministry of Foreign Affairs of Malaysia, 12 July 2016, http://www.kln.gov.my/web/quest/press-release/-/asset-publisher/t3ps/content/press-release-following-the-decision-of-the-arbitral-tribunal-on-the-south-china-sea-issue/.

门外交”（backdoor diplomcy）的方式，向中国传达马方立场并寻求相互谅解，不愿过分刺激中国，更不愿与中国发生对抗。针对中国近年来所采取的一些新的维权举措，如执法巡逻常态化、巡航及远海训练、扩建岛礁等，马政府的反应也比较低调。

马来西亚之所以采取温和、低调和非对抗的南海政策，包括针对裁决避免发表刺激性观点，在很大程度上是由其对于中马关系的定位所决定的。马来西亚是第一个和中国建交的老东盟国家，也是与中国“全面战略合作伙伴关系”发展最为顺利、成果最为显著的东盟国家之一。以经济关系为例，中国已连续 7 年成为马最大贸易伙伴、最大出口目的地、最大进口来源地和最大的海外游客市场；2015 年又首次成为马最大的直接投资来源国，在马实现发达国家目标进程中扮演着非常重要的角色。因此，马领导人一直把保持与中国的良好关系置于优先位置，并努力确保这种关系免受南海争端等不利因素的影响。[1] 纳吉布总理在 2014 年 5 月访问日本时指出：南海日益紧张的领土争端不会破坏马中关系，“我们必须眼观大局，不要把对华关系建立在某一个问题上，而要看整体，并且承认与中国的双边关系具有重要战略意义”。他还特别强调：“我们不希望（领土）问题成为马中关系发展的绊脚石。”[2] 其次，马来西亚的温和姿态也与中国一贯坚持的处理领土争端的原则主张有着必然的因果联系。面对南海争端，中国历来主张通过直接对话和协商谈判的方式寻求解决办法，反对采取单方面激化矛盾、加剧紧张的对抗行为，中国的反制行动只针对蓄意挑衅和加剧对抗者。出于这一考虑，中国在强化维权的同时，也尽量保持克制，如对于马吸引外国公司在争议海域开发油气资源的行为采取容忍态度，尽量减少到与马声索重叠的海域执法巡逻等。中国的这一做法受到马的欢迎，并对中国的善意予以积极“回报”。

---

[1] Prashanth Parameswaran, “Malaysia Walks Tight Rope on China and the South China Sea,” *China Brief*, Volume XIV, Issue 6, The Jamestown Foundation, March 21, 2014.

[2]《外媒：马来西亚总理访日，谈及南海出言谨慎》，中国新闻网，http://news.china.com/focus/nanhai/11156618/20140523/18518859.html。

最后，马的非强硬姿态也和其维护自身在南海声索的策略有一定关联。由于国力弱小，财力有限，马难以投入大量资源进行军力建设。在此情况下，马把东盟视为“对外政策的基石”，试图在“保持东盟团结”的名义下，推动各成员国在南海问题上形成统一立场，以东盟组织之力介入争端管理，通过以集体名义发声和尽早签署具有法律约束力的《南海行为准则》，达到用制度手段约束中国的目的。至于国际法手段，尽管马也会适时利用（如 2009 年马联合越南提交外大陆架划界声明），但由于知道中国早在 1996 年就发表过排除性声明，而面对菲单方面提起仲裁，中国又一再表明不承认、不接受、不参与的坚定立场，因此并不倾向于采纳，担心这样做只会给马中“特殊关系”带来负面后果。尤其是菲提起仲裁案后，曾鼓动马也加入或单独起诉，美国也反复敦促，[1] 但马不为所动，也没有表态支持。正如马前任外长阿尔巴所言：“仲裁庭做出的任何裁决都不可能解决该争端，因为各争议方都有自己的主张和理由。单边办法只会引发对方敌对，进一步危及冲突管理进程。因此有必要建立一个善意机制，以使紧张局势降温，防止南海成为国际热点。我认为，马来西亚将继续同中国保持一种良好关系，而从地区角度看，它将继续推动有约束力的《南海行为准则》谈判取得重大进展。”[2]

但另一方面，也必须看到，马实际上对于仲裁结果还是非常在意的。从 2015 年 6 月 25 日起，它派了一个由 6 人组成的观察员团队跟踪仲裁进程。裁决宣布前夕，即 2016 年 6 月 23 日，马政府向仲裁庭提交了一份声明，其中写道：“仲裁庭必须确保，在裁定南中国海的某些海上地物是否有权拥有 1982 年《联合国海洋法公约》所规定的海洋区域时，

[1] “Philippines urges Malaysia to join case aginst China’s sea claims,” *The Malaysian Insider*, February 28, 2014, http://www.themalaysiansnsider.com/malaysia/article/philippines-urges-malaysia-to-join-case-aginst-Chin’s-sea-claims; Prashanth Parameswaran, *Play It Safe: Malaysia’s Approach to the South China Sea and Implications for the United States*, Febuary 2015, Center for New American Century, Washington D.C..

[2] “Thoughts and Reflections,” *ASEAN Focus* (Special Issue on the South China Sea Arbitration), July 2016, ISEAS-Yusof Ishak Institute, Singapore, p. 29.

所表达的任何立场不会对马来西亚的权利和利益造成直接或间接影响。仲裁庭不能擅作主张，援引该公约第 13 和 121 条，对马来西亚于 1979 年出版的地图上所标注的本国专属经济区和大陆架内的任何地物的海洋权利做出裁决。”[1] 另外，裁决出台后，虽然马未明确表达立场，但由于马是以其陆地领土基线作为声索专属经济区和大陆架的法律依据，[2] 并且不认同中国的“九段线”，而仲裁结果又以否定“九段线”和南沙群岛法律地位的名义变相地为此类主张张目，因此可以想见，马还是乐见这一结果的。马外交部在针对裁决发表的声明中写到：“注意到仲裁庭依据 1982 年《联合国海洋法公约》附件七所做出的裁决”；“相信有关各方能够充分尊重外交和法律程序”。这似乎暗示着马对裁决合法性的认可。马来西亚籍学者、新加坡东南亚－尤素夫·伊萨研究院东盟研究中心主任邓秀珉称：“裁决为马来西亚应对中国的强势提供了法律依据。”[3] 这或许道出了马对于裁决的真实心态。当然，这并不是说马政府的南海政策会发生改变，而是说马在坚持其声索时可能会多一份自信和坚决。

文莱的反应更为平和。早在 2016 年 4 月王毅外长访问文莱期间，文莱外长就表达了支持中国以直接谈判方式处理南海争端的主张。裁决公布后，文莱政府并没有就此发表声明，只是到了第三天，文莱外交与贸易部副部长尤素夫在接受本国媒体采访时才表达了相关立场，但除了重申维护南海和平、安全与稳定，呼吁各方保持克制，依据国际法和平解决争端，反对使用武力和武力威胁，敦促尽早缔结《行为准则》等主

[1] Note Verbale from the Federation of Malaysia to the Tribunal, No. PRMC 5/2016 (23 June 2016), *enclosing* Communication from the Ministry of Foreign Affairs of Malaysia, p. 6 (23 June 2016).

[2] 马政府曾在 1980 年 5 月宣布建立以本土陆地领土基线为基础的 200 海里的专属经济区，2009 年 5 月马联合越南提交的外大陆架划界声明也坚持这一主张。

[3] Tang Siew Mun, “M’sia faces dilemma with cautious approach to S China Sea disputes,” *Today*, July 19, 2016, http://www.todayonline.com/commentary/msia-faces-dilemma-cautious-approach-s-china-sea-disputes.

张之外，没有提及仲裁案及其结果。

二、东盟非争议国的反应及政策走向

和争议国一样，东盟的 6 个非争议国对待仲裁案的立场也存在很大差异。首先是印尼。印尼不是争议国，但作为南海沿岸国家和东盟核心成员，对南海问题给予高度关注，并通过东盟介入争端管理。裁决宣布后，印尼外交部也发表了一项声明，但也没有提到仲裁结果，而是表达了以下四点原则主张："1. 印尼政府再次呼吁有关各方自我克制，避免采取任何可能加剧紧张局势的行为，以保护东南亚区域免受任何可能威胁和平稳定的军事活动的影响，同时遵守包括《联合国海洋法公约》在内的国际法。2. 印尼政府也呼吁有关各方继续共同致力于维护和平，彰显长期培养起来的友好与合作。为达此目的，南中国海各方应根据一致达成的共同原则行事。3. 印尼将继续推动东南亚和平、自由和中立区的建立，以加强东盟政治与安全共同体。4. 印尼鼓励所有声索方依据国际法，就南中国海相互重叠的主权声索继续开展和平谈判。"[1] 从这几点可以看出，印尼政府是在有意回避仲裁案，表明它不愿意在此问题上选边站。

印尼之所以发表中立声明，主要有这样几个考虑：首先，印尼不是南沙岛礁的声索国，也一直坚持不在声索国之间选边站，因此发表中立声明符合其作为非争议国的定位。其次，印尼是东盟的核心成员，也是该组织实际上的领头羊，因此希望该组织能够保持团结统一，不愿意看到其因南海争端而陷入分裂。面对这一争端，印尼一直力图扮演"公正的中间人"角色。这就决定了它必须在各方之间采取"不偏不倚"的立场。再次，印尼虽然十分强调东盟在地区事务中核心作用，但也希望与区外各大国都保持良好关系，并且把后者视为前者的必要条件。因此，面对

[1] *Indonisia Calls On All Parties To Respect International Law Including UNCLOS 1982*, Indonesia's Ministry of Foreign Affairs, July 12, 2016, http://www.kemlu.go.id/en/berita/Pages/Indonesia-Calls-On-All-Parties-To-Respect-International-Law-Including-UNCLOS-1982.aspx#.

作为东盟伙伴的菲律宾以及作为东盟重要对话伙伴的中国，印尼不愿意在二者之间做出选择，尤其是考虑到中国对仲裁案的坚决反对，印尼也无意在此问题上与中国唱反调。最后，也是最重要的一点，中国是印尼十分看中的全面战略合作伙伴。尤其是在经济领域，中国已成为印尼的最大贸易伙伴、最大进口来源地和第二大出口市场。中国对印尼的直接投资虽然仍排在其接收外资的第五位，但增幅却是最快的。中国的“新丝路”倡议和“亚投行”机制，对于把经济增长、基础设施建设和改善民生列为优先任务的佐科政府来说具有巨大的吸引力。所有这些使得印尼政府在介入南海问题时不得不顾及与中国的友好合作关系，将此大局置于更优先位置。

不过，印尼政府的中立声明在国内并未获得广泛支持，印尼主流媒体都表示，雅加达应该公开表明支持仲裁庭的裁决。[1] 声明发表的第二天，印尼政治法律与安全统筹部长卢胡特在接受采访时，一方面表示印尼将继续努力与中国保持友好关系，另一方面又称有关各方应该尊重包括《联合国海洋法公约》在内的国际法。此言被印尼媒体解读为印尼接受仲裁庭的裁决。印尼大学国际法专家尤瓦纳教授也声称，印尼应公开支持仲裁庭的决定，并领导东盟各国，发布共同声明。[2]

印尼国内之所以存在上述声音，与印尼对于纳土纳群岛主权及海洋权益的关切有着直接关系。纳土纳群岛位于南海西南部，不在南沙群岛海域之列，但其附近水域和中国的“九段线”存在一定重叠。印尼一直担心中国对该群岛提出领土要求。2009 年 5 月，中国政府在向联合国秘书长提交抗议越马划界声明的照会时，首次将标有“九段线”的地图附在其中，旨在提请有关方面在对待中国在南海的主权和权益时要充分尊重历史事实，况且中国政府从未宣布要以此线作为国界线，更没有表示过要对整个南海提出要求。但是印尼方面却任意曲解，对中国的莫须有担心和无端指责有增无减。次年 7 月，印尼向联合国秘书长发出外交照

[1] [新加坡] 廖建裕：《印尼对仲裁庭裁决的反应》，联合早报网，http://www.zaobao.com/print/forum/views/world/story20160720-643504。

[2] 同上。

会，称中国的“九段线”地图缺乏国际法依据，此外，还极力贬低南海岛礁的法律地位，称这些不能产生专属经济区和大陆架。[1] 此后，印尼政府官员、媒体和学界对“九段线”的质疑持续不断，而中国在南海采取的维权和防御举措也被无限制地歪曲放大。

为了消除印尼方面的担心，中国外交部发言人于 2015 年 11 月 12 日郑重表示，中国与印尼之间不存在领土争端，纳土纳群岛属于印尼，中方对此不持异议。2016 年 3—6 月，印尼先后 3 次抓扣在中国传统渔场正常作业的中国渔船的事件发生后，中国政府继续重申上述立场，但印尼却以“中国渔船侵犯印尼水域”和“‘传统渔场’主张不符合《联合国海洋法公约》”为由，不仅拒绝协商，还以炸沉被扣渔船作为回应（尽管此举并非只针对中国一国）。[2] 6 月 23 日，佐科总统率领军政要员乘坐军舰视察纳土纳海域，并在舰艇上召开内阁会议。裁决公布第二天，印尼国防部长里亚米扎尔德宣布，将大幅加强纳土纳群岛海域的军事部署，包括 F-16 型战斗机、地对空导弹、雷达和无人机，增派海空军特遣部队和一个营的陆军，新建码头和扩建飞机跑道等。同日，印尼海事统筹部长里扎尔宣布，将在 10 月底之前把 400 余艘 30 吨以上木制渔船从爪哇岛迁移至纳土纳群岛，并向愿意搬迁的渔民提供建房补贴，还计划对群岛上的港口、供电和互联网等设施进行升级改造，并建立冷藏设施，以便把该群岛建设成为东南亚的最大渔业市场。[3] 另外，印尼还考虑把该群岛 200 海里以内海域更名为“纳土纳海”，并准备向联合国提

[1] Indonisia's Note No. 480/POL-703/VII/10 of 8 July 2010, http://www.un.org/Depts/los/clcs new/submissions files/mysvnm3309/idn 2010re-mys-vnm-e.pdf.

[2] 据印尼媒体报道，从 2014 年起到今年 8 月，印尼政府已炸沉 200 多艘外国渔船，其中大多是在那吐纳海域被抓扣的，包括中国渔船在内。今年 8 月 17 日，即印尼独立纪念日这一天，印尼政府又炸沉了 60 搜外国渔船。“Indonesia marks Independence Day by sinking illegal ships,” *The Jakarta Post*, August 17, 2016,http://www.thejakartapost.com/news/2016/08/17/indonesia-marks-independence-day-by-sinking-illegal-ships-html.

[3]《印尼将增加纳土纳群岛军事部署和渔业活动》，联合早报网，http://www.zaobao.com/print/news/sea/story20160714-64098。

出申请。

由此可见，对纳土纳群岛海域的关切已成为影响印尼在南海问题上政策走向的关键变量。而由于印尼拒绝承认中国的“九段线”，仲裁庭在此方面又做出了有利于印尼的裁定，因此，印尼对于裁决所发表的中立声明并不意味着它的立场将来就不会改变。如果两国围绕这片海域权益的分歧能够得到解决或控制，印尼的中立立场会继续维持，反之，就难以排除改变立场的可能性。实际上，自从2016年上半年双方摩擦接连发生以来，印尼的一些政府官员私下敦促佐科总统放弃中立立场，与其他声索国抱团对华，或是给予其他声索国更多支持。[1]印尼海事与渔业部长苏西甚至恫言要将此事件提交国际仲裁。[2]

新加坡也不是南海争端的当事国，但和印尼一样，也主张积极介入，按照东盟意愿处理争端，并强调东盟的核心角色。对于仲裁结果，新加坡外交部发言人在当天发表的四点声明中的表态还算比较温和，除了第一点表示“注意到”之外，其他几点都没有直接提及，而是重申本国的一贯立场。不过,从第三点中所采用的“敦促各方充分尊重法律和外交程序”这一表述可以看出，新加坡对于裁决还是持支持态度的，尽管表达得比较隐晦。[3]但8月初该国总理李显龙访美期间所发表的言论就非常直接了。他在出席美国商会举办的一个招待会时表示：中国作为南中国海主权声索国之一，未针对“九段线”等权利提出明确的法律依据，因此从国际法角度来看，海牙仲裁庭的裁决更加明确，对各国的主权声索做出了“强而有力的定义”，希望各国尊重国际法，接受仲裁结果。[4]这是继美、日、

[1]《中国与印尼海上冲突呈现抬头之势》，FT中文网，http://www.ftchinese.com/story/001068107。

[2] Leo Syryadinata, “Did the Natuna Incident Shake Indonisia-China Relations?” *Perspective*, Issue: 2016, No. 19, April 26, 2016, ISEAS-Yusof Ishak Institute, Singapore, p. 3.

[3] *MFA Spokesman's Comments on the ruling of the Arbitral Tribunal in the Philippines v China case under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*, July 12, 2016, Ministry of Foreign Affairs, Singapore.

[4]《中国外交部：望新加坡发挥好中国—亚细安协调国作用》，联合早报网，http://www.zaobao.com/realtime/china/story20160806-650885。

澳、欧盟之后，第一个明确要求各方接受裁决的国家，比英国、韩国等美国盟友的表态还积极，成为公开同中国唱反调的国家之一。

那么，在中国反复声明裁决“非法、无效”、一再表态“坚决反对”的情况下，新加坡领导人为什么还要如此表态呢？这需要从新加坡的外交理念中来理解。首先，作为小国，新加坡是奉行“大国平衡外交”战略的典型代表，也是东盟中对此外交最为倚重的国家之一，保持中美力量和影响力大体平衡是新加坡地区战略的核心。鉴于中国迅速崛起导致本地区权力结构发生变化，新加坡开始把平衡的砝码更多地押在中国一边。就南海问题而言，由于新加坡对中国的政策意图和做法存有一定疑虑，也不愿意看到中国在该地区的势力过分增长，因此便把制衡的希望寄托在了唯一超级大国美国身上。此次李显龙利用访美之际发表迎合美国的言论，在很大程度上就是为了向美国“表忠心”，显示新加坡是和美国站在同一条阵线上，目的在于“拉住”美国，防止其“亚太再平衡”战略的势头减弱。其次，新加坡是一个以华人为主体民族的国家，虽然在人种、历史和文化上与中国有着千丝万缕的联系，但早已形成独立的国家认同，加之作为弹丸小国身处异族包围的环境之中，又有着冷战时期容易被邻国怀疑为“中国的代理人”的历史记忆，因此对于同中国交往持复杂心态，既希望发展同中国的全面友好合作，又不愿意给外界造成过分亲中的印象。在此情况下，新加坡时而会发出一些与中国不同的声音，以凸显自己独立的国格和身份。但无论是出于何种考虑，李显龙发表上述不负责任言论所产生的效果却是非常消极的。另外，李显龙的表态也背离了其“不在领土声索上选边站”的立场，是对其作为中国与东盟之间协调员国身份的歪曲和亵渎，若不对此言论做出更正，只会导致南海争端的和平解决进程更加复杂化，造成其原本希望与中国保持的“平衡”关系陷入失衡。

泰、缅、柬、老四国也是非争议国，但并没有表现出偏离其一贯秉持的中立立场的趋向，包括在对待仲裁案的态度上。例如，泰国外交部选择在裁决结果公布之前几小时发表声明，旨在回避对裁决发表意见。泰国政府在声明中强调，南海问题应该在“相互信任和对等获益的基础

上，通过协调一致的共同努力寻求解决，以便反映东盟与中国悠久关系的性质”，最终目标应该是“使南中国海成为和平、稳定与可持续发展之海”。[1] 针对有人提问泰国是否会在即将召开的东盟外长会议上敦促各成员国就裁决达成共同意见，泰国总理巴育给予否定回答，并且表示泰国应该保留自己的立场，让争议各方自行会谈解决。

缅甸外交部发表的声明除了表示“注意到”裁决之外，也没有做出任何倾向性的表态，而是强调“支持根据普遍公认的国际法原则，包括1982年《联合国海洋法公约》，通过友好协商和谈判的方式和平解决争端的一切努力”。声明还重申，“缅甸将继续与东盟成员国和中国共同努力，在协商一致的基础上，充分有效落实《南海各方行为宣言》，早日达成《南海行为准则》”。[2]

老挝和柬埔寨除了呼吁争议各方和平解决争端之外，更加强调协商对话和直接谈判的必要性，尤其是强调要保持对华友好，南海争端的处理不能以损害它们与中国业已建立起来的友好合作关系为代价。它们也因此而更加同情和支持中国的主张，不仅避免发表任何对中国不利的言论，还反对利用仲裁向中国施压。2016年5月老挝新任国家主席本扬·沃拉吉访问北京期间，两国领导人发表联合声明，“呼吁有关当事国通过协商谈判和平解决争议”，“反对单方面采取任何加剧矛盾、恶化局势的行动”。裁决公布后，老挝国内的反应也很平淡，也不乏为中国辩护的声音。如老中友谊协会秘书长西昆·本伟莱指出，“南海仲裁案不符合国际法，只能让南海地区局势更加混乱和紧张”。[3]

---

[1] *Press Releases: Statement of Thailand on Peace, Stability and Sustainable Development in the South China Sea*, 12 July 2016, http://www.mfa.go.th/main/en/media-center/14/68341-Statement-of-Thailand-on-Peace-Stability-and-Sust.html.

[2] *Press Release: Myanmar's Statement on the Award of the Arbitral Tribunal on the South China Sea under Annexure VII of UNCLOS*, 13 July 2016, http://www.mofa.gov.mm/wp-content/uploads/2016/07/Press-Releases.pdf.

[3]《国际社会认为南海仲裁结果无意义》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2016-07/18/c_1119238237.htm。

柬埔寨政府更是旗帜鲜明地反对仲裁案，强烈支持中国通过双边谈判解决争议的主张。首相洪森在 2016 年 6 月 20 日就指出：南海仲裁案是“出于政治动机”，是某些国家和仲裁庭之间的一场“政治阴谋”，“这一阴谋将导致东盟成员国之间以及东盟与中国之间的分裂”，这些域外国家纠集力量反对中国，“将给东盟和地区和平带来负面影响”，柬埔寨不会支持仲裁结果，也不会支持东盟发表这样的联合声明。7 月 9 日，柬埔寨外交部还专门发表声明，再次重申不支持仲裁庭即将就南海问题做出裁决的立场。声明表示：“柬埔寨认为，菲律宾的诉求是请求仲裁庭解决其与中国之间的争议，这一程序并非关乎全体东盟成员”，柬将不参与表达任何有关仲裁庭就菲中南海争议所做裁决的共同立场。[1] 在 7 月 24—25 日举行的第 49 届东盟外长会议上，柬埔寨外长布拉·索昆指出：“我重申柬埔寨希望不选边站的立场，并且呼吁有关的当事国直接通过协商谈判和平解决争端”，“我们认为，东盟就裁决发表声明不仅危及多年来东盟从与中国的战略关系中得来的巨大收益，也会使局势更加恶化。在我们看来，这是菲律宾与中国之间的双边争端，而不是东盟与中国的争端。因此，不应该让这个问题给东盟与中国的整体关系蒙上阴影。仲裁庭的裁决已经引发很大紧张，我们（柬埔寨）想要做的不是火上浇油，而是避免更大紧张，避免使局势更加危险”。[2]

三、东盟组织的反应及政策走向

东盟作为地区国际组织，不是南海争端的当事方，但在部分成员国的推动下对争端采取了介入立场，从 1990 年首次发表《南中国海问题

[1]《柬政府重申不支持国际仲裁庭就南海问题做出裁决》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2016-07/10/c_129131430.htm。

[2] *Press Release: Excerpts from FM Prak Sokhonn's Interventions during the 49th AMM and related meetings (Vientiane 23-26 July 2016) in Cinnection with the South China Sea Issue*, Ministry of Foerign Affairs and International Cooperation, Kingdom of Cambodia, httpwww.mfaic.gov.khpage=detail&ctype=article&id=1928&lg=en.

宣言》，到最近几年来每逢召开系列峰会，都会把南海问题列为议题并发表相关立场文件，反映出东盟对于该问题的持续关注。不过，由于东盟是一个典型的政府间国际组织，采取的是“协商一致”的决策方式，即只有当某个动议得到10个成员国全体一致同意时，该动议才能够作为东盟的集体意志表达出来，而由于东盟成员国之间在内政外交等方面的差异性和多样性非常明显，东盟若想就某个问题达成一致意见是非常困难的。这就决定了东盟在许多问题上所形成的共同立场只能是最低意义上的。

以仲裁案为例。在7月24—25日举行的东盟外长会议上，是否提及仲裁案再次成为争论焦点。菲越等国继续要求把仲裁结果写入联合公报，但遭到柬坚决反对。为了防止2012年东盟外长会议首次未能发表联合公报的结局重演，老挝努力协调，成员国之间也进行了一定妥协，据称整个过程“非常困难”。菲方看到自己的要求无望实现，不得不承认仲裁案是它与中国之间的双边纠纷，也不再要求直接提及仲裁。[1]最后发表的《联合公报》采取折衷办法，没有提到仲裁案，但在有关“地区安全问题”一节中，用了8个段落表达东盟对南海局势的“严重关切”和立场主张，包括维护和促进和平、安全与稳定，航行和飞越自由以及商业活动不受阻碍，建立信任和信心，自我克制，非军事化，依据国际法包括《公约》和平解决争端，充分和有效落实《南海各方行为宣言》，尽早达成《南海行为准则》，建立外交部之间热线，就遵守《海上意外相遇规则》发表联合声明等。并在第一节“东盟共同体建设”中写入“重申……全面尊重法律和外交程序”。[2]这显然是成员国之间相互妥协的结果。

---

[1] Tang Siew Mun，“ Reflections on the 49th ASEAN Foreign Ministers’ Meeting,” *Commentary* 2016/36, 26 July 2016, ISEAS-Yusof Ishak Institute, Singapore, https://www.iseas.edu.sg/medias/commentaries/item/3612-reflections-on-the-49th-asean-foreign-ministers-meeting-a-commentary-by-tang-siew-mun.

[2] *Joint Communique of the 49th ASEAN Foreign Ministers’ Meeting*, Vientiane, 24 July, 2016, pp. 29-30, 1, http://asean.org/category/asean-statement-communiques/page/5/.

四、结论与启示

通过上述分析，可以得出如下几点结论和思考：

第一，东盟各国对于仲裁结果的反应存在着很大差异。这些差异归根结底是由它们不同的国家利益所决定的，其中包括：它们与南海争端的关系、它们与南海地缘关系的亲疏、它们与中国总体关系的强弱以及由此导致的南海问题在它们的对华关系中的位置、它们对中国在各方面尤其是经济方面的依赖程度等。而且，这些因素不是孤立发挥作用的，而是相互渗透、相互牵制，共同作用于它们的反应和政策走向。其中，南海问题被赋予的位置和对中国经济的依赖程度尤为重要。无论争议国，还是非争议国，无论激进争议国，还是非激进争议国，在处理包括仲裁案在内的南海问题时都非常注重与中国的总体友好合作关系，都不愿意使这种关系被南海问题所绑架，这是抑制激进争议国的反应过于强烈、促使非激进争议国的态度谨慎温和，以及支撑非争议国保守中立乃至给予中国立场以理解和支持的最重要动因。

第二，东盟各成员国的差异决定了东盟在形成统一立场方面面临较大困难，东盟因此也面临保持内部团结的挑战。但不能因此而认为东盟不会有统一的声音，更不能认为东盟会甘愿在南海问题上靠边站。出于实现共同体目标以及树立在本地区事务中核心地位的战略考虑，东盟会继续寻求在照顾各成员国特殊利益的基础上，就共同关心的问题加强协商，达成集体立场。就南海问题表达关切、敦促各方保持克制和依据包括《公约》在内的国际法和平解决争端、推动全面有效落实《南海各方行为宣言》和尽早制订《南海行为准则》等，是东盟所有成员国的普遍共识，也是东盟的集体利益所在和继续追求的目标。

第三，在阻止东盟成员国和东盟就仲裁案做出不当反应方面，中国的不承认、不接受、不执行立场以及为此而采取的各种预防和反制措施起到了非常重要的作用，其积极效果已开始显现，使那些企图利用裁决向中国施压或将其作为讨价还价筹码的国家不得不三思而行。

第四，在认识到上述对中国比较有利的因素和趋势的同时，也不能过于乐观，更不能松懈努力。必须看到，目前在部分东盟国家当中为裁决“叫好”的声音还是较高的，也存在个别国家改变立场或是利用裁决牟利的可能性。前文提到的越南和印尼国内的一些最新动向值得警惕。还有马来西亚，在 2016 年 6 月于云南玉溪举行的中国—东盟外长特别会议期间，马在不是东盟轮值主席和中国—东盟协调员的情况下，以东盟名义向与会各国散发一份措辞比以往强烈的联合声明草案，只是后来在柬老等国的反对下才被迫收回。其背景可能与今年 3 月中国渔船进入属于中国领土范围的南康暗沙海域捕鱼引起马方不满有关。由此可见，有关国家对待仲裁结果的态度是与南海局势的发展变化以及它们的整个南海政策直接相连的。鉴此，有必要从总体的南海政策角度出发思考应对之策。就此而言，应该继续贯彻“刚柔相济”的策略方针，在积极稳妥推进维权目标的同时，有侧重、有区别地对待不同角色，借鉴我党统一战线这一法宝，团结绝大多数、争取中间力量、孤立顽固势力，使所谓的裁决成为彻头彻尾的“废纸一张”。

最后需要指出的是，鉴于南海问题的高度敏感性和对中国与东盟战略—安全关系的消极影响，还有必要采取切实措施，促使争端降温，并在此基础上启动与有关争议国和非争议国在建立信任、渔业合作、共同开发、海事安全等方面的协商谈判，在确保核心利益不受损害的前提下，争取达成互利安排。这不仅有助于降低甚至消除它们对仲裁结果的依赖心理，也有助于修复受到冲击的双边关系，从更高层次看，还有助于化困难为机遇，带动中国与整个东盟全面战略伙伴关系的提升。在此方面，杜特尔特刚刚结束的成功访华以及随之而来的中菲关系的破冰回暖不失为一个难得的契机。

[收稿日期：2016–09–09]
[修回日期：2016–10–20]

美国升级南海对华竞争及其未来政策走向

刘飞涛

[内容提要] 自 2014 年上半年以来，美国针对南海争端及中国在南海的岛礁建设行动，从以往的幕后怂恿转向前台站队，借助外交、军事、法律和舆论等手段不断对华施压，对华竞争态势持续升级，南海问题成为可能引爆中美关系的显著脆弱点。不过，南海仲裁结果出笼以后，南海问题可能迎来一个相对平静的间歇期，为各方进行战略反思和再评估提供了一个有利时机。

[关键词] 美国　南海政策　对华竞争　中美关系

[作者简介] 刘飞涛，中国国际问题研究院美国研究所副所长、和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815　　[文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)05-0024-16

一、美国多渠道强化对华竞争

（一）单边加大外交压力

2014 年 5 月，媒体报导中国在南海进行岛礁建设以后，美国最初的反应是希望声索国“自愿冻结”[1] 加剧紧张局势的行动，包括停止建岛、

[1]Daniel R. Russel，“Press Conference Hosted by The Brookings Institution and the State Department Foreign Press Center，” August 4, 2014，http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/08/230315.htm.

不新建哨所、不在争议区域单边执法等。[1]2015 年 5 月，美国官方对中国的指责明显升级。美国国防部长卡特在香格里拉对话会会上指责中国在南海的建岛规模和速度远远超过其他声索国，要求所有声索方“立即和永久停止建岛”，反对任何进一步的“军事化行动”，点名指责中国在南海的行为“不符合国际规则和规范”；[2] 在 8 月举行的东亚峰会期间，美国国务卿克里强烈要求所有声索国就停止造岛及其军事化行动发表一个联合声明。[3] 中美在南海问题上的分歧对习近平主席对美国的国事访问造成一定的干扰，在与习近平主席的联合记者会上，奥巴马称他“已向习主席就填海造岛以及争议区域的建设及军事化表达了重大关切，上述行动使地区国家和平解决争端变得更加困难”。[4] 当年 11 月，亚太经合组织会议前，奥巴马与菲律宾时任总统阿基诺三世会谈后公开表示：“我们一致认为需要采取果断行动以缓和紧张局势，包括承诺停止在有争议的南中国海海域进一步的填海、新修建筑以及军事化。”[5]2016 年 3 月，美国国防部长卡特以更加强硬的语气称：“中国不得寻求在南海进行军事化，特定的行动将会产生特定的后果”，[6] 并称美国将会根据

[1]Michael Fuchs，“Deputy Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs，” July 11, 2014，http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/07/229129.htm.

[2] Ash Carte，“A Regional Security Architecture Where Everyone Rises，” May 30, 2015，http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606676.

[3] John Kerry, ” Intervention at the East Asia Summit,” August 6, 2015, http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/08/245758.htm.

[4] The White House, “Remarks by President Obama and President Xi of the People’s Republic of China in Joint Press Conference,” September 25, 2015, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint.

[5] The White House, “Remarks by President Obama and President Aquino of the Republic of the Philippines after Bilateral Meeting,” November 17, 2015, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/17/remarks-president-obama-and-president-aquino-republic-philippines-after.

[6] The Associated Press，“Carter warns China over increasing militarization of South China Sea，” March2, 2016, http://www.foxnews.com/politics/2016/03/02/carter-warns-china-over-increasing-militarization-south-china-sea.html.

三种情况做出针对性应对，包括加强军事部署、增加联合演习、扩充潜艇及水下无人机力量等；5 月，卡特在美国海军学院毕业典礼上指责“中国在南海采取了空前的扩张性行动，违背国际法强行推进过度的海上权利主张”，并称“中国的行动可能会建起一座自我孤立的长城”。[1] 同月，奥巴马在越南演说时称：“国家是主权独立的，无论大小，其主权都应受到尊重，其领土都不应遭受侵犯。大国不应当欺凌小国，争端应当和平解决。”[2] 美国通过类似“麦克风外交”持续向中国喊话施压。

（二）推动南海问题国际化，升级多边外交压力

推动东盟内部协调一致和域外力量集体发声，是美国借以推动南海问题国际化的两条途径。自 2010 年 7 月前国务卿希拉里在河内东盟地区论坛会议上公然挑起南海问题以后，推动南海问题东盟化和国际化一直是美国的既定策略，其重点是推动东盟在南海问题上与美国形成对华一致立场。2012 年东盟柬埔寨东盟峰会期间，由于对南海问题意见不一，东盟峰会在历史上首次未能发表联合公报；其后，东盟外长发表的“关于南海问题的六点原则声明”总体上坚持了温和中立的立场。[3]2013 年第 22 和 23 届东盟峰会主席声明仅表示原则性地谈及南海问题。2014 年 5 月，东盟外长会议联合声明对“南海局势表示严重关切”，[4] 但这一表述并未写入第 24 届东盟峰会的主席声明；同年 11 月第 25 届东盟峰会的

[1] Ash Carter, “Remarks at U.S. Naval Academy Commencement,” May27, 2016, http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/783891/remarks-at-us-naval-academy-commencement.

[2] The White House, “Remarks by President Obama in Address to the People of Vietnam,” May24, 2016, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/05/24/remarks-president-obama-address-people-vietnam.

[3] “ASEAN’s Six-Point Principles on the South China Sea ,” July20, 2012, http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/2012%20ASEANs%20Six-Point%20Principles%20on%20the%20South%20China%20Sea-pdf.pdf.

[4] “ASEAN foreign ministers concerned over East Sea tension,” VNA/VNS, May11, 2014,http://vietnamnews.vn/politics-laws/254690/asean-foreign-ministers-concerned-over-east-sea-tension.html.

主席声明开始提到对南海局势的关切，较以往措辞出现细微变化。[1]2015年4月和11月举行的第26、27届东盟峰会主席声明明显加大了对南海问题的关注，主要是明确要求维护南海的航行及飞越自由；强烈要求各方在行动上保持克制；强调各方有效落实《南海行为宣言》并加快制定《南海行为准则》的磋商；强调各方要依据国际法和平解决分歧和争端。[2]

上述变化标志着东盟国家在南海问题上开始向协调一致的立场接近。东盟态度的转折性变化也为美国与东盟协调关于南海问题的立场提供了便利和基础。2015年11月，第三次美国—东盟峰会决定，将双方的“对话伙伴关系”正式升级为“战略伙伴关系”，第一次将“南海航行和飞越自由”问题明确写入其联合声明；[3]2016年2月，美国—东盟特别峰会再度发表联合声明称：“严格遵守以规则为基础的地区和国际秩序”、“共同承诺和平解决争端、承诺充分遵重法律及外交程序”[4]等。双方在南海问题的立场空前接近。奥巴马称，他们共同讨论了“采取切实措施缓和南海紧张局势的必要性，包括停止争议区域的建岛行动等”。[5]

---

[1] “Chairman’s Statement of the 25th Asean Summit,” November 12, 2014 , http://www.asean.org/storage/images/pdf/2014_upload/Chairman%20Statement%20of%20the%2025th%20ASEAN%20Summit.pdf.

[2] “Chairman’s Statement of the 26th Asean Summit,” April 27, 2015, http://www.asean.org/storage/images/2015/april/26th_asean_summit/Chairman%20Statement%2026th%20ASEAN%20Summit_final.pdf ; and “Chairman’s Statement of the 27th Asean Summit,” November21, 2015, http://www.asean.org/storage/image.

[3] The White House, “Joint Statement on the ASEAN-U.S. Strategic Partnership,” November 21, 2015, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/21/joint-statement-asean-us-strategic-partnership.

[4] The White House, “Joint Statement of the U.S.-ASEAN Special Leaders’ Summit: Sunnylands Declaration,” February 16, 2016, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/16/joint-statement-us-asean-special-leaders-summit-sunnylands-declaration.

[5] The White House, “Remarks by President Obama at U.S.-ASEAN Press Conference,” February 16, 2016, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/16/remarks-president-obama-us-asean-press-conference.

美国推动南海问题国际化的另一途径是纠合域外力量集体发声，在更大范围内对华施加外交压力。一是借助七国集团（G7）彰显发达国家在南海问题上的统一立场。2015 年 4 月，七国集团外长德国吕贝克会议首次发表涉及南海的“海上安全声明”称：“将持续关注中国东海和南海的局势，对诸如大规模填海造陆等改变现状和加剧紧张的任何单边行动表示关切；强烈反对通过恐吓、胁迫或是使用武力进行领土或海洋声索的任何企图。”[1] 同年 6 月举行的七国集团领导人会议更加明确地“对中国东海和南海的紧张局势表示关切，强烈反对使用恐吓、胁迫或是武力手段，反对大规模填海造陆等试图改变现状的任何行动”。[2]2016 年 4 月，七国集团外长日本广岛会议再度发表“海上安全声明”，呼吁所有国家都要通过包括仲裁在内的法律机制解决争端并尊重法庭的最终裁决，不要建造用于军事目的的哨所。[3] 次月，七国集团领导人伊势志摩会议在其领导人声明中更加明确地要求各国依据国际法进行并澄清各自声索，通过包括法律仲裁在内的和平方式解决争端。[4] 美国竭力推动南海问题国际化，试图形成一致对华施压的局面，制造中国的外交“孤立感”。

（三）强化军事介入态势

针对中国的岛礁建设，美国通过加强军事存在、强化对南海地区的军事威慑以及介入能力。

1. 增强先进战力部署。从增强美军威慑能力着眼，美军以新世纪新建成的“里根”号核动力航空母舰取代上世纪 90 年代服役的“乔治·华

[1]“G7 Foreign Ministers’ Declaration on Maritime Security ,” April 15, 2015 , http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/702176/publicationFile/204206/150415-G7_maritime_Sicherheit.pdf.

[2] The White House, “G-7 Leaders’ Declaration,” June 8, 2015, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/06/08/g-7-leaders-declaration.

[3]“G7 Foreign Ministers’ Statement on Maritime Security April 11, 2016,” April11,2016, http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160411_05_en.htm.

[4] The White House, “G7 Ise-Shima Leaders’ Declaration,” May 27, 2016, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/05/27/g7-ise-shima-leaders-declaration.

盛顿”号，进驻日本横须贺海军基地；计划在2020年以前把美国最新型的两栖攻击舰派驻亚太，在2017年前向日本增派两艘“宙斯盾”级驱逐舰，把美国海军三艘最新DDG-1000隐身驱逐舰全部配给太平洋舰队。与增强水面作战力量相配合，美军还把最强大的空战力量向亚太部署，包括F-22“猛禽”战斗机、B-2和B-52战略轰炸机，为美国海军陆战队和特种作战部队补充装备侧转旋翼机，2017年将在日本岩国县首次前沿部署F-35s联合打击战斗机，未来几年内美国国防部还将采购365架F-35战机，重点向亚太地区部署。

在水下作战力量方面，向关岛增加一艘攻击型潜艇，计划新购两艘加装负载模块的“弗吉尼亚”级潜艇。与上述武器系统相配合，美军还启动了相应的武器现代化项目，装配新型或改进型陆海空导弹，包括增程型空地巡航导弹（JASSM-ER）以及新型远程反舰巡航导弹；部署濒海战斗舰和机动登陆平台，增强快速反应及远程应对能力。美国海军拟采购24架E-2D“鹰眼”舰载预警机和47架P-8A“海神”海上侦察机，其中多数将部署在亚太，2015年12月美国海军已在新加坡完成首次部署，此外，美国新研发的MQ-4C“特里同”巨型侦察机将于2016—2017年间在太平洋舰队辖区完成首批部署。[1]

2. 加大军事援助和防务合作力度。与南海周边国家加强防务和军事合作是美国增强军事干预能力的另一重要途径。一是提升盟友及伙伴国的军事能力。2015年5月，国防部长卡特在香格里拉对话会上宣布“东南亚海上安全倡议”，计划在两年内拨款2.5亿美元，帮助提升伙伴国的海上预警能力、海上快速处置能力以及作战训练能力等。菲律宾是美国推动防务合作的重点合作对象。2014年美菲签订为期10年的加强防务合作协议，2016年菲律宾高院裁定协议合法，美军正式获得进入和使用菲律宾5个军事基地，包括位于巴拉望岛上的“安东尼奥·包蒂斯塔”

[1] The Department of Defense, “Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives,” August 20, 2015, http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/NDAA%20A-P_Maritime_SecuritY_Strategy-08142015-1300-FINALFORMAT.PDF.

空军基地、位于南部棉兰老岛的“伦维亚”空军基地、位于马尼拉以北的“巴萨”空军基地和“马格赛赛堡”基地以及位于宿务的“麦克坦·贝尼托埃本”空军基地。[1] 菲律宾也是美国的优先援助对象，包括 2015 财年拨款 7,900 万美元用于提升菲海军、海岸警卫队和空军的近海作战能力；优先对菲转让过剩海洋装备，把美国海岸警卫队“波特维尔”号巡逻艇赠与菲律宾海军；通过美国“全球安全应急基金”为菲律宾的船只维护、训练以及执法行动提供支持等。近年美国与越南的军事合作进展显著。2014 年美国宣布部分解除对越南的武器禁运后，两国于 2015 年发表“共同愿景声明”，表示将开展军售和装备生产合作；2016 年 5 月，奥巴马宣布，美国全面解除对越南出售杀伤性武器禁令；美国对越南的海上安全援助也从 2015 财年的 1,960 万美元提升至 2016 财年的 2,050 万美元。美国还进一步加大对南海周边其他国家的军事援助。对印尼的安全援助维持在 1,000 万—1,100 万美元水平；对马来西亚的援助从 2015 财年的 50 万美元提升至 2016 财年的 200 万美元。[2]

二是通过扩大联演联训的规模与频率提升伙伴国的实战能力。2015 年美国与菲律宾共进行了 400 多次联合训练，其中的“肩并肩”联合演习有美、菲、澳三个国家超过 1.1 万名军事人员参加；[3] 同年 4 月与印尼举行海上侦查演练，首次在其中纳入“飞越南海”项目；美国与马来西亚除了年度例行的“海上联合战备与训练”(CARAT) 演习外，2015 年

[1] Jose Katigbak, STAR Washington Bureau, “US, Philippines agree on 5 base locations under EDCA,” March20, 2016, http://www.philstar.com/headlines/2016/03/20/1564662/us-philippines-agree-5-base-locations-under-edca.

[2] The White House, “FACT SHEET: U.S. Building Maritime Capacity in Southeast Asia,” November 17, 2015, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/17/fact-sheet-us-building-maritime-capacity-southeast-asia.

[3] Rose-an Jessica Dioquino, “Balikatan 2015 to focus on maritime security not on West PHL Sea issu,” April 20, 2015, at http://www.gmanetwork.com/news/story/472874/news/nation/balikatan-2015-to-focus-on-maritime-security-not-on-west-phl-sea-issue-say-official.

双方新增马来西亚对美航母战斗群的战斗支援演练，马来西亚还首次受邀参加 2016 年美、泰、韩联合实弹演习（Calfex）。始于 2010 年的美越“海军交流活动”，最初仅限于学术交流和模拟训练，2014 年首次进行海上非战斗联合训练，2015 年美国濒海战斗舰首次加入演练，双方的联合演练项目日益复杂。

三是进行示威性航行和飞越。美国以维护“航行自由”为名，使舰船闯入中国岛礁 12 海里范围之内，直接挑战中国的南海岛礁建设及其海洋权利主张。2015 年 10 月，美国“拉森”号驶入南沙渚碧礁附近海域；2016 年 1 月和 5 月，美国“威尔伯”号和“劳伦斯”号导弹驱逐舰分别进入西沙中建岛和南沙永暑礁 12 海里海域。除了所谓维护“航行自由”行动，美国还针对性地炫耀武力，比如，B-52 战略轰炸机以“误闯”为名，进入华阳礁 2 海里上空；国防部长卡特继 2015 年 11 月在南海登临美国“罗斯福”号航母，2016 年 4 月又在南海登上美国“斯坦尼斯”号航母，并称他要传达的信息是“美国将继续为维持本地区的和平与稳定发挥作用”。[1]

（四）通过法律途径挑战中国的南海权益

一是直接挑战“九段线”的合法性。2014 年 2 月，美国助理国务卿拉塞尔在参院作证时首次公开挑战中国南海“九段线”的合法性，称“中国依据‘九段线’而不是地物地貌提出的任何权利主张都与国际法不符，国际社会欢迎中国澄清或是修正其‘九段线’主张，以使其与国际海洋法保持一致”。[2]2014 年 12 月美国国务院海洋与国际环境及科学事务司发布报告称，中国关于南海岛礁的主权立场是清晰的，但关于南海的海

[1] “Remarks by Secretary Carter in a Media Availability aboard USS John C. Stennis in the South China Sea,” April 15, 2016, http://www.defense.gov/News/News-Transcripts/Transcript-View/Article/722593/remarks-by-secretary-carter-in-a-media-availability-aboard-uss-john-c-stennis-i.

[2] Daniel R. Russel, “Maritime Dispute in East Asia : Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific,” February 5, 2014, http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm.

洋声索是含糊的，尤其是“九段线”的具体含义。该报告称，“九段线”可能是南海岛礁的主权归属线、海上疆域分界线以及历史权利分界线，但由于南海岛礁的主权归属本身具有争议、海上疆界不可以由一国单方面划定、历史性权利不能排斥沿岸国的法律权利，因此除非中国把“九段线”视为岛礁归属线，并愿意依据海洋法划定海上疆界，否则中国的“九段线”将与国际海洋法不符。[1]

二是力挺菲律宾提交仲裁。2014 年 3 月，美国国务院公开发表声明称：“美国重申支持（菲律宾）使用和平手段解决海上争端，无需担心任何形式的报复行为，包括恐吓或胁迫。包括菲律宾在内的所有国家都有权使用海洋法公约所提供的争端解决机制，这一权利应受所有国家的尊重。”[2]

三是力图压中国接受所谓“仲裁决议”。2016 年 1 月，助理国务卿拉塞尔在新加坡国立大学演说时称，无论有关“九段线”和其他事项的仲裁结果如何，国际仲裁法院的裁决“将对中国和菲律宾具有约束力”；[3] 3 月，拉塞尔在柏林赫尔梯管理学院演讲时进一步提出：“仲裁决议可以成为一个转折点，作为一个平台启动积极和建设性外交磋商，找到相互妥协的办法，进而达成能够缓和紧张局势并开启合作大门的新安排。”[4] 美国国防部对华施压的态度更加明确。2016 年 2 月，国防部副助理部长西赖特在战略与国际研究中心公开挑唆欧盟、澳大利亚、日本、韩国等一致对华发声，宣称如果中国不遵守仲裁决议，“将会付出代价”；[5]6 月，

[1] United States Department of State, “China: Maritime Claims in the South China Sea,” December 5, 2014, http://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf.

[2] Marie Harf, “Philippines: South China Sea Arbitration Case Filing,” Press Statement, March 30, 2014, http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/03/224150.htm.

[3] Daniel R. Russel, “The United States: Southeast Asia’s Economic and Security Partner,” January 22, 2016, http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2016/01/251695.htm.

[4] Daniel R. Russel, “Remarks at ‘Looking East – Trend Lines in the Asia Pacific’,” March 22, 2016, http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2016/03/255132.htm.

[5] David Brunnstrom, “U.S. and EU warn China on need to respect South China Sea ruling,” February 18, 2016, https://www.yahoo.com/news/u-eu-warn-china-respect-south-china-sea-002649891.html?ref=gs.

国防部长卡特在香格里拉对话会上亦称："美国认为联合国仲裁法院关于南海问题即将做出的裁决是中国和该地区其他国家的一个机遇，借此各国可以重申致力于构建一个有原则的未来，重启外交谈判，从而缓和而不是加剧紧张局势。"[1] 7 月 12 日，海牙临时仲裁庭的所谓"仲裁决议"出笼后，美国国务院立即发表声明称："仲裁决议是最终裁决，对中菲两国均具有法律约束力。"[2]

二、美国对华过度施压的战略考虑

南海问题本不是中美之间的问题，但由于美国从中美双边、地区多边、国际仲裁、武力威慑等层面全面对华施压，南海问题正演变成中美战略与安全竞争的焦点。美国在南海问题上对华全面施压的根本原因是，过度放大南海争端的地缘政治和战略意义，担心南海问题成为终结美国西太平洋战略优势地位的突破口。

一、担心美国的地区事务主导权受到挑战

地区事务主导权包含国际话语权、国际规则制定权以及国际管控能力三个主要方面。南海问题上的话语权之争，主要是谁说的对和谁说了算的问题。在谁说的对问题上，美国试图通过否定中国的历史性权利，使南海"九段线"失去正当依据，从而把中国推向"无理无据"的一边。同时，美国还借中菲"黄岩岛事件"和中越"中建南岛事件"，试图把中国推向"恃强凌弱"的道义洼地。在谁说了算的问题上，也就是争端的解决按照谁主张的途径办的问题。自 2010 年前国务卿希拉里在河内宣称美国在南海存在"国家利益"，并宣布"支持所有声索方以协作而

[1] Ash Carter, "Remarks on 'Asia-Pacific's Principled Security Network' at 2016 IISS Shangri-La Dialogue," June 4, 2016, http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/791213/remarks-on-asia-pacifics-principled-security-network-at-2016-iiss-shangri-la-di.

[2] John Kirby, "Press Statement: Decision in the Philippines-China Arbitration," July 12, 2016, http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/07/259587.htm.

不是胁迫的方式解决各种领土争端”后，[1] 中国提出的以双边谈判的方式解决领土争端的倡议一直未能得到其他声索方的正面回应，相反，中国还被指责试图通过双边谈判胁迫其他声索国让步。关于国际规则制定权，美国担心，随着南海争端的复杂化和局部问题的尖锐化，中国会遵循设置东海防空识别区的先例，在南海设置防空识别区。国际管控能力包括争端协调能力以及军事威慑能力，比如，在 2012 年中菲黄岩岛对峙事件中，美自认为扮演了“调解人”的角色，但事后中国船只并没有按所谓“口头协议”撤退，美国认为这是中国对自己的“调解人”地位的挑战。

（二）担心美国在海洋秩序上的“例外性”权利受到挑战

《联合国海洋法公约》是规范当代海洋秩序的根本规范，自 1982 年出台后已获得世界上 167 个国家的批准，美国是拒绝批准该条约的唯一世界大国，也就是说在国际海洋秩序问题上，美国依然是一个“例外国家”。这个“例外性”可以从美国拒绝批准该公约的理由上窥见一斑。一是认为美国有足够的能力维护自身的权益，无须借助《联合国海洋法公约》，因而没有加入的必要。美国国内反对加入公约的人一直认为，国际习惯法完全可以为美国在世界海洋上的活动提供足够的法律基础，比如，由于美国海上力量的绝对优势，美国军舰在公海的航行自由从来没有受到过真正意义的挑战，所以对于美国来说加入《联合国海洋法公约》没有什么实际意义。二是加入《联合国海洋法公约》意味着部分主权的让渡。依照该公约成立的国际海底管理局，对世界各国法律管辖权之外的深海海床矿物开采行使管理权，这类组织的决定常常不符合美国的利益，但美国并没有否决权。三是加入《联合国海洋法公约》将会令美国陷入众多无

[1] Hillary Rodham Clinton, “Comments by Secretary Clinton in Hanoi,” 23 July 2010, http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2010/07/20100723164658su0.4912989.html#axzz4LH5jzZ00.

[2] Iosif Sorokin, “The UN Convention on the Law of the Sea: Why the US Hasn’t Ratified it and Where It Stands Today,” Mar 30, 2012 http://berkeleytravaux.com/un-convention-law-sea-u-s-hasnt-ratified-stands-today/.

关紧要的诉讼案件，包括环保人士也有可能借此起诉美国的公司和海军。[2] 美国的“例外性”还表现为它虽然不是《联合国海洋法公约》成员国，却要主导对公约的解释，把其中的“航行自由”概念偷换成国际习惯法的“航行自由”概念，扩大美国海军在他国专属经济区的“航行自由权”。

中国在南海的维权行动对美国在海洋秩序上的“例外性”提出了挑战，原因是美国一直不能给中国一个满意的答复，为什么你连《联合国海洋法公约》成员国都不是，却强行要求中国参与并接受非法仲裁，这一要求的合法性基础在哪里？另外，美国一直声称自己虽然没有批准该公约，却一直事实上在遵守。但问题是，在中美关于专属经济区军事航行自由，也就是通常所说的“抵近侦察”问题上，为什么不去援引《联合国海洋法公约》提起仲裁，而是凭借自己的海军优势进行示威性巡航？问题的答案肯定也会指向美国在国际海洋秩序上的“例外性”，这使美国通过模糊《联合国海洋法公约》与国际习惯法界限，继续维持其“例外性”权利，面临前所未有的压力。

（三）担心美国的亚太同盟体系受到挑战

亚太同盟体系是美国亚太“再平衡”战略的重中之重，因为它事关美亚太主导地位的基础是否稳固。事实上，美国正是通过对条约同盟的构建，把干预亚太事务的触角伸展到了该地区的各个角落。

在东北亚，美日同盟被定位为美国亚太战略以及亚太和平与安全的“基石”，[1] 通过出台《美日防卫合作新指针》，为美日进行跨地区甚至在全球范围内开展安全合作奠定了基础。此外，美韩同盟被定义为维护东北亚地区稳定与安全的“关键”(lynchpin)，并准备朝着“真正具有全球意义的全面伙伴关系”发展。

在东南亚，菲律宾和泰国是美国的两个传统签约同盟。冷战时期，菲律宾曾是美军围堵苏联的重要基地，伴随着冷战结束，美军于 1992 年撤离苏比克湾海军基地，菲律宾作为美国海上战略支点的作用下降。

[1] Kurt M. Campbell, “Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific,” March 31, 2011, http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/04/20110401105304su0.7041371.html#axzz2ikiA8r1Q.

进入新世纪以来，美菲同盟强化了打击恐怖主义的合作，非传统安全合作的色彩一度很强，但随着美国“重返东南亚”和亚太“再平衡”战略的实施，菲律宾作为美国在西太平洋战略支点的地位重新上升，因此，美菲军事同盟的更新方向表现为恢复和强化传统安全合作，实现美国军事的变相重返。泰国是美国在东南亚历史最长的签约同盟，美国的目标是将其建成太平洋地区的区域人道主义和赈灾活动中枢。两国军队已经开展了打击海盗和参与联合国国际维和层面的联合军演、军舰互访、情报交换、后勤支援以及联合训练等传统安全和非传统安全意义兼具的军事合作，未来调整的方向同样是适度强化传统安全合作内容和色彩。

在南太平洋，澳大利亚被定为维持地区稳定的“战略锚地”（strategic anchor），而且在维护全球安全上亦发挥着令人难以置信的重要作用。深化美澳同盟关系的主要目标，是扩大美澳军事合作，尤其是扩大美军在澳大利亚的存在，使美澳安全同盟从“一种太平洋伙伴关系扩展到跨越印度洋和太平洋的伙伴关系”。[1]

不过，所有这些联系均是美国与相关国家的纵向联系，实现了美国与其盟国或伙伴国之间的双边协调，但它们之间横向的多边协调严重不足。近年来，美国一直试图构建美日韩“虚拟同盟”（virtual alliance）[2]、美日澳三边战略协调以及美日印三边战略对话，虽然取得了不同程度的进展，但亚太地区没有形成真正意义上的集体安全的架构。这种“轴辐式”同盟结构具有潜在隐患，美国对任何一个盟国的安全承诺一旦无法兑现，很容易引起所谓“多米诺骨牌”效应，美国将会失去一连串国家的信任，甚至导致其整个亚太同盟伙伴体系的崩溃。

（四）担心其全球战略架构崩溃

2012 年 1 月，美国国防部发布新的军事战略指针《维持美国的全球领导地位：21 世纪的国防优先》，明确提出美国的全球存在将以亚太和

[1] Hillary Rodham Clinton, “America’s Pacific Century,” Foreign Policy, October 11, 2011, http://www.state.gov/secretary/rm/2011/10/175215.htm.

[2] Ralph A. Cossa, “U.S.-Japan-Korea: Creating a Virtual Alliance,” December 12, 1999, http://csis.org/files/media/csis/pubs/pac9947.pdf.

中东为重点，并“出于必要向亚太地区再平衡”。这一新战略还提出：“美国要在一个地区进行大规模作战的同时，有能力在另外一个地区使奉行机会主义的侵略国无法达到目的或是付出难以承受的代价。”[1] 简而言之，美国的这一战略可以概括为“一个半战争”战略，即美国在进行一场大规模作战的同时，还能够在另一个地区通过军事优势威慑敌对国家不敢发动战争，或是一旦发动战争将会蒙受超乎预期和承受能力的代价。考虑到美国选定了中东和亚太两个战略优先和重点，而这也正是美国可能进行“一个半战争”的两个战略重点地区，这一战略内在地要求美国在中东和在亚太的军事部署能够在战时相互支援，这也是其所谓“印太战略”的精要。在美国看来，中国无论通过在南海“建岛”还是设置防空识别区，只要能够在事实上实现对南海的绝对控制，美国印太战略链条就会被拦腰斩断。

俄罗斯在乌克兰和叙利亚问题上与美欧的分歧和对峙，令美国全球战略的窘境更加突出。本来，美国推进亚太“再平衡”的内在前提是，欧洲已经从冷战时代的战略前沿和反恐时代的第二战线，彻底转变成了美国稳定的战略后院，而欧洲各国尤其是北约，则成了美国战略后院的护院人，必要时还可以替美国在中东和北非等欧洲邻近地区冲锋陷阵。但是，乌克兰危机以及俄罗斯出兵叙利亚，使美国需要重点关注的全球战略重点更加分散。尤其是，俄罗斯在乌克兰及叙利亚问题上均与美欧形成了对峙或你来我往的拉锯状态，短期内无法解决，但长期拖延则意味着需要更大、更多战略资源和精力源源不断地投入。

三、美国南海政策的影响及走势

上述种种担忧，反映了当前美国的战略自信正在动摇、战略定力在消减。美国在南海问题上的过激反应，不但没能达到围堵、压制中国的目的，反而加剧了整个地区的紧张局势，地区国家已开始重新审视美国

[1] “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” January 2012, http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf.

的南海政策及亚太“再平衡”战略。

（一）外交上美国试图构建一致对华的统一战线始终没有形成

2016 年 7 月国际临时仲裁庭关于南海的仲裁决议推出后，美国本以为可借机在国际上发动对华舆论围攻，以迫使中国接受仲裁结果。但事实上，美国的指挥棒最终调动的仅有日本和澳大利亚两国，同为美国盟国的韩国，始终未按美国的要求在南海问题上公开表态。在地区层次上，东盟并没有这对裁决结果发表统一的联合声明，7 月下旬举行的东盟外长会议仍然一如既往地对南海事态的发展表示“严重关切”，并注意到有些外长对南海建岛及其他加剧紧张局势的行动表示关切。在域外，七国集团以及欧盟等方面，本欲向中国传递“强烈”信号，但最终还是不了了之。与此相映照的是，中国在南海问题上的立场，尤其是不承认仲裁结果的立场，却得到世界上 70 多个国家的支持。

（二）军事上美国的行动导致南海发生冲突的风险增大

美国压制中国最重要的手段是进入中国岛礁 12 海里的舰机巡航，但此举的后果是直接挑起南海的军事化问题，因为中国必须捍卫岛礁的基本安全，因而必须对美国的军事挑衅做出军事上的回应，这使得南海擦枪走火的风险进一步加大。更为重要的是，美国所谓的“联合巡航”一直没有得到其盟国的实质性配合。日、澳两国虽然在表态时追随美国的立场，但在南海“联合巡航”问题上，至今仍与美国保持相当距离。比如，澳大利亚一直单独对南海例行巡航，但不进行中国岛礁 8 海里之内的挑衅性巡航；日本虽对联合巡航高调支持，但实际上只参加美国组织的联演联训，因此所谓的联合巡航一直未能兑现。菲律宾举行选举后，新任总统杜特尔特已经公开表示不再参加美国组织的南海联合巡航，美国本欲借南海问题对中国进行围攻，但结果却造成了中美两国的直接对抗。

（三）国际法框架下的对华打压结局却形同水中捞月

美国鼓动并策划菲律宾南海仲裁案，目的是从国际法意义上彻底否定“九段线”的合法性，以及压缩中国伸张南海诸岛礁的所属权利的法律空间，以釜底抽薪的方式掏空中国在南海主权声索的内容，使中国无法在南海扩大政治、经济以及军事存在。但南海仲裁案从程序到内容都

存在致命缺陷：程序上不合法，完全无视中国依据《联合国海洋法公约》提出的权利保留；肆意越权，试图打着海洋法解释的旗号，行领土主权争端裁决之实；内容上颠倒黑白，把世界公认的太平岛强行裁决为礁。从总体的裁决结果衡量，仲裁结果完全无视南海主权声索相互重合错综复杂的现实，制造了一个中国全输而菲律宾全赢的零和局面，最终不得不以闹剧的形式收场，也使中国更加坚定了“不参与、不接受、不执行”的立场。

（四）在全球战略态势上美国自陷战略窘境

由于在南海问题上的过度担忧和反应，美国在亚太给中国制造战略压力的同时，也在全球给自己带来了更大的战略压力。在阿富汗重建困难重重、中东“伊斯兰国”顽疾难克、乌克兰问题看不到尽头的情况下，美国挑起并操弄南海问题，本欲找到一个压制中国的有力抓手，不曾想这个抓手已经变成了“烫手山芋”，美国在南海现在处于欲进无据，欲罢不能的两难境地。尤其重要的是，美国对中、俄两国从亚太和欧洲两个不同方向同时弹压的行为，正在把中俄两国推向更高层次的全面战略协作。全球战略态势正朝着与美国愿望相反的方向发展。

总之，由于美国已进入总统换届选举的最后阶段，菲律宾杜特尔特政府已接替极端亲美的阿基诺政府，美国的南海政策以及南海问题的未来走势面临新的变数，南海问题既有从此趋缓的历史机遇，当然也有再度升温的可能。但不管怎样，中美在南海的博弈可以说已阶段性地告一段落，南海问题有可能进入相对平静的一段间歇期，这为南海问题的当事国，也为试图搅水的域外大国提供了一个战略反思和战略再评估的机会。对于中美而言，双方能否在坚持底线的同时，找到相互尊重对方权力和威望的空间，将成为决定南海问题甚至整个亚太安全问题 未来走向的关键。

［收稿日期：2016–05–20］
［修回日期：2016–07–20］

2010 年以来美国南海政策转向的特点、原因及趋势

庞卫东

[内容提要] 自 2010 年以来，美国南海政策进行了较大调整，由之前的中立转向积极介入，并采取了一系列相应的外交与军事行动。美国的南海政策转向既是为了配合其“亚太再平衡”战略，也是为了维护其在南海的经济和战略利益，同时也有围堵中国的意图。当前，美国的南海政策明显地具有利益导向性、针对中国性和相互矛盾性的特点。在奥巴马总统任内，美国积极介入南海争端的基本趋势不会改变。未来美国介入南海争端的程度则受南海局势、美国政权更迭、东盟国家的反应以及中国在南海维权的力度和决心等多重因素的影响。

[关键词] 美国南海政策　中美关系　“亚太再平衡”战略

[作者简介] 庞卫东，河南牧业经济学院、国家主权与海洋权益协同创新中心郑州大学分中心副教授、美国丹佛大学国际关系学院美中中心访问学者。

[中图分类号] D815　　[文献标识码]A

[文章编号]1006–6241(2016)05–0040–15

二战后，美国长期对东南亚一些国家与中国之间的南海争端持中立态度。自 2010 以来，美国的南海政策发生了重大改变，不仅从中立转向积极介入，选边站队的倾向十分明显，并且逐渐向“国际秩序的维护者”的角色演变，力图对“不遵守国际规则”的国家进行施压和惩罚。美国

的南海政策转向引发了学术界的广泛讨论。本文拟在综合国内外各方观点，[1] 考察美国南海政策的演变，分析当前美国南海政策的特点、转变原因及介入趋势。

一、美国南海政策的演变

美国虽然早在 1900 年占领菲律宾时，就与南海结下了不解之缘，但由于当时的南海尚无明显争端，故美国对其尚无政策可言。待至二战后制定《对日条约》草案时，美国采取了中立政策，刻意回避和模糊南海争端。此时可谓美国南海政策的起点，而中立政策也是之后美国在南海问题上长期坚持的基本立场。

冷战时期，美国在东南亚的主要战略目标是遏制共产主义的扩张，但在南海主权争端问题上，美国依然采取中立态度。即使是 1974 年中越在西沙发生冲突时，美国依然采取回避态度，拒绝就西沙群岛主权归属问题表明立场。1974 年 1 月 19 日，美国务院发言人约翰·金（John King）就西沙海战答记者问时称，美国没有介入西沙海战。[2] 美国国务卿基辛格随后重申了国务院之前的声明，并强调，美国在中越之间的军事冲突中不支持任何一方，但是“对使用武力表示遗憾”。[3] 美国虽然

[1] 国内涉及 2010 年以来的美国南海政策的文章较多，较有代表性有：鞠海龙：《美国奥巴马政府的南海政策研究》，载《当代亚太》2011 年第 3 期；李金明：《南海问题：美国从中立到高调介入》，载《世界知识》2010 年第 24 期；邓凡：《美国干涉南海问题的政策趋势》，载《太平洋学报》2011 年第 11 期；周琪：《冷战后美国南海政策的演变及根源》，载《世界经济与政治》2014 年第 6 期；时永明：《美国的南海政策：目标与战略》，载《南洋问题研究》2015 年第 1 期；方晓志：《对美国南海政策的地缘安全解析》，载《太平洋学报》2012 年第 7 期；王传剑：《南海问题与中美关系》，载《当代亚太》2014 年第 2 期；韦宗友：《解读奥巴马政府的南海政策》，载《太平洋学报》2016 年第 2 期。

[2]The Associated Press, “Saigon Says China Bombs 3 Isles and Lands Troops”, New York Times, Jan 20, 1974.

[3] “Kissinger Bars Side-Taking”, in The Associated Press, “23 Vietnamese Survivors Of Sea Battle Are Found”, New York Times,Jan 23,1974.

没有直接介入南海主权争端，却非常重视南海的战略价值，其基本着眼点于尽可能阻止中国“控制”这一战略区域，把南海当作遏制共产主义的“防波堤”。这对中国在南海诸岛行使主权产生了消极影响，使美国的盟友菲律宾和南越在其庇护下，占领了众多南海岛礁。[1]

1995 年中国与菲律宾发生美济礁冲突后不久，美国国务院于 1995 年 5 月 10 日首次公布了一份政策声明，主要表达了四点意见：1. 美国对导致南海地区紧张的单边行动方式表示担忧。美国强烈反对使用或威胁使用武力解决声索要求，敦促各声索方保持克制，避免破坏稳定的行动。2. 保持南海的和平与稳定是美国在该地区的永久利益。美国希望各声索方加强外交沟通，全面考虑各方利益，致力于地区的稳定与繁荣。美国愿意提供任何有用的帮助，并重申支持 1992 年东盟关于南海的声明。3. 保持航行自由是美国的重大利益。保持船舶和飞机在南海无阻碍通行对包括美国在内的亚太地区的和平与繁荣至关重要。4. 美国在南海各种岛、礁、环礁、沙滩的主权声索问题上不持立场。在南海海域，美国将对任何海上主张或任何有违国际法（包括 1982 年出台的《联合国海洋法公约》）的阻碍海上通行的行为表示严肃的关注。[2]

中国与菲律宾之间的“美济礁事件”最终以中国对美济礁的实际控制而告终。之后，中国加强了与东盟关于南海争端的谈判，最终于 2002 年达成了《南海各方行为宣言》，并承诺积极落实《宣言》，为早日达成《南海各方行为准则》而努力。此后，南海局势保持了近 10 年的相对稳定，美国的南海政策亦保持了相对的稳定。

进入 21 世纪后，美国根据南海形势及其国家利益，多次调整南海政策，基本可以分为三个阶段。

（一）由中立转向介入——希拉里在 2010 年东盟地区论坛上发声

21 世纪的前 10 年中，南海局势看似平静，实则暗流涌动：中越、

[1] 郭渊：《冷战初期美国的南海政策及其影响》，载《太平洋学报》2012 年第 7 期，第 43 页。

[2] “U.S. Departmentof State Daily Press Briefing”, U.S. Department of State, May 10,1995, http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1995/9505/950510db.html.

中菲之间的海上小摩擦时有发生；特别是 2007 年以后，各方对南海主权的声索更为积极，并采取了一系列的行动。而美方认为，中国在南海的声索行动尤为积极，加剧了地区局势的紧张。[1] 比如，中国对越南与西方石油公司在南沙海域合作开采油气表示强烈抗议。驻华盛顿的中国外交官向埃克森美孚石油公司的高管发出抗议，声称协议侵犯了中国主权。[2] 为抗议越南向联合国大陆架界限委员会提交外大陆架提案（越南声称对西沙群岛、南沙群岛拥有主权），中国在 2008 和 2009 年扣押了在西沙附近作业的几百艘越南渔船。2009 年 3 月，美国海军“无瑕”号军舰在海南岛南部约 75 海里的海域收集中国情报，遭遇 5 艘中国船只的阻截。[3] 同期，越南和马来西亚领导人则前往其所占据的南沙岛礁宣示主权。2009 年 2 月 17 日，菲律宾国会通过领海基线法案，将黄岩岛和南沙群岛部分岛礁划为菲律宾领土。

在以上事件的相互作用下，南海局势逐渐升温，而最引起美国关注的应该是两个方面：一是美国认为其在南海的商业利益受到了中国的直接威胁；二是美国认为公海航行自由 [4] 原则受到了中国的挑战。2009 年 7 月 15 日，美国国务院负责东亚和太平洋地区事务的副助理国务卿斯科

---

[1]M. Taylor Fravel,U.S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995, march 2014, http://taylorfravel.com/documents/research/fravel.2014.RSIS.us.policy.scs.pdf.

[2] 长木：《专家称越南在争议海域开采石油将影响中越关系》，新浪网，http://news.sina.com.cn/w/2008-07-24/142215992514.shtml。

[3]“希拉里新书详细披露中美南海交锋内幕：2010 年是转折点”，澎湃新闻，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1250891。

[4] 美国与中国在专属经济区的定义的方面有分歧。《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》规定，任何国际组织、外国的组织或者个人进入中华人民共和国的专属经济区从事渔业活动，自然资源进行勘查、开发、钻探活动，科学研究必须经中华人民共和国主管机关批准，并遵守中华人民共和国的法律、法规及中华人民共和国与有关国家签订的条约、协定。 中国在批准公约时宣布任何国家有权要求外国战舰在进入其经济专属区之前取得该国同意。美国则视专属经济为公海，外国军舰可以自由航行和收集情报，而无需向沿岸国报告。

特·马希尔向参议院外交委员会提交的报告中，明确表达了对南海局势的关注，特别是对中国在南海强势维权的担忧，并重申了美国不选边站队和维护航行自由的立场。[1]

在此背景下，美国国务卿希拉里于 2010 年 7 月 23 日在河内举办的东盟地区论坛（ARF）上，阐述了美国在南海问题上的立场。她在发言中除重申“航行自由是美国的国家利益”，“反对任何声索方使用武力”及美国“不选边站队”等基本立场外，还强调了一些新的内容：1. 美国支持提出权利索求的各方在不受外来压力的情况下，通过相互合作的外交程序，协商解决各种领土争端；2. 对涉及有争议的南海地形地貌，美国不偏向任何一方，但是美国认为提出声索的各方应根据《联合国海洋法公约》寻找对各自领土及附带权利和海域权利的要求，根据国际法惯例，对南海海域权利的声索应当完全基于按地貌特征提出的合理索求；3. 美国支持东盟—中国于 2002 年发布的《南海各方行为宣言》，鼓励各方就《南海各方行为准则》达成协议。[2]

希拉里在发言中虽没有点名批评中国，但其发言却有很强的针对性。首先，美国提出以《联合国海洋法公约》作为各声索方提出主权要求的依据，强调“按地貌特征提出合理索求”，这在某种程度上意味着美国反对中国以“九段线”为基础提出主权声索要求；其次，美国提出“通过相互合作的外交程序，协商解决各种领土争端”，与中国一贯主张的“通过争端当事国之间的直接双边谈判来解决问题”的立场相悖。[3] 此后一阶段，尽管美国没有放弃中立立场，成为冲突的一方，但确实是越来越多地介入了南海争端。

---

[1]Scot Marciel,Maritime Issues and Sovereignty Disputes in East Asia, Department of State, Jul 15,2009, http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2009/07/126076.htm.

[2]Hillary Rodham Clinton, Remarks at Press Availability”, U.S. Department of State, July 23,2010, http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145095.htm.

[3]M. Taylor Fravel,U.S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995, march 2014, http://taylorfravel.com/documents/research/fravel.2014.RSIS.us.policy.scs.pdf.

（二）积极介入：对黄岩岛对峙和中国成立三沙市的反应

2012 年，南海局势持续升温。4 月 10 日，菲律宾海军企图在南海黄岩岛附近抓扣中国渔民，被中国海监船制止，双方随后发生对峙。经过近两个月的对峙，菲方撤出，中方最终控制了该海域。6 月 21 日，越南国会审议通过《越南海洋法》,把“黄沙群岛”（即西沙群岛）和“长沙群岛”（即南沙群岛）划入越南的领土范围。同日，中国民政部网站刊登《民政部关于国务院批准设立地级三沙市的公告》，三沙市人民政府驻西沙永兴岛。7 月，在金边召开的东盟外长会议上，南海问题再次成为争论的焦点。菲越等国支持把南海问题写入会议公报，中国则极力反对。最终东盟外长会议罕见地未发布联合公报。这在东盟成立 45 年历史上尚属首次。

在上述背景下，美国国务院代理发言人帕特里克·温特利尔于 8 月 3 日就南海问题发表声明。他重申了美国之前关于南海问题的立场外，特别提到中国建立三沙市和三沙警备区及阻止菲律宾接近黄岩岛，进一步加剧了南海地区的紧张局势。[1] 从声明的内容来看，美国对南海的关注日益提升，选边站队的倾向日益明显。

（三）国际秩序维护者：丹尼尔·R·拉塞尔的国会声明

2014 年 2 月 5 日，负责东亚和太平洋事务的助理国务卿拉塞尔在众议院外交事务小组委员会上发表了题为《东亚海域争端》[2] 的声明，全面阐述了美国政府对南海争端的立场。其要点如下：

1．南海是世界上最为繁忙的国际航道。美国在此地区有重大利益。保持南海地区的和平与稳定、畅通的合法贸易、航行和飞越自由符合美国的国家利益。

2．澄清美国对竞相主张权利和主权争议的立场：坚决反对使用威迫、强制或武力声索主权。强烈支持海权来自陆权的观点，即所有的海

[1]Patrick Ventrell,South China Sea, U.S. Department of State, August 3, 2012, http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/08/196022.htm.

[2] 声明中有部分内容涉及中日东海争端，由于本文的主题为南海争端，故隐去了涉及东海争端的部分。

域声索必须从地貌或其他符合国际海洋法的行为中引申出来。尽管美国没有站在一边去反对另一边，但认为不从陆权出发主张海权是重大的错误。美国继续反对有碍自由、合法使用属于所有国家的海洋的权利，再次强调航行自由是依据国际法，而非某一大国授予的权利。

3．中国的一系列行为已经加剧了地区紧张，并使其在南海的目标引起关注。这些行为包括限制菲律宾靠近黄岩岛和仁爱礁，阻止菲律宾向仁爱礁补充给养，在南海有争议地区设置行政和军事区，在南海发布渔业令等。

4．中国在南海的行为方式越来越引起关注，这种方式反映出中国不顾邻国的反对以及明显有违国际法原则，正试图控制所谓的“九段线”内的区域。中国在南海的模糊声索已经造成了该地区的不确定、不稳定和不安全，限制了达成双边和多边协议的可能性。中国任何依据“九段线”而非依据地貌提出的声索要求都不符合国际法。国际社会欢迎中国对南海“九段线”做出解释或调整，以使其符合国际海洋法。所有的声索方，不仅是中国，都应依据国际法，包括《联合国海洋法公约》来明确其声索要求。

5．美国将会加强在该地区的外交和军事存在，包括强化盟友的力量，建立坚定的战略伙伴关系，保持地区稳定。全力支持菲律宾通过提请国际仲裁法庭裁定来主张权利。美国将在海洋安全和提升海洋意识方面与盟友合作。美国也希望与中国一道推进亚太地区的和平与繁荣，鼓励该地区所有国家与中国建立积极的关系。鼓励东亚国家积极利用区域机构平台，如东盟、东亚峰会进行对话，在原则、价值、重大利益方面交换意见。[1]

与以往的政策表述相比，拉塞尔的声明反映了美国在南海问题上的新动向。美国首次公开把矛头指向中国对南海主权声索的基础——“九段线”，声称中国的“九段线”不符合国际法，不能作为南海主权声索的依据，要求中国对“九段线”做出解释或调整。同时，明确支持菲律

[1] Daniel R. Russel,Maritime Disputes in East Asia, U.S. Department of State, Feb. 5, 2014, http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm.

宾解决争端的方式——向“国际仲裁法庭”提出仲裁请求。并且宣布将强化在该地区的军事存在，武装盟友的力量来抗衡中国。虽然，美国一再声称不“支持一方反对另一方”，但从声明的内容来看，美国针对中国的意图十分明显，并且不仅限于裁判的角色——评判是非，而更可能是作为国际秩序的维护者——对不遵守规则者进行施压和惩罚。

二、美国南海政策转向的原因

冷战结束以来，美国在南海主权争端问题上，长期保持中立的立场。在 2010 年以前，美国虽对南海问题保持一定的关注，却拒绝介入。即使盟友菲律宾一再呼吁，美国也不为其所动。之后，美国一反常态，高调介入南海争端，其原因大体有以下几个方面：

（一）美国担心南海领土争端的升级有可能威胁到美国家利益

美国在南海地区拥有巨大的商业和战略利益。特别是保障南海的航行和飞越自由被视为美国在该地区最重要的战略利益之一。这是美国政府、军方及学术界比较一致的看法。[1] 由于南海局势的紧张，特别是随着中国在南海的强力维权，美国极为担心中国控制南海，阻碍美国在该地区的航行和飞越自由。特别是由于双方对公海范围的理解不同，在南海的冲突在所难免。2001 年的南海“撞机事件”和 2009 年的“无暇”号事件，在一定程度上正是中美的理念冲突在现实中的反映。此外，中国坚决维护南海主权的声索要求令美国非常焦虑。美深恐中国逐步控制“九段线”以内的海域，影响其航行和飞越自由。一旦中国在南海开此先例，将会彻底动摇美国公海航行和飞越自由理念的基础。

---

[1] 美学者对此问题的看法可见 M. Taylor Fravel, U.S. Policy Towards the Disputes inthe South China Sea Since 1995, http://taylorfravel.com/documents/research/fravel.2014.RSIS.us.policy.scs.pdf. Michael McDevitt,The South China Sea and U.S. Policy Options, http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10803920.2013.817923. Gregory B. Poling,Grappling with the South China Sea Policy Challenge, http://csis.org/files/publication/150813_Poling_GrapplingSouthChinaSea_WEB.pdf.

（二）南海的地缘重要性不断上升

20 世纪 80 年代以来，全球经济重心东移，亚太地区成为全球最具经济活力的地区之一。美国在该地区的出口和投资不断增加，2012 年美国对这一地区的出口额达到 3,200 亿美元，与中国的双边贸易额接近 5,000 亿美元，亚太地区已成为美国经济优先考虑的地区。作为联接印度洋与太平洋的海上交通要道，南海在亚太地区乃至全球的地缘重要性都在不断上升。同时，美国与南海地区许多国家有着重要的政治军事关系，这一地区任何形式的危机和冲突都会对美国的利益产生直接影响。

（三）美国的战略重心转向亚太

2009 年奥巴马执政后，先后提出了“重返亚洲”、“转向亚洲”等概念，为美亚太战略调整造势。2011 年 11 月，时任美国务卿的希拉里·克林顿在《外交政策》杂志上发表《美国的太平洋世纪》一文，宣称美国将重返亚太。美国重返亚太战略包含政治、军事和经济三个方面：政治上开展“前沿部署性外交”、“多边外交”、“价值观外交”等；军事上“巩固老朋友，寻找新伙伴”；经济上欲主导“跨太平洋战略伙伴关系协议”（TPP）的建设，构建以美国为核心的东亚经济合作机制。[1] 在此背景下，作为“重返亚太战略”的一部分，美南海政策势必发生变化。并且，随着美国“重返亚太”战略”进一步演变为“亚太再平衡”战略及其实施，美南海政策也由积极介入转向“国际秩序维护者”。

（四）遏制中国的崛起

美国的亚太战略和南海政策调整后，尽管一再声称不寻求围堵中国，也不把中国视为敌手。但中国学界还是倾向于认为美国此举针对中国的意图明显。中国现代国际关系研究院学者李岩表示，即使说它并非完全针对中国，它主要还是针对中国的。[2] 其他一些学者则表达了更强烈的担忧。暨南大学东南亚研究所的鞠海龙认为：“2009 年以来，奥巴马政

[1]Hillary Clinton,America’s Pacific Century, Foreign Policy,Oct. 11, 2010, http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/.

[2]《美国：在亚太军事动作并非针对中国》，英国金融时报中文网，http://www.ftchinese.com/story/001042141#adchannelID=2000。

府要员多次发表公开言论，指责中国应对南海的紧张局势负责。这些言论从一个侧面流露出美国基于其亚太战略利益，利用主导东亚地区热点问题话语权的方式，通过南海问题建构阶段性制衡中国地区战略能力，应对中国崛起，尤其是军事力量崛起的战略意图。”[1] 厦门大学南洋研究院的李金明教授也表达了相似的看法：“奥巴马 2009 年初上台后，为恢复美国在东南亚的影响力，一直在加强与东盟的接触。美国以制造南海局势紧张的手法，从内到外推动南海问题国际化，目的是使中国将更多的战略资源投入到解决南海问题上来，以遏制中国的崛起。”[2]

三、当前美国南海政策的表现与特点

从 2014 年至今，美国的南海政策针对中国的言行更加突出。从言论上看，美国在不同场合多次公开就南海争端发声。比如，2015 年 8 月 6 日，在东盟地区论坛上，国务卿克里批评中国在南海争议地区限制航行和飞越自由，中国在南海填海和布置军事设施加剧了地区紧张。[3]2015 年 11 月 19 日，美国总统奥巴马出席在马尼拉举办的亚太首脑会议时，呼吁中国停止“在南海填造人工岛”，敦促中国停止在那里的军事活动，并表示支持用仲裁的方法来解决北京与其东南亚邻国之间的争端。[4] 随后在吉隆坡举行的东亚峰会上，奥巴马再次就南海局势表达了相同的看法。[5]

[1] 鞠海龙：《美国奥巴马政府的南海政策研究》，载《当代亚太》2011 年第 3 期，第 106 页。

[2] 李金明：《南海问题：美国从中立到高调介入》，载《世界知识》2010 年第 24 期，第 35 页。

[3]John Kerry, “Intervention at the East Asia Summit ” U.S. Department of State ,August 6, 2015,http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/08/245758.htm.

[4]MICHAEL D. SHEARNOV, “Obama Calls on Beijing to Stop Construction in South China Sea” ,New York Times, Nov. 18,2015, http://www.nytimes.com/2015/11/19/world/asia/obama-apec-summit-south-china-sea-philippines.html.

[5] “ASEAN meeting: US president Barack Obama urges halt to island building in South China Sea” ,ABC News,Nov.21,2015, http://www.abc.net.au/news/2015-11-21/obama-urges-halt-to-island-building-in-south-china-sea/6961474.

从行动上看，美国主动出击，以外交和军事行动来维护其政策主张。除在上述外交场合宣讲美国的南海政策外，还开展了一系列的外交活动。2016 年 1 月 24 日，国务卿克里开启东亚之行。除访问中国外，另外两个国家——老挝和柬埔寨都是与中国关系密切的友好邻邦。路透社称，克里此行是为敦促东盟国家在南海问题上应对中国时团结一致，特别是拉拢 2016 年的东盟轮值主席国老挝。[1]2016 年 2 月 15—16 日，美国—东盟峰会在美国加州安纳伯格庄园举行，南海问题便是峰会的一个重要议题，美国重申了其对南海争端的立场，希望东盟国家在南海问题上步调一致。[2]4 月 9 日，美国国防部长卡特访问了印度、菲律宾，商讨进一步开展区域国防合作。据法新社报道，卡特取消先前已安排的访华行程，是因为“中国展现在南海扩张的野心，与美国在南海议题上的紧张程度升高所致”。[3]

在军事行动方面，2015 年 10 月 26 日，美派遣“拉森”号导弹驱逐舰进入渚碧礁和美济礁 12 海里范围内执行巡逻任务。美国国防部官员表示，此次行动将掀开美国挑战中国南海主权主张的一系列行动序幕。[4]2016 年 1 月 30 日，美军导弹驱逐舰“柯蒂斯·威尔伯”号在西沙群岛中建岛（Triton Island）附近 12 海里范围内驶过。五角大楼发言人杰夫·戴维斯（Jeff Davis）表示，这一行动挑战了中国、台湾和越南三方在它们声称拥有主权的区域附近限制航行权利和自由的意图。[5]2015 年 11 月 17

[1]“美国国务卿克里启动亚洲之行，聚焦朝鲜及南海等问题”，路透中文网，http://cn.reuters.com/article/us-kerry-asia-idCNL3S1591HI.

[2]“Obama, ASEAN discuss South China Sea tensions, but no joint mention of China”,Reuters,Feb.17,2016, http://www.reuters.com/article/us-usa-asean-idUSKCN0VP1F7.

[3]“美国防部长卡特出访亚洲　临时取消中国行程”，BBC 中文网，http://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2016/04/160410_us_carter_china_cancel.

[4]“U.S. Navy destroyer nears islands built by China in South China Sea”,Reuters,Oct.26,2015, http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-usa-idUSKCN0SK2AC20151026.

[5]“美舰西沙中建岛 12 海里内挑战中国”，BBC 中文网，http://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2016/01/160130_usa_south_china_sea_navigation.

日，美国政府宣布将拨款 2.59 亿美元用于帮助东南亚各国加强海上安全，援助对象为菲律宾、越南等与中国在南海存在主权争端的国家。[1]2016 年 3 月，美国官员表示，美菲宣布根据两国签署的安全协议，美军获准使用菲律宾的 5 个军事基地，其中便包括靠近南海争议岛礁的包蒂斯卡空军基地。[2]2016 年 4 月 18 日，美国驻菲律宾大使菲利普·戈德堡表示，华盛顿将向马尼拉提供价值 4,200 万美元的传感器、雷达和通讯设备。同时，菲律宾 2016 年将获得美军约 1.2 亿美元的援助，这是在 8 年空档期之后，美军于 2000 年重返菲国培训和演习之后最多的一年。[3]

回顾 2010 年以来美国南海政策的变化，结合近两年美国关于南海问题的外交实践，可以发现美国当前的南海政策具有三个显著特点：

一是利益导向性。从现实主义的角度看，外交政策的制定和执行总是为国家利益服务的，美国的南海政策基本上反映了其在该地区的利益。目前，美国国务院、军方及智库对美国在南海的利益看法较为一致。负责东亚和太平洋事务的助理国务卿拉塞尔于 2015 年 7 月在战略与国际研究中心（CSIS）召开的第五届南海问题年会上，对美国在南海的国家利益进行了概述：1. 保护所有国家，不仅是美国在南海的航行和飞越自由，以及合法使用海洋的权利；2. 尊重我们的联盟和安全承诺，使我们的伙伴和该地区对美国充满信心，协助区域机构的发展，包括一体化的东盟；3. 促进负责任的海洋环境实践活动；4. 促使中国以促进经济增长和保持地区稳定的方式和平崛起，包括使其做法与国际法和国际准则保持一致；5. 总体上说，以国际法为基础建立国际秩序，不使用武力和威胁，和平地解决争端。[4]

---

[1]“美国向南海周边国家扩大援助，提升安保能力”，日本经济新闻中文版，http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/17000-20151118.html.

[2]“菲律宾向美军开放五个军事基地”，BBC 中文网，http://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2016/03/160319_us_philippines_five_bases.

[3]“美国增加对菲律宾军事援助监控南海”，BBC 中文网，http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2016/04/160418_china_military_plane_south_china_sea.

[4]Daniel R. Russel,Remarks at the Fifth Annual South China Sea Conference,U.S.Department of State,July 21,2015,http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/07/245142.htm.

而在这 5 点中，美国又将第一和第五点列为核心利益。2015 年 7 月，美国防部发布的《亚太海上安全战略》报告，又对此做出了解释：每年大概有 30% 的海运途径南海，其中相当一部分的货物运往美国。世界上 2/3 的油轮要从印度洋经此进入太平洋。在过去的 70 年中，美国在亚太地区的军事存在对于保持该地区的和平、稳定、繁荣及跨区域贸易的增长起到了重要作用。阻止冲突不仅是美国的利益，而且是亚太所有国家的重大利益。建立与国际法特别是《联合国海洋法公约》一致的国际体系则是亚太地区长久和平、稳定和繁荣的保障。[1]

二是针对性。美国现行的南海政策针对中国的意图非常明显。首先是强调中国的行动导致了南海局势的紧张，把南海争端的升级归罪于中国。就美国最近关注的填海造岛和布署武器问题而言，中国实际上是“后来者”，包括越南和菲律宾在内的其他国家都先于中国而开展了此类活动。只是因为中国综合国力强大，在短时间内超越了其他国家过去数年所做的总和。但美国仅盯着中国，而看不到南海问题升温是多因一果，越、菲等国的挑衅以及美国的强力介入都是导致局势不断恶化的原因。其次，详述了美国对依据国际法声索海洋权益的原则：以陆权引申出海权。指责中国的“九段线”不符合国际法，不能作为南海主权声索的基础，要求中国对“九段线”做出解释或调整，要求中国明确在南海的声索范围。第三，广泛利用国际舆论、外交和军事等多种手段向中国施压。比如，明确支持菲律宾等国向海牙国际法庭起诉中国；向该地区与中国有领土争议的国家提供军事援助，提升其抗衡中国的能力。

三是矛盾性。美国现行的南海政策存在三组内在矛盾。首先，美国一方面希望保持南海的和平与稳定，另一方面却不断增强在该地区的军事力量，进一步加剧了地区的不稳定性。继 2016 年 1 月美国海空军联合执行“航行自由行动”，深入中建岛 12 海里后，美国又于 3 月 1 日派出第七舰队所属航空母舰“斯坦尼斯”号战斗群驶入南海。“美国之音”

[1] “Asia-Pacific Maritime Security Strategy” U.S. Department of Defense, July 27, 2015, http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/NDAA%20A-P_Maritime_SecuritY_Strategy-08142015-1300-FINALFORMAT.PDF.

的报道称，这是对中国最近在南海部署先进的地对空导弹和战斗机的反应。[1] 其次，美国一方面声称在领土主权争端中保持中立，不“支持一方去反对另一方”，但在实践中选边站队的倾向却越来越明显。第三，美国一方面要求中国遵守国际法特别是《联合国海洋法公约》，另一方面自己却不加入该公约，并且有选择性地解读公约。比如，关于专属经济区内的通行问题。《联合国海洋法公约》第五十八条第一款虽规定“在专属经济区内，所有国家，不论为沿海国或内陆国，在本公约有关规定的限制下，享有第八十七条所指的航行和飞越的自由（公海自由，且只用于和平目的）”，但第五十八条第三款同样也规定，“各国在专属经济区内根据本公约行使其权利和履行其义务时，应适当顾及沿海国的权利和义务，并应遵守沿海国按照本公约的规定和其他国际法规则所制定的与本部分不相抵触的法律和规章”。[2] 尽管中国强烈反对美国在中国的专属经济区内进行收集情报的军事活动，但美军却长期深入中国专属经济区海域和空中，对中国进行抵近侦察，并于 2001 年和 2009 年两次与中国军方发生摩擦。

四、影响未来美国介入南海争端的几种因素

自 2010 年南海政策转向以来，美国越来越多地介入南海争端。未来，在奥巴马总统最后数月的任期内，只要南海局势和美国“亚太再平衡”战略不发生重大改变，美国积极介入南海争端的基本趋势不会发生变化，但其介入的程度却会受多重因素的影响。

首先，美国国内政权更替会对其南海政策产生影响。下一届美国政府的南海政策可能会有较大变化。从总统候选人的竞选演说来看，若希拉里当选，美政府可能继续执行当前政策，并且在南海问题上可能对中

[1]“美航母战斗群驶进南海”，美国之音，http://www.voachinese.com/content/us-south-china-sea-20160303/3219262.html。

[2]《联合国海洋法公约》，联合国网站中文版，http://www.un.org/zh/law/sea/los/article5.shtml。

国采取更加强硬的态度；若特朗普入主白宫，则可能采用新保守主义政策，在南海问题上收缩，鼓励日、菲承担更多责任。

其次，中国对南海仲裁结果的反应将影响美国进一步的行动。从目前的形势来看，虽然中国对仲裁结果没有做出实质性的应对动作，但不太可能长期无反应。若中国拖走菲律宾在仁爱礁的船只，或是在黄岩岛填海造岛，都有可能进一步加剧中菲矛盾，引发冲突。而美国依据《美菲军事协助条约》和《美菲加强防务合作协议》，有可能介入中菲军事冲突，但其手段和程度则会视中菲冲突情况及中国在南海维权的力度和决心而定。

第三，美国介入南海争端的程度也会受东盟国家反应的影响。在东盟国家中，希望美国介入南海争端的意愿最为强烈的是菲律宾和越南，支持两国与中国对抗也是美国介入南海争端的重要切入点。美国虽希望拉拢越南，但越南对南海争端总体持克制和观望态度，希望在中美之间保持平衡，实现自身利益最大化。菲律宾总统杜特尔特刚刚上任，已经表示将与中国就南海问题进行双边谈判，但也表示要以仲裁结果为框架基础。因此菲新政府的南海政策仍不明朗，这也会对美国的介入程度产生一定的影响。

第四，南海局势特别是《南海各方行为准则》谈判的进度也会影响美国介入的程度。目前，中国正与东盟积极沟通，为制定《南海各方行为准则》而努力。中国与东盟国家就落实《南海各方行为宣言》建立了高官会和联合工作组机制，截至 2016 年 4 月已举办了 10 次高官会和 16 次工作组会。一旦中国与东盟国家的谈判实现突破性进展，南海局势将会逐步降温，估计届时美国介入南海争端的程度也会有所下降。总之，影响美国介入南海争端程度的变量较多，其介入的总体趋势不会改变，但介入的深度和广度则取决于上以上几组变量的交互影响。

[收稿日期：2016–09–20]

日本第24届参议院选举与修宪势力的扩张

徐万胜

[内容提要] 2016年7月10日，在日本第24届参议院选举中，修宪势力占据了发起修宪动议所需的三分之二以上议席，小党则处于更加严峻的境地。如何评价“安倍经济学”是本届参议院选举的最大争论点，执政党势力在选举竞争中特意回避了修宪问题。受本届参议院选举结果的影响，安倍内阁将在密切关注日本国内修宪政治生态变化的基础上，采取“柔性”的政治运营手法来推进修宪路线。

[关键词] 日本修宪　参议院选举　安倍内阁　右翼势力

[作者简介] 徐万胜，解放军外国语学院教授、博士生导师，和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815　　[文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)05-0055-09

2016年7月10日，在日本第24届参议院选举中，赞成修改宪法的政治势力拥有了在参议院发起修宪动议所需的三分之二以上议席。修宪势力的扩张是在执政党特意回避修宪争论的选举竞争中实现的，据此，安倍晋三的修宪路线将撕开“封印”并趋于现实化。

一、三分之二的修宪势力

在本届参议院选举中，共有 225 名选举区（改选定额 73 名）候选人、164 名比例区（改选定额 48 名）候选人，合计 389 名候选人参加。这是日本国民的选举权年限下调至“18 岁以上”后首次举行的国政选举，也是参议院引入“合区”制度、选举区合并为“鸟取·岛根”和“德岛·高知”后首次举行的选举。

从候选人的竞选结构上看，执政的自民党、公明党两党与在野党之间展开了激烈竞争。在全国改选定额为 1 名的 32 个“1 人区”中，在野的民进党、共产党、社民党、生活党四党都拥立了统一候选人。并且，上述四个在野党还就废止安保相关法案、反对安倍内阁修改宪法等参议院选举中的共通政策达成了一致意见。

据统计，新增 18 岁选民的投票率为 51.17%，19 岁选民为 39.66%，二者合计平均为 45.45%，与 1992 年以来停留在 20% 至 30% 之间的 20 岁年龄段选民的投票率相比，是一个相对较高的水准。同时，本届参议院选举的投票率（选举区）为 54.70%，虽比上一届 2013 年参议院选举的投票率（52.61%）高出 2.09%，但仍是参议院选举史上的第四低位。[1]

投计票的结果是，执政党方面，自民、公明两党共获得 69 个议席，比改选议席数（59 席）增加了 10 席，超过了参议院改选议席的过半数（61 席）。其中，自民党获得 55 席，超过了改选议席数（50 席）；公明党除了在选举区的 7 名候选人全部当选之外，在比例区也确保了 7 个议席，达到创纪录的 14 个议席。此外，由于自民党又追加公认了神奈川选举区当选的中西健治，若再加上非改选的 76 席，执政党在新一届参议院的议席数为 146 席，所占议席率高达 60.3%。该比例超过了 2004 年参议院选举后自民、公明两党的所占比例（57.4%），是改选定额为现行 121 席以来执政党势力所占的最大议席率（参见表 1）。

[1]『18 歳 51%・19 歳は 39%… 低かった投票率』、http://www.yomiuri.co.jp/election/sangiin/2016/news/20160711-OYT1T50218.html。

表 1　近年来参议院朝野政党势力的推移

选举年度	执政党 / 议席数	在野党议席数	议席定额
2001 年	自民、公明、保守 /140	107	247
2004 年	自民、公明 /139	103	242
2007 年	自民、公明 /103	139	242
2010 年	民主、国民新 /109	133	242
2013 年	自民、公明 /135	107	242
2016 年	自民、公明 /146	96	242

在野党方面，民进党获得 32 个议席，超过了民主党时代 2013 年参议院选举所获的 17 席，但低于改选议席数（45 席）；共产党获得 6 个议席，比改选的 3 个议席增加了一倍，但未及 2013 年参议院选举所获的 8 个议席；大阪维新会获得 7 个议席，超过改选的 2 个议席；社民党和生活党各获得 1 个议席，珍视日本之心和新党改革的所获议席数均为 0，无所属当选议员 4 名。

这样，历经第 24 届参议院选举，参议院的朝野政党势力对比结构发生了较大变化（参见表 2）。此外，在 32 个“1 人区”中，自民党在

表 2　参议院朝野政党势力结构

自民、公明		大阪维新、珍视日本之心		无党派及其他		民进、共产社民、生活	
合计：146	本次选举：70	合计：15	本次选举：7	合计：14	本次选举：4	合计：67	本次选举：40
	无需改选：76		无需改选：8		无需改选：10		无需改选：27

其中的 21 个获胜，民进党及共产党等四个在野党虽然在所有“1 人区”都拥立了统一候选人，但仅赢得了 11 个议席。

作为参议院选举的结果，包含非改选议员在内，对修宪持积极态度的自民党（含追加公认 1 名）、大阪维新会、珍视日本之心等三党及无

所属议员，再加上主张“加宪”的公明党，修宪势力在参议院占据了发起修宪动议所必需的三分之二以上议席（162 席）。

不仅如此，本届参议院选举导致小党陷于更加严峻的境地。其中，社民党仅获得建党以来最少的 1 个议席，即比例区参选的前消费者担当相福岛瑞穗当选，党首吉田忠智落选了；新党改革未能确保议席，代表荒井广幸在比例区落选了。为此，2016 年 7 月 11 日，新党改革宣布解散。7 月 27 日，为了增加国会质询时间，社民、生活两党结成参议院统一会派“希望之会（生活·社民），自 1996 年以来延续 20 年的社民党参议院会派“社民党·护宪连合”至此消亡了。与小党的势弱相反，执政的自民党则更为凸显“一党独大”的强势地位。2016 年 7 月 23 日，以无所属身份当选的平野达男加入自民党。随着平野入党，自民党在参议院的议席数达到 122 席。这是该党自 1989 年以来时隔 27 年之久再次恢复参议院单独过半数席位。

二、回避修宪的选举竞争

如何评价“安倍经济学”是本届参议院选举的最大争论点。为了阻止执政党的势力扩张，在野党方面虽提出阻止修宪势力达到发起修宪动议所必需的三分之二以上议席的竞选策略，但执政党并未与之呼应，并将其作为争论点。

单纯从竞选策略上看，作为最大的在野党，民进党抗衡自民党的竞选政策并不集中。例如，2016 年 6 月 9 日，民进党发布的竞选张贴广告多达三种，其标题分别为揭示民进党经济政策的“从人开始的经济再生”和“与你共进”，以及“首先使其不获得三分之二议席”。2016 年 6 月 15 日，民进党发表了参议院选举公约，认为“安倍经济学失败”。在该公约中，民进党倡导“从人开始的经济再生”，重点在于减轻义务教育负担与纠正等级差别；批判“安倍经济学的失败导致生活不安扩散”，主张“提高高收入者的所得税税率以及最低时薪提高至 1,000 日元以上”；对于宪法修正，由于党内意见分歧，民进党在选举公约中仅表述为“与国民一

起构想面向未来的宪法”。[1] 上述政策主张，容易使广大选民感觉到在野的民进党未必真正反对修宪，“阻止修宪势力占据三分之二以上议席”也只是一种与执政党相互抗衡的竞选策略而已。另外，2016 年 6 月 3 日，大力主张修宪的大阪维新会则发表了以通过修宪来实现教育无偿化的参议院选举公约。该党提出的修宪案内容包括：1. 从幼儿教育至大学的教育无偿化；2. 旨在实现道州制的统治机构改革；3. 设置宪法法院。[2]

事实上，在竞选过程中，是否赞同修改宪法，也并未成为广大选民及各政党候选人的关注重点。2016 年 6 月 22 日，在日本发布选举公告的第一天，很多政党的党首在街头演讲中均谈到了“安倍经济学”。执政的自民、公明两党强调了“安倍经济学”取得的成果，相反，民进、共产、社民、生活等四个在野党则批判其为“经济弊政”，彼此对立结构鲜明。关于修宪，执政党方面基本上未触及，民进、共产、社民等在野党则提出阻止执政党等修宪势力达到发起修宪动议所必需的三分之二以上议席。对于安倍首相缘何未提及修改宪法，自民党干部认为，修宪是自民党的基本方针，首相想避免在参议院选举中产生争论，“这样有可能诱发反安倍势力的集结，并非上策”。[3]

同时，各种舆论调查表明，“景气及雇用”、“年金等社会保障”等与“安倍经济学”成效相关联的经济政策课题才是广大选民及各政党候选人所最为关注的。例如，根据对竞选过程中推特网上讨论话题的统计分析，最受关注的政策课题是包括“日元升值”、“股价”等词汇在内的“景气及雇用”，约达 271.5 万件；第二位是“宪法修正”，约 160.6 万件；第三位是“外交与安全保障”，约 144.0 万件。其后依次分别是年金等社会保障（139.8 万件）、育儿支援（102.0 万件）、东日本大震灾及熊本地震

[1]『民進党が参院選公約…「アベノミクス失敗」』、http://www.yomiuri.co.jp/election/sangiin/2016/news1/20160615-OYT1T50101.html。

[2]『おおさか維新、憲法改正を前面に…参院選公約』、http://www.yomiuri.co.jp/election/sangiin/2016/news1/20160604-OYT1T50039.html。

[3]『自公は実績強調、野党「改憲阻止」訴え…第一声』、http://www.yomiuri.co.jp/election/sangiin/2016/news2/20160622-OYT1T50100.html。

复兴（98.5 万件）、能源政策（74.6 万件）、消费税等税制改革（38.1 万件）、参加 TPP（17.7 万件）。另据《读卖新闻》社实施的全国舆论调查，在参议院选举中最受重视的政策课题是“年金等社会保障”，第二位是“景气及雇用”。[1]

根据《读卖新闻》社对各政党候选人实施的舆论调查，关于参议院选举争论点的多项选择中，自民、民进、公明、共产等 6 个政党都是以“景气及雇用对策”位列首位，有 63% 的候选人都选择了该选项，唯有社民党候选人是首选“宪法修正”。并且，“宪法修正”选项仅在在野党方面位列靠前，有 42% 的民进党候选人和 70% 的共产党候选人都选择了“宪法修正”，而自民、公明两党候选人中选择该项者所占比例很小。可见，高举“反对修宪”这一共斗旗帜的在野党阵营试图将之作为争论点，但执政党方面却未进行呼应，双方争论不到一起去。[2]

2016 年 7 月 10 日夜，对于未能阻止修宪势力占据三分之二以上议席的选举结果，民进党代表冈田克表示：“如果是堂堂正正地与安倍首相的修宪主张展开了论战，说明我们实力不足；但事实是（首相）逃离争论，在各说各话的情况下结束了选战。”该党政调会会长山尾志樱也认为：“选举结果并非意味着国民赞同自民党修宪主张。”[3]

值得指出的是，虽然“安倍经济学”成为本届参议院选举的最大论争点，但执政的自民、公明两党获胜，并非意味着广大选民对“安倍经济学”的高度评价，实际上是在缺乏替案情况下的一种被动选择。例如，在参议院选举前夕，关于安倍内阁的经济政策，“认可”与“不认可”所占比例各为 41%，二者不相上下；安倍内阁的支持率为 46%，不支持率为 36%；各政党的支持率分别是，自民党 37%，民进党 11%，公明党 5%，

[1]『ツイート 1 位「景気・雇用」…参院選の話題分析』、http://www.yomiuri.co.jp/election/sangiin/2016/news2/20160706-OYT1T50106.html。

[2] 参院選争点「景気」63%…立候補者アンケート』、http://www.yomiuri.co.jp/election/sangiin/2016/news2/20160701-OYT1T50196.html。

[3]『民進、執行部に不満も…「3 分の 2」阻止失敗』、http://www.yomiuri.co.jp/election/sangiin/2016/news/20160711-OYT1T50176.html。

共产党 4% 等，无党派阶层所占比例为 23%。[1] 上述数据表明，由于在野党势力未能提出取代“安倍经济学”的有效替案，加之较高的内阁支持率与较低的在野党支持率，广大选民虽然对“安倍经济学”持不同看法，但却没有其他更多的选项可供其投票支持。即使是在执政党赢得参议院选举之后，认为在安倍内阁框架下景气趋好者所占比例仅为 34%，低于持否定意见者所占 54% 的比例。[2]

三、趋向现实的安倍修宪

修改宪法是执政的自民党与安倍晋三内阁最重要的政治理念与执政目标。根据《日本国宪法》第 96 条的规定，宪法的修订“必须经各议院全体议员三分之二以上的赞成，由国会创议，向国民提出，并得其承认。此种承认必须在特别国民投票或国会规定的选举时进行投票，必须获得半数以上的赞成”。受这一修宪条款的限制，战后长期以来，由于以自民党为代表的修宪势力难以在国会众参两院同时占据三分之二以上议席，故难以启动相关修宪的立法程序。

然而，本届参议院选举的结果使修宪势力终于占据了发起修宪动议所必需的三分之二以上议席。同时，众议院（定额 475 席）的各政党势力对比如下：执政的自民党与公明党分别为 291 席和 35 席；在野的民进党 97 席、共产党 21 席、大阪维新会 14 席、社民党 2 席、生活党 2 席、无所属 12 席，欠员 1 席。这样，至 2018 年 12 月众议院任期届满为止，若不提前解散众议院的话，修宪势力在国会众参两院均占据了三分之二以上的议席。这样，从 2016 年 7 月至 2018 年 12 月的两年多期间，成为安倍内阁实施修宪路线的时间“窗口期”。

此外，由于执政的自民党实行总裁与首相的一体制。因此，安倍晋

[1]『18、19 歳「関心」上昇 67%…本社世論調査』、http://www.yomiuri.co.jp/election/sangiin/2016/news2/20160705-OYT1T50107.html。

[2]『内閣支持率、横ばい 55%…経済政策評価は拮抗』、http://www.yomiuri.co.jp/politics/20160804-OYT1T50177.html。

三的首相任期还受其自民党总裁任期的限制。目前，自民党的总裁任期为一届三年，规定只能“连任两届 6 年”。这样，自 2012 年 9 月始担任自民党总裁的安倍晋三，其总裁任期将于 2018 年 9 月届满。因此，安倍内阁实施修宪路线的时间“窗口期”应是至 2018 年 9 月为止的期间。对此，在本届参议院选举之后，自民党领导层内出现了主张延长安倍总裁任期的动向。例如，2016 年 8 月，自民党干事长二阶俊博提出了总裁任期改为“连任三届 9 年”的改革方案，将其最终任期推迟到 2021 年 9 月，以利于安倍内阁的长期稳定运营。[1]

在从“人数”和“时间”上确保国会能够承认修宪创议的前提下，安倍内阁将在密切关注日本国内修宪政治生态变化的基础上，采取“柔性”的政治运营手法来推进修宪路线。在修宪问题上，参议院选举后的日本国内政治生态正趋于宽松。据选举前对各政党候选人的舆论调查，关于修改宪法问题，95% 的自民党候选人与 96% 的公明党候选人认为“修改为好”；在最大在野党民进党内部，主张“不修改为好”者所占比例为 54%，但改宪派也占 35%；民进党等在野势力党虽提出阻止修宪势力占据三分之二议席的目标，但其党内也存在对修宪持积极态度的候选人，由此可看出事情的复杂性。[2] 此外，关于修宪势力占据发起修宪动议所需三分之二以上议席的参议院选举结果，48% 的选民认为“很好”，认为“不好”者所在比例为 41%；关于今后国会将展开活跃的修宪讨论一事，70% 以上的受访者表示“期待”，大幅超过表示“不期待”者所占的 25% 的比例。[3]

在赢得参议院选举胜利后，安倍内阁至少在形式上首先采取了持续深化“安倍经济学”的战略选择。为了兑现振兴经济的竞选承诺，2016

[1]『総裁任期「3 期 9 年」軸に…二階氏、党内調整へ』、http://www.yomiuri.co.jp/politics/20160819-OYT1T50043.html?from=ycont_top_txt。

[2]『参院選争点「景気」63%…立候補者アンケート』、http://www.yomiuri.co.jp/election/sangiin/2016/news2/20160701-OYT1T50196.html。

[3]『「改憲論議に期待」70%…読売参院選世論調査』、http://www.yomiuri.co.jp/election/sangiin/20160712-OYT1T50120.html?from=ycont_latest。

年 8 月 2 日，安倍内阁批准了一项总额达 28.1 万亿日元的一揽子经济刺激计划，意在将日本拉出通缩困境，并通过基础设施投资以及改善福利事业来支持经济。8 月 3 日，安倍内阁实施改组，在 19 名阁僚中 8 名主要阁僚留任，除了因持保守右翼立场而知名的稻田朋美入阁担任防卫相以外，新任法务相金田胜年和国家公安委员长松本纯也支持修宪和解禁集体自卫权，新内阁中的修宪派进一步得势。

与此同时，安倍内阁将坚定不移地采取“柔性”手法推进修宪路线。首先，安倍将力争在首相任期内完成修宪工作。2016 年 8 月 3 日，安倍再次表达了强烈的修宪愿望，表示“在自己的任期内完成（修改），当然会这么考虑”。[3] 接下来，预计在 2016 年秋季召开的临时国会上，宪法审查会将重新启动并全面展开修宪讨论。其次，安倍将力争与在野党势力达成修宪协议。在推进修宪进程中，安倍内阁将弱化修宪的“自民党主导”色彩，强调修宪是全体国民的问题，呼吁在野党势力也积极参与到修宪讨论中来并达成朝野磋商协议。最后，安倍将力争确定最大“公约数”的修宪条款。为了保障能够获得国会承认以及国民赞成，安倍内阁将尽可能选择一些中性的、不存在争议的修宪条款。

因此，第 24 届参议院选举是战后日本正式开启修宪立法进程的重大节点，在修宪势力占据国会三分之二以上议席的情况下，安倍内阁的修宪路线日趋现实化并有可能在两三年内完成修宪工作。“和平宪法”的松动，必将对二战结束 70 余年来的日本宪政体制及国际关系格局产生消极影响。

［收稿日期：2016–08–31］

[1]『憲法改正向けた議論、野党に参加呼びかけ…首相』、http://www.yomiuri.co.jp/politics/20160803-OYT1T50143.html。

21 世纪初印度周边外交刍议[1]

师学伟

[内容提要] 进入 21 世纪以来，周边外交成为印度外交战略的一大亮点。从瓦杰帕伊、辛格到莫迪几任总理，印度政府对周边地区投入了大量的外交资源，提出了“小周边”和“大周边”的概念，制订了具体的外交策略，以拓展本国在周边地区的战略利益和影响力，由此昭示印度成为世界大国的决心和信心。本文主要探讨印度对周边地区认知的逻辑演绎、印度周边外交的思想根源和基本策略等内容，以形成对印度周边外交的初步认知。

[关键词] 印度 “小周边”“大周边” 周边外交 外交策略

[作者简介] 师学伟，河南科技大学马克思主义学院讲师、博士。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)05-0064-18

一、印度的周边地域观与周边外交的思想根源

（一）周边地域观

依据印度外交部年度报告，[2] 印度周边地区主要由两部分构成：直接邻国 / 邻域（immediate neighborhood）和扩展邻国 / 邻域（extended

[1] 本文系河南省教育厅人文社会科学研究一般项目“21 世纪初印度周边外交战略研究（2016-qn-058）”的阶段性成果。

[2] 印度外交部 2000—2001 年至 2014—2015 年年度报告，http://www.mea.gov.in/annual-reports.htm?57/Annual_Reports.

neighborhood)。“直接邻国”是指与印度领土、领海直接相邻的国家，包括中国、孟加拉国、尼泊尔、斯里兰卡、缅甸、不丹、阿富汗、巴基斯坦、马尔代夫，称之为“小周边”。“扩展邻国”是指不与印度直接相邻但与印度陆上和海上战略利益密切相关的国家和地区，包括东亚、中亚、东南亚、太平洋、海湾、西亚以及北非等地区，称之为“大周边”。

历届印度政府都曾给予周边地区或多或少的关注。尼赫鲁时期，印度将更多外交资源投放于国际舞台，旨在争当第三世界的领导者，试图与美苏并驾齐驱，无暇顾及周边；英·甘地和拉·甘地时期，印度意图称霸南亚次大陆，对外推行大国沙文主义，重点关注南亚邻国；古杰拉尔时期，印度尝试改善与南亚邻国的关系，推行睦邻的“古杰拉尔主义”，但该政策不适用于印度的传统竞争对手巴基斯坦。1997 年，印度评论员指出“印度外交应当突破南亚地域的限制”。[1] 印度对周边地区的关注开始从“小周边”延伸至“大周边”，“大周边”概念得到了官方的认可。瓦杰帕伊政府公开宣布“印度的对外关注超越了南亚，包括直接邻国以及与邻国相邻的地区，即‘大周边’”。[2] 这预示着印度外交观念的重大变革。2004 年 5 月，辛格领导的国大党政府重申“大周边”对于印度安全与外交的重要意义。2007 年，印度外交部长贾斯旺特·辛哈指出：“印度的‘大周边’从苏伊士运河绵延至中国南海，包括西亚、海湾、中亚、东南亚、东亚、亚太和印度洋地区。”[3] 此外，印度还将“大周边”的区域向本土西部和南部扩展。莫迪执政以来，印推出了“邻国优先”政策，印度外交部 2015—2016 年度报告首次将塞舌尔、毛里求斯和印度洋地区作为邻国。[4]

---

[1] Bhabani Sen Gupta, “India in the Twenty-first Century”, International Affairs, Vol.73, No.2, 1997, p.309.

[2] Embassy of India (Washington DC), India’s Foreign Relations (1998—1999), www.indianembassy.org/policy.

[3] Yashwant Sinha, “12th SAARC Summit and Beyond”, February 3, 2004, http://www.outlookindia.com/article.aspx?222849.

[4] Ministry of External Affairs (India), Annual Report 2015-2016, http://www.mea.gov.in/annual-eports.htm?57/Annual_Reports.

但在实践中，印度并未完全套用上述对“小周边”和“大周边”的界定。如：在印外交部年度报告中，将中国界定为直接邻国；但同时又将中国列为大国，界定为印度地区和全球战略的重要国家。

在印度的战略思维中，“小周边”和“大周边”都是以印度为中心的同心圆，印度战略利益的维护和影响力的彰显都依赖于此。印度著名学者莫汉指出：“印度大战略将世界划分为三个同心圆。第一个同心圆包括‘小周边’，印度追寻在该区域的主导地位并防止外部大国的干预；第二个同心圆包括所谓的‘大周边’，横跨亚洲和印度洋沿岸，印度力图平衡其他大国的影响，防止其损害本国的利益；第三个同心圆包括整个国际舞台，印度试图取得大国地位，并在国际和平与安全中扮演关键角色。”[1] 该理论成为印度周边外交策略的行动指南。

（二）周边外交的思想根源

当前印度周边外交的实施有两大思想渊源：一是印度传统的外交思想，即考底利耶的外交思想；二是独立后印度政治家、外交家和思想家的思想，即“大国梦”。

1. 考底利耶的外交思想与周边外交。作为孔雀王朝时代印度知名的政治家，考底利耶的政治智慧集中体现在《政事论》一书中，其外交思想主要有两方面：第一，提出了一个指导国家对外关系的理论，即“曼荼罗”理论；第二，设定了国家对外关系原则，即“考底利耶外交六原则”。

“曼荼罗”是梵文 Mandala 的音译，意译为“坛场”，以轮围具足或“聚集”为本意，指一切圣贤和一切功德的汇聚之处，属佛教密宗术语。考底利耶将其用来分析国家战略，将外部世界划分为以印度为中心的“四个同心圆”。第一个圆包括与印度直接相邻的小国——阿富汗、不丹、斯里兰卡、尼泊尔、孟加拉国和马尔代夫，它们不对印度在南亚的主导地位构成挑战；第二个圆包括印度在南亚地区的最大竞争对手巴基斯坦和被部分印度人士视为印度在亚洲和全球最大的竞争对手中国；第三

[1] C. Raja Mohan, “India and the balance of power,” Foreign Affairs, vol.85, No.4, 2006, pp.17-34.

个圆包括俄罗斯、中亚、西亚、东南亚、东北亚诸国和印度洋地区，为印度重要的战略利益区；第四个圆包括距离印度本土遥远的大国和世界的其余国家。可见，“曼荼罗”理论为印度外交活动的实施提供了一个判断敌友的标准，也是印度对外战略规划的思想渊源。在当前印度的周边外交布局中，“四个同心圆”所包括的区域几乎完全被纳入“小周边”和“大周边”范畴。该理论成为印度处理与“小周边”、“大周边”国家以及世界大国关系时所依托的基本理念。

在厘清敌友的前提下，考底利耶阐述了“一国欲成为大国”和“弱国矗立于世界”需要在对外关系中坚守的六大原则：其一，和平。考底利耶指出，“当一国处于弱势之时，应当寻求与强大一方的和平”。[1] 和平的暂时性与持续性取决于外部环境和双方相对实力的变化。其二，战争。战争意味着对邻国或另一国的敌对状态。他认为，国家有必要对与本国实力均等或较弱的少数国家采取敌对的外交政策。第三，中立。考底利耶认为，只有在双方实力均等的情况下中立才能发挥作用。第四，进攻。他指出，一个不公正的国王会使整个社会缺乏幸福感，从而使整个国家动荡，进而成为他国攻击的潜在目标。第五，联盟。考底利耶认为，当一个强大的国家需要一个盾牌来防止实力对等国家的挑衅或第三方为了防止潜在敌人攻击之时，联盟政策将发挥有效作用。第六，双重政策：即与一国实现和平，而对另一国发动战争，以实现其目的。该政策适合于军事上有优势的国家。[2]

独立后至今，印度周边外交政策都不同程度地打上了“考底利耶外交六原则”的印记。在新形势下，“战争、进攻”两大原则将不合时宜，但“和平、中立、联盟和双重政策”四大原则仍将对印度的周边外交政策产生重大影响。

2.“大国梦”与周边外交。独立以来，“大国梦”成了印度制定内

[1]R. P. Kangle edited, Kautilya, Arthashastra, New Delhi: New Delhi: Motilal Banardisass, 1992, pp.299-230.

[2]Pravin Chandrasekaran,“Kautilya: Politics, Ethics and Statecraft”, May 5, 2006, pp.10-13, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/9962/, pdf.

外政策的指导思想。印度政治家在引领印度迈向世界舞台的过程中始终不忘大国目标，而周边外交则在其中扮演了重要角色。

独立前夕，尼赫鲁就向世界阐明了印度未来在国际舞台上的地位。他指出：印度命中注定要成为世界上第三或第四位最强大的国家。印度的国际地位不是与巴基斯坦等南亚国家相比，应与美国、苏联和中国相提并论。[1] 尼赫鲁的“大国梦”理念决定了独立后印度外交战略的定位：在南亚与印度洋建立以印度为中心的势力范围和地区性集团，成为地区强国，争当世界大国。为此，尼赫鲁一方面积极倡导与践行不结盟外交，大力推进“平衡”外交，积极穿梭于美苏两大超级大国之间；另一方面对周边邻国采取强硬政策，竭力维护印度在南亚地区的利益和强国地位，不惜诉诸于武力。诸如，通过战争方式解决印巴克什米尔争端。如果说尼赫鲁的“大国梦”和外交战略布局具有理想主义色彩，那么后尼赫鲁时代尤其是英·甘地和拉·甘地时期，印度的对外战略注入了更多现实主义要素。其一，对南亚邻国推行强硬政策，通过战争肢解巴基斯坦，向斯里兰卡派遣军队直接干预其内政，吞并南亚小国锡金，逐步确立了在南亚地区的霸权地位；其二，实施了首次核试验，增强了与中国抗衡的资本，提升了与巴基斯坦对峙的军事优势；其三，拉·甘地总理的北京“破冰之旅”开启了印中合作的大门，两国关系逐步走向正常化。

后冷战时代，印度的战略思维和外交理念发生了重大转变。尽管“称雄南亚—争当军事强国—争夺 21 世纪一流大国的地位”[2] 依旧是印度的战略目标，但实现目标的方法与策略都不同于先前。一方面，突出经济力量在“大国梦”中的地位，夯实实现大国地位的物质基础；另一方面，先后推出“古杰拉尔主义”和“东向”政策，积极扩大和提升在周边地区的影响力和地位。瓦杰帕伊时期，在“灿烂印度梦”的感召下，印度进行了 5 次核试验，启动了与宿敌巴基斯坦的和平进程，快速推进与最大邻国中国的关系，与东部扩展邻域东盟建立了对话关系。曼莫汉·辛

[1] 孙士海：《南亚的政治、国际关系及安全》，北京：中国社会科学出版社，1998 年版，第 258 页。

[2] 胡志勇：《文明的力量崛起》，北京：新华出版社，2006 年版，第 102 页。

格时代，在“21 世纪是印度世纪”口号的鼓舞下，印度实施了综合性的发展战略，积极开展全方位外交。辛格政府的外交战略可概括为：大国外交是重点，周边外交是基础，积极开拓发展中国家领地，继续走“入常”之路。

当前，莫迪政府要为印度开拓全新的“大国梦”。提出了“21 世纪可能属于印度”、“印度制造”、“数字印度”、“世界后勤办公室”等发展目标，彰显了印度迈向世界大国的信念。在其战略部署中，周边外交成为印度对外战略的优先。从莫迪的外交实践来看，印度的周边外交可分为两大区域：南亚直接邻域（“小周边”）和南亚区域外的扩展邻域（“大周边”）。针对前者，印度政府提出“邻国优先”政策；针对后者，印度将其划分为“东、西、南、北”四大板块，并有针对性地推出了不同的外交策略，即“东进”（Act East）、“西联”(Link West) 、“南控”(Control South) 与“北连”（Connect North）政策。通过积极开展大、小周边外交，莫迪欲使印度“重新出现在世界雷达之上”。

二、印度“小周边”（南亚）外交策略

从印度南亚外交的历史沿革来分析，其外交策略可以划分为四个阶段：尼赫鲁时代、英·甘地时代、古杰拉尔时代和后古杰拉尔时代。期间，印度南亚外交策略经历了从重视硬实力地位向突出软实力影响力的转变，间或二者相互配合。硬实力侧重军事干预、经济制裁和强制外交的运用，而软实力则突出共同政治价值观、以和平方式管理冲突和积极推进经济合作的功效。

尼赫鲁时代，印度南亚外交策略的突出特点是两面性。针对印巴关系，一方面采用军事手段捍卫印度在克什米尔的利益，另一方面同巴基斯坦签署旨在防止边境冲突事件的《潘特—米尔扎协定》（1955 年）；针对与不丹、锡金和尼泊尔的关系，印度强迫三国分别于 1949 年 8 月、1950 年 7 月和 1950 年 12 月签署让渡外交特权的一系列条约，同时垄断了三国的武器供应。

英·甘地时代，印度将周边邻国看作是国家安全的一部分。认为“邻国内部冲突的解决应当依赖印度的帮助，而不是依靠外部大国或国际组织的干预”。[1] 这种外交理念被称为“英·甘地主义”或“南亚主义”。与尼赫鲁时代相比，英·甘地时代印度南亚外交策略更多借助硬实力而不是软实力，但绝非单纯的硬实力。1971 年印巴战争后不久，印度迅速与新成立的孟加拉国签署了友好、合作与和平条约（1972 年 3 月）和两个贸易协定（1972 年 3、4 月）。友好条约赋予印度在孟加拉国外交与安全政策中的话语权，一定程度上强化了印度在南亚地区的主导地位。

古杰拉尔时代，印度推出了睦邻的外交策略即“古杰拉尔主义”。它以非互惠原则为核心，旨在改变印度在邻国的形象，强调印度不仅要承担更大的责任，而且应给予较小邻国单方面帮助，不要求对等回报，以实现南亚地区的良性互动。但该策略并不适用于印度在南亚地区的最大邻国巴基斯坦。与英·甘地时期相比，印度开始注重运用软实力即经济手段来改善与南亚邻国的关系。

瓦杰帕伊时代，印度南亚外交总体上遵从了“古杰拉尔主义”的原则，在具体实施中采取了“刚柔并济”的策略。一方面，当印巴关系紧张之时，瓦杰帕伊启动了“巴士外交”，以推动印巴和平进程。另一方面，印度人民党首次接受外部大国尤其是美国介入南亚事务。

辛格时代，印度对南亚邻国给予了更多关注。2005 年 2 月，印度外交秘书萨仁山和总理辛格在讲话中两次明确提到“古杰拉尔主义”，强调需要提升与邻国的经济关系和推进与邻国的伙伴关系。2014 年 5 月，印度迎来了“莫迪时代”。莫迪不仅邀请南亚地区 7 位国家领导人出席其就职典礼，而且并先后访问不丹、尼泊尔、孟加拉国、巴基斯坦等国，积极践行“邻国优先”政策。

概观 60 多年印度的南亚外交策略，其突出的特征是灵活运用硬实力和软实力。20 世纪 50 年代至 80 年代末，印度有夺取地区霸权的理念、

[1]Devin T. Hagerty,“India’s Regional Security Doctrine”, Asian Survey, Vol.31, No.4, April, 1991, pp.351-363.

政治意愿和能力，在处理与南亚邻国关系时更多借助了强制外交、经济制裁与军事干涉等硬实力，软实力扮演了二等角色。20 世纪 90 年代至今，印度政府更多强调政府间合作、非互惠原则和共同经济利益，灵活运用谈判策略解决争端，稳步提升与邻国的经济合作，在南亚外交中，软实力逐步取代硬实力的优先地位。由此，印度在南亚的形象从一个地区恶霸（a regional bully）转向一个良性霸权（a benign hegemon）。

三、印度“大周边”外交策略

印度“大周边”区域可以分为东、西、南、北四大板块，东部板块从东南亚扩展至东亚和太平洋西岸地区，西部板块包括西亚、海湾与北非等地区，南部板块从印度大陆南段延伸至南极洲，北部板块囊括整个中亚地区。

（一）稳步升级“东望”政策

20 世纪 90 年代初，印度开始实施“东望”政策，印度的身份也从东盟的半对话伙伴发展成为全面对话伙伴。印度与东盟的关系实现了全面发展：合作层次不断提高，双边峰会 10 周年之际签署了战略伙伴关系协议；合作的渠道逐步多元化，除了双边合作，还有多边合作诸如东亚峰会；合作的领域从经济扩展至政治、安全、能源、防务等方面；合作的区域也从东南亚扩展至东北亚以及西南太平洋地区。

2014 年 5 月，莫迪执政后，印度政府逐步将“东望”政策升级为“东进”政策。12 月，在第 12 届东盟—印度领导人峰会上，莫迪总理指出：“印度已经开始了经济发展、工业和贸易的新时代。从对外关系层面来讲，‘东望’政策已经成长为‘东进’政策。”[1] 莫迪政府“东进”外交最显著的特征就是主动性：主动联系、主动沟通、主动合作。

[1]“English Rendering of the India-ASEAN Summit Opening Statement by the PM”, http://www.narendramodi.in/english-rendering-of-the-india-asean-summit-opening-statement-by-the-pm/ November 12, 2014.

1. 加强与亚太地区主要国家的双边关系。自执政以来，莫迪总理先后访问了日本、美国、澳大利亚、中国、俄罗斯等亚太地区主要国家，稳步推进与上述国家的多层面合作。

提升印日关系。2014 年 9 月，莫迪访问日本时，将印日关系提升到了新的高度。双方宣布将“战略伙伴关系”升级为“特殊战略全球合作伙伴关系”，加深在经济、政治、文化、安保等领域的合作。日本宣布将在 5 年内为印度提供总额 3.5 万亿日元的政府与民间融资，双方还商定加强在防务与军备方面的合作。

“重启”印美关系。莫迪上任后，印度政府有意改善奥巴马执政以来两国在贸易、税收、知识产权和监听等问题上存在的矛盾。莫迪上任后首次美国之行受到了美方的高度重视。两国领导人就经贸、能源、防务、国土安全合作、高科技等诸多话题进行了广泛交流，达成了诸多共识。双方承诺将双边贸易额从当前的约 1,000 亿美元提升为约 5,000 亿美元，落实两国于 2006 年签署的民用核能合作协议。莫迪美国之行为两国关系的“重启”打开了通道。莫迪强调将印美伙伴关系置于优先地位，而奥巴马则表示支持印度成为安理会常任理事国。

推动印澳全面合作。莫迪是 28 年来访问澳大利亚的首位印度总理。莫迪呼吁两国建立更加紧密的战略伙伴关系，希望加强在安全与国防领域的合作。双方签署了具有标志性意义的安全合作协议，承诺举行包括总理在内的年度峰会，定期举行部长级对话，同意定期举行双边海上军事演习，加强在反恐领域的密切合作。

深化印中经济合作。莫迪访华旨在深化两国的经济合作。一方面，与中国签署了 24 个价值超过 100 亿美元的合作项目，涉及铁路、矿业、教育、航天、影视等领域；另一方面，两国企业在上海签署了 21 项价值 220 多亿美元的合作项目，内容涵盖太阳能、工业园区、钢铁、金融、媒体娱乐、电信等多个领域。两国领导人同意携手构建更加紧密的发展伙伴，中方倡导亚投行、“一带一路”与印度的“东进”政策对接，实现“龙象共舞”，印方对此表示赞同，并承诺不允许流亡藏人在印反华。

巩固印俄传统关系。“作为印度永远的朋友”（莫迪言论）和重要的

战略伙伴，莫迪首次访俄的目的在于强化双边能源与防务合作。莫迪为俄带去了价值约 70 亿美元“昂贵军费清单”，普京则做出如下承诺：落实大规模基础设施及能源项目投资，未来 20 年在印建设 6 台核电机组，支持印度“在解决全球及地区问题中发挥更大的作用”，承认印度是联合国安理会常任理事国“最值得尊重的候选国之一”。

2. 增进与东南亚国家经济与防务合作。莫迪执政后，印度确立了东南亚地区在印度“大周边”外交中的“优先地位”。其一，加强与东南亚地区的连通性。这对于印度具有独特意义，因为缅甸在战略上位于中国、印度和东南亚三方交汇处，印缅边界长 1,600 多公里，而莫迪政府正加速实施印度—缅甸—泰国三边高速公路建设。此外，加强与缅甸的连通性有助于印度东北邦的和平与发展。缅甸出现任何动荡都将会影响与其相邻的印度东北邦，而且东北邦与缅甸克钦、实皆和下巴州有种族联系。[1] 莫迪于 2014 年 11 月 14—15 日访问缅甸首都内必都，并会晤了缅甸领导人吴登盛和反对党民盟主席昂山素季。印度积极与吴登盛政府和民盟合作，以确保缅甸的和平与稳定。印度的外交平衡策略有助于强化印度作为良性大国的形象，为将来获取外交红利打下基础。[2] 其二，深化防务合作。深化与印尼、越南等国的防务合作是印度“东进”政策的一大亮点。印度与印尼的联合巡逻行动已经升级为联合双边演习；印度也强化与越南的防务合作，越南渴望采购由印度与俄罗斯联合生产的“布拉莫斯”导弹。

3. 有意涉足南海问题。作为域外国家，莫迪政府不仅公开谈论印度在南海问题上的立场，还与南海问题利益相关国家积极合作，以博取经济与战略利益。2014 年 11 月在第九届东亚峰会上，莫迪指出：“遵守国际法与国际准则对南海的和平与安宁具有重要意义。国际法包括 1982 年《联合国海洋法公约》应成为和平解决争端的基础，印度希望在达成

[1]Rahul Mishra, “Winds of Change,” Deccan Herald, January 22, 2012, http://m.deccanherald.com/content/221292/winds-change.html/.

[2] 同上。

共识的基础上确立南海行为准则。”[1] 事实上，莫迪此前在访问美国时就曾同奥巴马谈论南海问题，重申保护海洋安全、确保航行自由以及航班飞越地区权利的重要性，特别是在“南海”。值得注意的是，2014 年 10 月，越南总理阮晋勇访印期间，双方就共同开发南海油气田达成了协议。根据协议，在已合作开发的油气区块延长勘探期 2 年的基础上，越南将赋予印度两个南海新油气区块的勘探权。莫迪承诺，印度将向越南提供 1 亿美元的信贷额度，之后向越南出售 4 艘海军巡逻船。2015 年 10 月，印度军舰“萨亚德里”号对越南岘港进行了 4 天访问，这是印度向南海和太平洋西北地区实施战略部署的一个重要部分。

（二）积极推进“西望”政策

印度“大周边”外交的西部板块包括海湾、西亚和北非。从印度与西亚地区关系发展历程来看，双方关系可以“冷战”为分界点。冷战时期，印度的西亚政策的主要特征是完全倒向伊斯兰国家，以维护国家根本利益和建立与伊斯兰国家的友好关系为目标，在伊斯兰世界中重点关注伊朗。后冷战时期，印度的西亚政策调整为“平衡外交”，一方面继续维持与伊斯兰国家的友好关系，重点发展与伊朗关系，另一方面主动改善和发展与以色列的友好关系。

进入新世纪，为了拓展与西亚地区国家合作的领域、提升双方合作的水平，辛格总理推出了“西望”政策，以突出西亚地区在印度能源安全中的重要意义。2012 年 8 月，在德黑兰举行的第 16 届不结盟运动会议上，辛格指出：“对于印度来说，亚洲西部的发展、繁荣、幸福、政治稳定和多元化具有历史与文明的双重意义。”[2] 然而，在辛格执政的

[1] Ministry of External Affairs, Speeches and Statements, “Prime Minister’s remarks at the 9th East Asia Summit, Nay Pyi Taw, Myanmar”, November 13, 2014, http://www.mea.gov.in/SpeechesStatements.htm?dtl/24238/Prime_Ministers_remarks_at_the_9th_East_Asia_Summit_Nay_Pyi_Taw_Myanmar.

[2] “Statement by Prime Minister Manmohan Singh at the XVI Summit of the Non-Aligned Movement”,?The Hindu, August 30, 2012, http://www.thehindu.com/news/resources/article3839792.ece.

10 年中，印度并未向西亚地区投入更多政治与外交资源，双方的合作也未走向机制化和制度化。

莫迪执政后，印度将辛格总理的“西望”政策改为“西联”政策。2014 年 9 月，在启动“印度制造”活动的仪式上，莫迪总理指出，印度不仅需要一个“东望”政策，也需要一个“西联”政策。“在一段时间内，我们始终在讨论‘东望’政策，我们也应当讨论‘西联’政策。”[1] 事实上，从 2014 年 5 月新一届政府成立至今，印度政要频繁出访海湾、西亚及北非地区国家，在行动上践行了“西联”政策的理念。

未来，莫迪的“西联”政策主要有三大趋向：

1. 加强与海湾地区国家的互动与交流，突出经贸、能源的纽带作用。在经贸领域，双边贸易额在 2014—2015 年度超过了 1,500 亿美元，海湾地区成了印度的最大地区贸易伙伴，相互投资稳步增长。在能源领域，海湾地区成为了印度主要的原油供应地，印度六大原油进口国中 4 个来自海湾地区，即沙特、伊拉克、科威特和阿联酋。

2. 密切关注西亚地区局势发展，意图在地区事务中发挥建设性作用。西亚地区是超过 700 万印度侨民的家园，这些侨民每年为印度贡献 400 多亿美元的侨汇，同时西亚还是印度石油与天然气的重要来源，供给印度超过 60% 的石油和天然气。因此，确保西亚地区的和平与稳定对印度具有特殊意义。

3. 采取灵活策略，积极推进与北非国家的合作关系。在苏丹和南苏丹问题上，鉴于印度石油天然气公司和印度石油公司在两国拥有大量资产，印度继续坚持中立的立场，平等发展与两国的合作伙伴关系。关于阿尔及利亚、突尼斯、摩洛哥、黎巴嫩、约旦和吉布提，印度一方面增进与它们互惠互利的政治、经济与安全关系，另一方面拓展经济合作的新领域，诸如制药、汽车、基础设施、新能源等等。

（三）加大实施“南控”政策

---

[1]“India needs policy to look east, link west: Narendra Modi”, Sep 25, 2014, http://www.deccanherald.com/content/432698/india-needs-policy-look-east.html.

印度“大周边”外交向南推进的主要区域是印度洋及其沿岸地区。印度实施“南控”政策旨在加强对上述地区的控制，在地区事务中发挥主导作用。印度的半岛特征和地理位置决定了印度洋将对其命运产生决定性影响。早在独立前夕，印度历史学家潘尼迦就曾指出：“印度的安全依赖于印度洋。没有一个经过充分考虑的、有效的海军政策，印度的世界地位将难以提升与保持，只能依赖于其他国家，印度的自主将任由任何有能力控制印度洋的国家摆布。”[1] 尼赫鲁也曾表示：“历史已经表明：无论何种国家控制印度洋，首先受制约的是印度的海运贸易，其次是印度的独立。”[2]20 世纪 60 年代后期，由于担心印度洋地区出现大国竞争的态势，英·甘地总理推出了印度版“门罗主义”，要求所有大国撤出印度洋。冷战后，印政府对海洋尤其是印度洋的战略意义有了更深刻的认知，采取各种策略来强化对印度洋事务的管控。

1. 政府要员公开谈论印度洋对于印度安全与战略的意义以及印度在印度洋的目标。2003 年，瓦杰帕伊总理在三军联席会议上指出：“印度的安全环境横跨印度洋，从波斯湾延伸至马六甲海峡……印度的战略思维也要延伸至上述海域。”[3]2012 年，国防部长安东尼在海军参谋长会上指出：“印度在印度洋的战略位置以及印度海军的职业能力赋予印度一种天然力——在确保印度洋地区和平与稳定方面发挥主导作用。”[4]

2. 印度出台了一系列用于指导印度海军事业发展、构建和完善海洋战略的文件。从 1998—2007 年，印度出台的相关文件包括：《印度海洋

[1]K. M. Panikkar, India and the Indian Ocean: An Essay on the Influence of Sea Power on Indian History, London: Allen & Unwin, 1951, p.92.

[2] Himanil Raina, “How India views Sea Power”, March 27, 2014, http://intpolicydigest.org/2014/03/27/india-views-efficacy-sea-power/

[3]Subhash Kapila, “Indian Ocean: Strategic Imperatives for India to keep it Indian”, SAAG Paper 5242, Oct.4, 2012, http://www.southasiaanalysis.org/node/10024.

[4]Ministry of Defence, “Indian Navy’s Plan ‘IOR’ Operations Demonstrate Reach of India’s Maritime Diplomacy”, June 13, 2012, http://pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid ¼848634.

军事战略 1989—2014》(Maritime Military Strategy for India 1989—2014)、《印度海洋学说》(Indian Maritime Doctrine)、《海军能力建设计划》(Navy's Maritime Capability Perspective Plan) 和《印度海洋军事战略》(India's Maritime Military Strategy)，为印度海军发展制定了详细的路线图，确立了印度的“海上使命”和“海洋观”，界定了印度主要的战略利益区即阿拉伯海、孟加拉湾、印度洋岛国、波斯湾地区、横跨印度洋的主要国际航线以及进出印度洋的咽喉要道。同时，文件呼吁印度要确保在印度洋地区的优势,“扩大印度海军与印度洋地区其他海上力量之间的差距”。[1]

3. 加强海军作战能力建设。一是增加海军军费开支，确保海上能力提升的经济基础。尼赫鲁和英·甘地时代，印度海军每年度的军费开支占国防预算不足 3%—8%，1998—1999 年度达到了 14.5%，2012—2013 年度达到了 19%。[2] 二是提升海军远洋投放能力。一方面，加大对东部、西部和南部三大海军司令部、拉克沙群岛和安达曼尼科巴群岛海军基地的建设力度，不断更新军备设施；另一方面，采取自主生产和采购的双重策略，更新海军硬件设备，提升海军投放能力。三是加大与地区国家、区域外大国联合军演的频度与力度。如印俄于 2003 年启动的代号为“因陀罗”的三年一度的联合军演等。其中，印美之间在印度洋地区的阿拉伯海和孟加拉湾举行的代号为“马拉巴尔”的军演更具有现实意义。从 2002 年开始，双方在演习中动用了航空母舰，演习的内容也从简单的救援合作向大规模的反潜演习和战争交互能力合作方面推进。

4. 加强对印度洋“咽喉要道”的控制。“进出印度洋的‘咽喉要道’主要包括马六甲海峡、霍尔木兹海峡、曼德海峡和好望角”。[3] 印度的战略利益在于保持这些“咽喉要道”的开放,其手段主要是与“咽喉要道”

[1] New Delhi: Integrated Headquarters. Ministry of Defence (Navy), India's Maritime Military Strategy, 2007, p.67.

[2] David Scott, “India's Aspirations and Strategy for the Indian Ocean – Securing the Waves?”, February 8, 2013, http://www.tandfonline.com/loi/fjss20.pdf.

[3] Nirmal Verma, “Maritime Strategy for an Emerging India”, March 17, 2011, http://indiannavy.nic.in/CNSSpeeches/CNSSpeech_17-03-11_DSSCWellington.pdf4.

国进行合作，将海军部署到上述海域。在马六甲海峡，利用在安达曼尼科巴群岛的战略优势，能够对海峡北部进入印度洋的“咽喉要道”进行有效控制；在霍尔木兹海峡，积极发展与阿曼的军事关系，加强海上防务合作与联合军演，确保海军的存在；在曼德海峡，印度海军定期访问地区重要国家吉布提，并与地区外大国诸如法国、俄罗斯在亚丁湾举行军演，以确保海军时常出没曼德海峡；在好望角，印度培育与南非的军事合作，提升双方在南非海岸联合军演的力度，加强对好望角的管控。

莫迪执政后，印度推出了全新的印度洋战略。2015 年 3 月，莫迪访问塞舌尔和毛里求斯时，提出了印度与印度洋沿岸国家海上合作的基本框架。其一，采取一切必要的措施确保本土与岛屿领土安全，维护本国海上利益。其二，深化与地区伙伴的安全合作。在访问塞舌尔时，莫迪宣布，双方将启动一项海岸监视雷达项目，据此，印度将在毛里求斯和塞舌尔建立 8 个监视雷达站、在斯里兰卡和马尔代夫分别建立 6 个和 10 个监视雷达站。其三，全力打造印度洋多边海上安全合作框架。莫迪指出，印度将强化在反恐、反海盗和应对自然灾害方面的区域多边机制建设，希望毛里求斯、塞舌尔和其他国家参加印度与马尔代夫和斯里兰卡已经构建的三边安全倡议。其四，坚持印度洋地区经济可持续发展理念。在塞舌尔，莫迪宣布将成立联合工作组，以扩大双方在“蓝色经济”领域的合作，提升印度洋沿岸国家对印度洋生态、资源的认知，实现对印度洋资源的可持续利用。其五，积极开展与区域外大国美国的合作。2015 年 1 月奥巴马访问印度期间，两国元首签署了扩大在印度洋与太平洋地区开展广泛合作的框架协议。同月，印度海军发布了《确保海洋安全：印度海上安全战略》报告，全面阐述了印度的新海洋安全观。报告还阐明了印度海军的利益区域包括红海、阿曼湾、亚丁湾、印度洋岛国、西南印度洋和非洲东海岸的诸多国家和地区。中国南海、东海和西太平洋及其沿岸国家是印度海军关注的次优先区域。[1]

[1] Ministry of Defence (Navy), Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy, 2015, p.32. http://indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf.

（四）巩固发展“北望”政策

印度“大周边”外交北部板块主要指向中亚地区的哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦和塔吉克斯坦。印度与中亚地区的关系源远流长，从古代、中世纪、近代到现代的各个不同历史时期双方都维持着密切的文明、地缘文化与经济联系。

20 世纪 90 年代后期，印度提出“北望”政策，重在突出印作为“新兴大国”对中亚的影响力。2012 年，印度推出了“连接中亚”（Connect Central Asia）政策，确认地理连通性、运输与贸易网建设在构建印度与整个中亚地区包括阿富汗全面合作关系中的重要地位。

当前，印度在竭力谋求与中亚地区合作渠道的多元化。一方面，加强与地区国家的双边关系；另一方面，借助于多边舞台，积极利用上海合作组织新成员的身份，探索与俄罗斯领导的欧亚经济联盟合作的新途径。面对俄罗斯和中国在中亚地区的巨大影响，印度利用其经济活力、民主国家身份、技术优势、创新能力、文化融合力等软实力优势，逐步确立其作为“第三种力量”在中亚的存在。2015 年 7 月，莫迪总理对中亚五国进行访问，对此，“德国之声”指出，访问开启了印度与中亚关系的新篇章。[1] 莫迪中亚之行的目标主要有两个：其一，采取具体措施提升与中亚国家的经济与贸易联系，重点突出能源合作与交通运输联系；其二，深化与大中亚地区的合作，构建双边关系和多边伙伴关系，帮助阿富汗实现稳定和发展。莫迪中亚之行取得了丰硕成果：与哈萨克斯签署了核合作、铀供给、防务合作、联合反恐、经济和商业合作等一系列协议；与塔吉克斯坦签署的协议涉及在该国 37 所中学建立电脑实验室和加强两国文化合作的内容；与乌兹别克斯坦确定了在原子能、防务与贸易等领域的合作，签署了诸如反对国际恐怖主义和其他犯罪的合作协议；与土库曼斯坦签署了涉及恐怖主义、有组织犯罪和非法毒品交易等 7 个合作协议。

---

[1] “India’s Modi sets sight on Central Asia,” Deutsche Welle, http://www.dw.com/en/indias-modi-sets-sights-on-centralasia/a-18566797.

在上述背景下，未来印度的中亚政策将重点关注以下几点：

其一，加强地理连通性。地理连通性不足是印度与中亚合作的一大瓶颈。对于印度来说，尽快完成与中亚地区建立地理连接的项目，可以确保印度成为中亚地区事务一个关键参与者。诸如，恰巴尔港建设项目对于印度积极倡议和领导的南北交通运输走廊（INSTC）项目具有重大意义。

其二，推进商业与贸易联系。商业与贸易联系是印度中亚政策的“优先选择”，因为其对于印度软实力投放意义重大。为了推进与中亚地区的商贸联系，印度将增加对中亚国家的发展和人道主义援助，通过教育、知识转移和文化旅游等方面的合作提升人员交流。

其三，彰显在中亚事务中的影响力。在阿富汗问题上，印度将加大与土库曼斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的协调与合作，运用“巧实力”策略积极参与阿富汗重建。一方面，增加对塔吉克斯坦的人道主义援助，借道该国与阿富汗建立联系；另一方面，以反对极端主义和恐怖主义为基点，获取俄罗斯对印度参与阿富汗事务的支持。

其四，确保能源供给。印度将继续通过外交手段与利益相关者进行协商，积极推进土库曼斯坦—阿富汗—巴基斯坦—印度（TAPI）天然气管道建设项目，以确保能源供给的长期性和安全性。同时，上海合作组织成员国的身份为印度与巴基斯坦在诸多问题上的对话提供了一个多边平台，这有助于 TAPI 天然气管道建设项目的顺利完工。

其五，积极与大国合作。为了实现中亚地区的稳定与安全，印度将以印美全面合作关系为依托，积极开展与其他西方国家、俄罗斯和中国的合作。在能源和基础设施建设领域，各大国若能够形成建设性共识，构建一个多边对话机制，那么印度将扮演协调者的角色。

其六，开辟与中亚合作的新渠道。印度与上海合作组织和亚洲基础设施投资银行的积极合作是一个良好开端。同时，印度将与中国、俄罗斯展开密切合作，发挥三边机制在构建地区多边机制和解决阿富汗问题上的积极作用。此外，印度还将与欧亚经济联盟展开对话与合作，拓展与中亚国家合作的平台。

大国崛起的基本逻辑是一个国家首先要成为地区性大国，尔后才能成为全球性大国。在这一过程中，周边地区是大国最重要的战略利益区，是大国崛起依托的平台，事关大国的兴衰。因此，每个大国在崛起的过程中，都精心经营周边地区，将周边外交作为本国外交的优先。对于印度这样想成为世界大国的地区大国来说，周边外交更具有特殊意义。印度周边外交包括“小周边”外交和“大周边”外交两部分，前者以维护在南亚地区的霸权地位为初衷，后者以拓展本国战略利益和提升国际影响力为导向，二者相互协调、紧密配合，“小周边”外交是“大周边”外交成功实施的前提，而“大周边”外交能够为“小周边”外交的顺利开展提供有效支撑，两者都以实现“大国梦”为根本。

进入 21 世纪以来，印度适时调整本国的周边外交政策，以实现经济发展、国家安全和崛起于世界的三重目标。印度外交部 2012–2013 年度报告指出：“印度渴望一个和平与安全的周边，扩大与扩展邻国（大周边）的联系，密切开展与世界大国的平衡关系，积极发展与广大发展中国家的互惠互利关系。”[1] 鉴于周边外交在印度对外战略布局中的地位，无论是当前执政的印度人民党还是未来可能执政的国大党或其他政党，都必将在周边地区投入更多的外交资源，依托周边外交彰显印度对地区和全球事务的掌控力和影响力。

［收稿日期：2016–08–01］

[1] Ministry of External Affairs (India), Annual Report 2012–2013, Introduction and Synopsis, http://www.mea.gov.in/annual–reports.htm?57/Annual_Reports.pdf.

缅北民族冲突及其难民问题[1]

——从中国边疆治理的视角考察

钟贵峰

[内容提要] 缅甸北部的民族冲突及其造成的难民问题，深刻地影响中国西南边疆的安全、稳定和发展，使中国边疆治理面临新的困难和挑战。因此，从中国边疆治理的视角来探讨缅北民族冲突的频发原因、对中国边疆的多维影响，以及中国应对缅北民族冲突的路径选择，把边疆治理与外交实践相结合，不仅有利于中国的边疆治理，也有利于中国妥善处理新形势下的中缅关系。

[关键词] 缅北民族冲突　缅甸难民　中国边疆治理

[作者简介] 钟贵峰，赣南师范大学东南亚研究中心助理研究员、历史文化与旅游学院讲师、博士。

[中图分类号] D815　　[文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)05-0082-12

边疆地区处于国家领土的边缘，通常是国家政治影响力的末梢区域。它既是经济发展落后的贫困地区，也是社会发育程度较低的特殊地方，还是族际关系复杂的问题多发地带。因而，边疆的安全、稳定与发展就构成了中国边疆治理的基本价值取向。在全球化时代，随着民族国家内

[1] 本论文是2016年国家社科基金项目“政治转型中的缅甸民族和解问题研究”的阶段性成果，项目编号：16CGJ018。

部问题的外溢及国际关系因素的影响，中国边疆问题发生了重大变化，其复杂性不断凸显，表现形式变得更加复杂化和多样化。其中，缅北的民族冲突及其造成的难民问题已经成为中国边疆治理的突出问题之一，这应该引起必要的重视。

一、缅北民族冲突缘何频发

缅甸 1948 年的独立标志着缅甸民族国家的建立和建设进程的开始。然而，由于民族问题的凸显和族际关系的紧张，缅甸的民族国家建设一直步履蹒跚、停滞不前。缅甸民族问题的复杂性和尖锐化，以及族际关系紧张的态势一直延续了半个多世纪，至今尚未根本缓解。

回顾历史，可以把当代缅甸民族问题的演变分为五个阶段：萌发期（英日殖民时期）、产生期（吴努政府时期）、激化期（奈温政府时期）、渐缓期（新军人政府时期）、好转期（吴登盛新政府上台后）。民族问题始终是困扰缅甸民族国家建设进程的重大问题，而缅北地区民族冲突则在其民族问题中更加凸显和尖锐，表现最为复杂和持久。

与中国接壤的缅甸北部和东北部是克钦邦和掸邦所在地，这两个邦有掸族、克钦族、佤族和果敢族等少数民族，缅北少数民族地方武装力量基本上由这些少数民族的成员组成。这些颇具规模、活跃频繁的缅北少数民族地方武装，与缅甸政府的冲突一直较为激烈。

20 世纪 60 年代初，克钦邦成立了“克钦独立委员会”（KIC）和“克钦独立军”（KIA）。克钦独立组织最初的政治目标是反对“大缅族主义”，建立“克钦共和国”。[1] 从该组织成立的价值取向可以看出它们是较为激进的组织。克钦独立军是缅甸最大的少数民族地方武装组织之一，也是缅北地区武装力量最大的民族武装。它依托缅甸北部克钦邦山高林密的独特地理优势和漫长复杂的中缅边境线，长期与缅甸政府周旋。直到

[1] 钟智翔，李晨阳：《缅甸武装力量研究》，北京：军事谊文出版社，2004 年版，第 257 页。

如今，克钦独立军与 2011 年上台的新政府的冲突依然没有停息。

掸邦是缅甸 14 个省 / 邦中面积最大的邦区，约占整个缅甸疆域的 25%。掸邦主要有掸族、果敢族、佤族、崩龙族、勃欧族、依高族等少数民族。掸族的主要民族组织有掸邦军、掸邦联合革命军、蒙泰军、南掸邦军、北掸邦军、掸邦民族军等；果敢族有缅甸民族民主同盟军（即果敢同盟军）；佤族有佤联军；崩龙族有崩龙邦解放军；勃欧族有勃欧民族军；依高族有掸邦东部同盟军，等等。这些少数民族武装力量中，掸邦军、果敢同盟军与缅甸政府的冲突较为激烈和持久，对中国西南边疆的影响相当大。

缅甸北部少数民族武装与缅甸政府的冲突有深刻的历史根源。

（一）英国殖民统治埋下了缅甸民族矛盾的祸根。在英国殖民统治时期，由于英国殖民者企图完全控制整个缅甸，实行了“以夷制夷”、“分而治之”的政策。这种政策给缅甸的族际矛盾和冲突埋下了隐患，加深了主体民族与少数民族的隔阂。在政治层面，英国殖民者“在缅族居住的地区实行直接统治，并先后实行一系列行政、司法制度的改革……在少数民族地区实行间接统治，基本上保留各民族原有的社会组织……维持当地民族上层原有的特权和地位，通过他们对少数民族实行控制和统治”。[1] 英国殖民者通过政治欺骗手段，让少数民族力量组成军队去镇压其他民族的反抗运动。在文化层面，英国传教士在少数民族地区积极传播基督教，使少数民族与信仰佛教的缅族之间的文化差异进一步加大。在经济层面，英国殖民者选择了在缅族区域和少数民族地区实施不同的经济政策，在缅族区域采用经济发展政策，而在少数民族地区则采取经济不发展策略，人为地加大了缅族区域与少数民族地区的经济水平悬差。

缅族与少数民族在政治、文化和经济层面的对立，完全是英国殖民者别有用心的政策造成的。在缅甸北部，克钦邦和掸邦各少数民族与主体民族缅族的矛盾进一步凸显，由此引发了少数民族政治势力谋求独立

[1] 祝湘辉：《山区少数民族与现代缅甸联邦的建立》，世界图书出版公司，2010 年版，第 28 页。

建邦、甚至独立建国的政治诉求，如克钦独立军、掸邦军在成立初都明确提出民族革命并独立建国的政治主张。缅甸独立后，缅北少数民族武装力量纷纷兴起，英国殖民者埋下的民族矛盾的祸根难辞其咎。

（二）缅甸历届政府的民族政策催动了民族分离主义运动的兴起。1948年吴努政府执政后，民族问题治理成为了缅国家建设的重大历史问题。这不仅关系到多民族国家的统一和稳定，也关系到民族国家制度框架的稳定与牢固。令人遗憾的是，吴努政府采取了不符合当时国情的民族政策，这从其民族政策的价值取向可窥见其貌。吴努政府时期的民族政策蕴含着强烈的“大缅族主义”和刚烈的“加强中央集权”取向，这从民族问题治理的多维层面中可以看出，如：在有关民族自治邦设置的条款中，“克伦尼邦和掸邦在10年后有脱离联邦的权利，克钦邦却无此权利”，[1]钦族和克伦族也无此权利，而“若开人、孟人根本没有获得自治地位”。[2]此外，吴努政府实行的民族强迫同化政策和佛教国教化法案备受诟病，非佛教徒认为这是“民族歧视的、为多数缅甸人谋利的措施”，[3]于是他们纷纷组成缅甸非佛教徒少数民族联盟与政府进行对抗，各种反政府武装运动开始纷纷兴起。克钦族独立建国的诉求，正是在吴努政府实施错误民族政策的环境下提出来的。

奈温政府时期（1962—1988）的民族政策比吴努政府时期更为失败。该时期的民族政策蕴含着民族一体化和片面的国家主义取向，由于其取缔其他民族政党和强硬打击少数民族武装力量等做法，使得少数民族分离运动此起彼伏，族际关系全面恶化，缅甸这一多民族国家几乎呈现分崩离析的状态。

新军人政府时期（1988—2010），民族政策有所调整，其价值取向也逐渐转向民主化和民族国家建设取向，试图“把少数民族引入主流政治，

---

[1]Martin Smith, *State of Strife: Dynamics of Ethnic Conflict in Burma*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 2007, p.26 ~ 27.

[2] [苏] 瓦西里耶夫：《缅甸民族问题》，载《民族译丛》，1991年第4期。

[3] 韦红：《东南亚五国民族问题研究》，北京：民族出版社，2003年版，第41页。

通过合法渠道发挥政治作用”[1],族际和解因而取得了明显的突破。但是,边防军改编计划要求少数民族武装以“武装换和平”。在少数民族武装的地位和权利没有政治解决之前,要求他们交出武装,无异于痴人说梦。[2]因此,边防军改编政策最终催动了果敢同盟军、南掸邦军、北掸邦军和克钦独立军与政府军重燃战火,缅北地区的武装冲突又时有发生。

2011 年 3 月吴登盛任总统的新政府上台后,国内和平进程继续取得进展,其民族政策中蕴含的民主化取向和现代国家建设取向日渐明朗。但由于历史和现实的原因,缅甸军方与克钦独立军、果敢同盟军、德昂武装和佤联军等少数民族地方武装间还存在较大的分歧,冲突和战争依然没有平息。

(三)受国际因素的影响,促使缅甸的民族问题更加复杂。一是美国因素的影响。由于缅甸在东南亚的特殊地位及其蕴含着丰富的自然资源,加之出于军事战略和政治利益的考虑,美国一向对缅甸的国内事务非常关注。美国为达到自己的目的,在缅甸独立后就利用缅甸的封建主、地主以及资产阶级和知识界的反动分子,煽动起掸邦和克伦邦一部分封建上层分子的分离主义情绪,并帮助他们在掸邦和克伦邦搞破坏活动,力图达到分裂缅甸的目的。[3]

1988 年新军人政府上台后,由于昂山素季被软禁和人权问题,美国一改以往与缅甸保持正常关系的政策,开始对缅甸实行长期经济制裁措施和外交孤立政策。美不仅对缅实行武器禁运,而且也停止了其他各方面的援助,因而美缅关系长期处于紧张状态。近年来,美国利用缅甸少数民族地方武装与政府之间的冲突,敦促缅甸政府修宪,以达到扶植缅甸的亲美势力执政的目标,因而美国完全有可能从政治上和经济上培育出强大的少数民族武装,为昂山素季或其他代理人寻求武装力量与现

[1] 林锡星:《揭开缅甸神秘的面纱》,广东人民出版社,2006 年版,第 28 页。

[2] 刘务:《1988 年以来缅甸民族国家构建》,北京:社会科学文献出版社,2014 年版,第 199 页。

[3] [苏]A.П.穆兰诺娃:《美国对缅甸的政策》,载《东南亚研究资料》,1963 年第 2 期,陈树森节译自《美国对南亚国家的政策》第二章,《缅甸》,莫斯科,1961 年。

任政府对抗。[1] 但是，对于这种观点，中国缅甸问题专家李晨阳教授持不同意见。他认为，“如果美国代表团纵容缅甸政府军进攻民地武，那么它还有必要与缅甸举行人权对话吗？美国人回国之后如何面对国会等方面的责难呢？美国试图介入缅北事务是客观事实，但是把缅北所有的事情都与美国联系起来，也是不客观的。”[2] 笔者认为，从历史上看，美国在缅北族际冲突的演变中，确实起到推波助澜的作用。

二是中国因素的影响。吴努政府时期，中国奉行不干涉内政原则，中缅关系良好。奈温政府时期，中国外交政策深受“左”倾思想的影响，向外输出革命，公开支持缅甸共产党的斗争。[3] 中国改革开放后，不再干涉缅甸内部事务，对缅甸少数民族反政府武装不再进行政治、军事和经济上的支持，主张各方通过政治谈判方式解决族际矛盾。

三是泰国因素的影响。作为与缅甸接壤的邻国，泰国对缅甸民族问题的影响素来较大。缅甸独立后，泰国曾采取了支持克伦民族联盟和掸邦反政府武装的政策。此后，泰缅关系一直受毒品、边界和难民等问题的影响。在泰缅关系波动时期，泰国往往选择支持少数民族反政府武装的活动，甚至对缅甸政府对少数民族武装的军事打击行为进行外交和道义的谴责。

二、缅北民族冲突对中国的多维影响

缅甸的民族冲突对中国西南边疆地区的安全、稳定和发展造成了严重的不利影响。缅甸政府军与缅北少数民族武装力量的冲突和战争不可避免地造成了大量的难民。中缅两国山水相连，田埂交错，长达 2,000 多公里的边境线并没有天然屏障或地理阻隔，两国边境地区的民众来往方

[1] 李灿松等：《2015 年缅北局势的未来走向及中国的应对策略》，载《热带地理》，2015 年第 4 期。

[2] 李晨阳：《缅北冲突中美因素被夸大》，载《东方早报》，2015 年 1 月 25 日。

[3] Beitil Lintner, Burma in Revolt: Opium and Insurgency since 1948, Westview Press, 1994, p.203.

便、进出无阻。因此，由于冲突和战争造成的难民往往逃往中国境内避难。

20 世纪 60、70 年代，由于中缅关系一度恶化，缅甸共产党与政府军的武装冲突较为激烈，战火的蔓延使大量果敢民众四处流亡，很多人逃入中国避难。从 80 年代末开始，由于政府军加大了对克钦独立组织的清剿行动，激烈的武装冲突使涌入中国边疆地区的难民开始逐渐增多。90 年代初，缅北克钦独立组织与缅甸中央政府达成了和解，当然双方的分歧和矛盾并未彻底解决，但没有发生激烈的武装冲突。与此同时，果敢在 1989 年成立“缅甸掸邦民族民主同盟军”并获得缅甸政府承认成立“掸邦第一特区”。缅甸难民问题成为中国边疆地区的重要问题，完全进入中国边疆治理的视野，还是从 2009 年持续了近一个月的果敢冲突开始。缅甸难民问题对中国西南边疆地区产生了许多方面的影响，给中国的边疆治理带来了新的挑战和困难。

（一）缅甸难民问题给中国西南地区的社会安全带来了严峻的挑战。因缅北武装冲突爆发，民众为躲避战火，很自然地选择越过中缅边界进入中国境内避难。数以万计的难民进入中国西南地区，给当地社会稳定和安全带来了重要的影响。边疆社会本身具有“边”、“远”、“杂”、“贫”、“特”等特点，[1] 社会问题素来比较复杂和特殊，社会治理难度较大，缅甸难民进入中国边疆地区，使该地区的社会性问题变得更加复杂。据国外学者研究指出，在 2009 年 8 月 8 日的果敢冲突事件中，涌入云南地区的缅甸难民大约有 3.7 万人。[2]2011 年 6 月，缅甸政府军与克钦独立军在整编独立军方面未达成一致，随后克钦邦战火持续不断，又造成大量难民涌入中国边境地区。据难民署估计，2011 年 6 月政府军与克钦独立军爆发冲突以来，已使 5 万—7.5 万平民流离失所，其中约有 3 万人在克钦邦境内，2 万人逃往政府管辖地区，另有数千人逃到中国境内避难。

[1] 周平：《论中国的边疆政治及边疆政治研究》，载《思想战线》，2014 年第 1 期。

[2] Drew Thompson，“*Border Burdens: China's Response to the Myanmar Refugee Crisis*”(2009) 5 (3) China Security11,13.

[3]《难民署车队抵达缅甸克钦邦为流离失所平民提供救助》，联合国新闻网，2012 年 3 月 26 日。

[3]2015 年 3 月 8 日，果敢再次发生冲突，这次冲突持续了一个多月，涌入中国境内的缅甸难民超过 6 万人。如此庞大的难民群体，引发了诸多社会性问题，如国籍、社会治安，毒品走私、人口贩卖、艾滋病扩散、跨境赌博、宗教渗透、非法移民等问题不断涌现并相互交织。每次战火停息后，总有许多难民不愿意回国而长期滞留中国境内，中国政府要解决众多滞留难民的国籍问题显然不切实际。这些滞留难民又产生了新的社会问题，如他们的生计、子女教育、融入当地社会等问题。这些问题如果没有得到妥善解决，就可能诱发更多的社会不稳定因素。一些没有收入来源的难民，在迫不得已的情况下必然会干起违反中国法律法规的事情，这给边疆地区的社会治安带来新的挑战。在难民群体中，还夹杂着一些毒品走私分子、跨境赌徒，而且也让一些别有用心的人或社会组织得以在中国境内大搞宗教渗透活动。这些问题一旦处理不妥当、不果断、不及时，边疆地区的社会安全隐患定然骤增，容易演变为政治问题，危及边疆社会的安全稳定。

（二）缅甸难民问题对中国边疆地区经济发展造成了不利影响。中缅经贸关系总体上发展良好，主要集中在投资、贸易与能源供应方面。据《经济学人》最新数据，缅甸占中国贸易总额的 1%，但占云南贸易总额的 24%。[1] 此外，中缅边境贸易发展很快，形成了边民互市、小额贸易和地方贸易等形式多样的贸易形式。边境贸易对于云南的经济发展具有重要的推动作用。但是，当前的口岸贸易完全取决于缅北局势的状况。尽管缅甸各相关势力都与中国保持友好往来，均与中国发展贸易关系；中国西南边疆地区的很多商人选择到缅甸北部投资设厂、开店设铺。然而缅北地区一旦发生武装冲突，加上难民的无序流亡，这些商人不可避免地蒙受巨大损失，甚至血本无归。2012 年 6 月开始持续爆发的缅北武装冲突，使缅北中缅边贸九大口岸中仅有木姐口岸处于开放状态，其他口岸都处于半关闭或完全关闭状态。[2] 缅北武装冲突使中缅边境贸易

[1] “The Han that rock the cradle: The Kokang conflict causes problems for China, too,” Economist, March 14, 2015.

[2] 于景浩：《缅北战事威胁中缅边境安宁》，载《人民日报》，2013 年 1 月 5 日。

充满了复杂性和脆弱性。这种状况对边疆地区的经济发展造成了严重的负面影响。

推动边疆地区的经济发展是中国边疆治理的题中应有之义，它关系到边疆地区的稳定和发展。缅北武装冲突及其难民问题给中国边疆地区造成了不稳定的局面，无法给当地经济发展提供一个稳定良好的环境。此外，缅北民族冲突对“孟中印缅经济走廊”的建设产生了严重的负面影响，这必然对中国边疆地区经济发展造成相当不利的影响。

（三）缅北民族冲突已经对中国国民的生命财产安全造成了严重威胁。2009 年 8 月，缅甸政府军与果敢同盟军发生军事冲突。在这次事件中，缅方 3 发炮弹射入中国境内，造成中方边民 1 死 2 伤。2012 年 1 月 12 日，2 名缅甸政府军士兵非法进入云南省德宏州境内，将 1 名中国公民杀害。事件发生后，中方立即向缅方提出严正交涉，要求缅方尽快查清案情真相，严惩凶手，对死者家属进行赔偿，切实加强对边境地区驻军的教育和管理，杜绝此类事件再次发生。同年 12 月 30 日晚，缅甸 3 发炮弹落入中国境内，所幸未造成人员伤亡。[1] 随着缅甸政府军与克钦独立军战火持续，2013 年 1 月 15 日 1 枚炮弹又落入中国境内，距中缅边境 500 米处，所幸这次没有人员伤亡。2015 年 5 月 14 日，缅甸 2 枚炮弹再次落入中国境内，造成 5 人受伤，其中 2 名重伤。这些多起缅甸炮弹落入中国境内以及杀害中国公民的事件，让我们对缅北武装冲突的认知和态度发生了很大的转变，这不仅仅是缅甸国内的事情，它已经严重威胁到中国国民的人身安全和财产安全。

三、中国应对缅北民族冲突的路径选择

缅北民族冲突的频发性和不确定性对中国边疆的治理构成了现实和潜在的威胁。作为缅甸最大和最重要的邻邦，中国该如何应对缅北民族冲突及其造成的难民问题？这是一个需要认真审视和理性思考的问题。

[1] 周晶璐：《缅甸北部冲突考验中国外交》，载《东方早报》，2013 年 1 月 18 日。

（一）中国应该积极支持缅甸的民族和解

在多民族国家，尤其是族际矛盾凸显的多民族国家，族际关系的协调和良性发展可以推进国家的统一和稳定；而一个良好的政治环境又可以促进族际关系的健康发展。缅北民族冲突的根源在于族际关系的失序，因此作为缅甸最重要邻邦的中国，应该积极支持其族际和解。一个族际关系良好的缅甸，符合中国的切实利益，对中国边疆的治理具有非常重要的意义。

缅甸独立后，不同时期的族际问题与周边国家密不可分，包括宗教的东巴基斯坦及后来的孟加拉国、国内族群冲突的印度、意识形态的中国和建立永久政治缓冲地带的泰国等，这些国家都支持或默许少数民族反政府武装的存在。[1] 过去很长时间里，中国与缅甸中央政府和少数民族地方武装之间同时保持和发展双边关系，主张各方通过政治和谈方式而非军事方式来解决族际矛盾问题。然而，“中国的立场并未获得缅甸政府及少数民族武装的赞同，他们都希望中国在此过程中能够发挥更积极的作用”。[2] 毫无疑问，中国是支持缅甸族际和解进程的，但发挥作用的空间还很大。中国一直与缅甸各方保持着较好的关系，这对支持缅甸的民族和解具有重要的基础性意义。2011 年吴登盛总统执政以来，积极推动民族和解，把民族问题治理当成执政的第一要务。昂山素季领导的民盟在 2016年上台执政后，昂山素季表示其最大的心愿是实现国内的和平，提倡召开新的“彬龙会议”。一个稳定的、开放的、和解的缅甸完全符合中国的国家利益，中国应该积极支持推动缅甸的民族和解事业。

（二）中国应该创造性介入缅北民族冲突

20 世纪中后期全球化迅速扩展，中国的外交也掀起了阵阵浪潮。但我们也应该看到，中国外交也面临着一系列新的问题和挑战：周边国家与中国的安全密切相关，一些周边国家内部稳定问题对中国的国民安

---

[1] David I. Steinberg, Turmoil In Burma: Contested Legitimacies in Myanmar, East Bridge Press ,2006,p221.

[2] 刘务：《1988 年以来缅甸民族国家构建》，北京：社会科学文献出版社，2014 年版，142 页。

全和财产安全构成了严重的威胁，过去不干涉他国内政的政策显然已经无法有效应对一些新问题和新挑战，因此，发挥中国的主观能动性，“创造性介入”是有必要的。在学理层面，有学者指出，创造性介入理念“是一种介于形而上的理论和具象的政策解释之间层次的引导性说明，也可以说成是一种旨在激励更加积极参与国际事务、倡导创造性解决方案的对外关系思想”。[1] 当下中国不仅要构建一套创造性介入的理论阐释体系，也要积极进行相关外交实践活动。

缅甸问题主要还是族际关系问题，民族和解是缅甸问题解决的关键性一步。当缅北民族冲突中的战机轰鸣声传响在中国的上空，缅甸的炮弹落入中国境内，缅甸难民涌向中国边境时，缅北民族冲突问题已经不仅仅是缅甸国内的事务了，对中国的边疆治理构成了严重威胁。中国对过去不干涉的立场和态度应该有所改变，中国应该积极地创造性介入缅甸问题。但如何去做不仅考验着中国的能力，更考验着中国的智慧。如果说积极支持缅甸民族和解进程是一种外交姿态，那么创造性介入缅北民族冲突则是一种外交实践。

一是中国要加大对缅甸难民的人道主义援助。过去，中国面临着在对缅甸难民提供人道主义援助的同时，还要顾虑到政治性问题的两难境地。目前，缅甸民族问题已然国际化，美日等国家争相介入，在这种形势下，中国在谨慎应对的基础上，应该加大对缅甸难民的人道主义援助，进而提升中国的国家形象和发挥更加重要的建设性作用。

二是中国在缅甸各方和谈中要发挥更加重要的调停作用。对于缅北民族冲突，中国应该积极斡旋其中，充分利用中国在缅甸问题中独特的优势和条件，强化与缅甸多层面、多维度的交流与沟通，在加强与缅甸政府合作的同时，还要与缅甸各民族武装进行交流和沟通，而且还要与缅甸各党派进行合作和协商，力促双边达成停火协议，推进实质性的民族和解。

---

[1] 王逸舟：《创造性介入——中国外交新取向》，北京：北京大学出版社，2011 年版，第 6 页。

（三）中国应该积极打造周边安全共同体

中国自十八大以来，周边外交的理论和实践有了创造性的发展，而周边“命运共同体”的提出就是其最大的亮点，打造中国周边命运共同体是当前解决中国周边安全问题的重要路径。真正的周边命运共同体首先是“安全共同体”，这不仅在国际关系层面要求有和平与安全，而且“其成员的内部和平至少达到国内不稳定不会外溢到该区域其他成员的程度”。[1] 中国与东盟的合作始于 20 世纪 90 年代，至今已经走过了 20 多年，逐渐形成了一套较为稳定的合作机制。在打造中国周边命运共同体战略框架下积极构建中国—东盟安全共同体势在必行。缅甸国内稳定问题已经外溢到包括中国在内的一些国家，已经对中国构成了现实的或不确定性的安全威胁。中国应积极构建中国—东盟安全共同体，把缅甸民族冲突问题纳入到安全共同体的框架内，这样一是可以发挥区域安全共同体机制的独特作用，从而减轻中国应对缅甸民族冲突的压力，二是可以尝试让国际社会共同担当，从而使中国不至于陷入外交的困境。

总之，缅北民族冲突及其造成的难民问题，不仅仅是缅甸国内的问题，它已经深深地影响着中国边疆的稳定、安全和发展，因而它也就成为了中国边疆治理问题的一部分。缅北民族冲突至今尚未平息，中国境内的缅甸难民问题治理依然是中国需要预警和认真面对的问题。随着缅甸民主化的推进，缅甸民族问题的治理成为缅甸民族国家建设进程中的重大历史任务。作为缅甸最大和最重要的邻邦，中国应该把对缅外交实践与边疆治理相结合，充分发挥主观能动性，提升中国边疆治理的能力，积极支持缅甸的民族和解进程，创造性介入缅北民族冲突，打造周边安全共同体。

［收稿日期：2016–08–01］

[1] Raimo Vayrynen, “Stable Peace ThroughSecurity Communities?” http://www.nd.edu/ekrocinst/ocpapers/op_18_3.pdf.

中国的国际关系与国际政治研究新趋势

吕耀东　谢若初

[内容提要] 随着中国广泛参与国际事务，国际关系与国际政治的理论与实践问题要求相关研究与之相适应；同时国际社会也希望听到中国的声音，因此中国有责任在国际关系与国际政治研究中提出自己的理念与构想。中国不仅掌握了西方国际关系与国际政治研究方法及相关理论，并对其运用、实践乃至拓展，且尝试以新的视角与思维方式，结合中国历史文化传统及近现代国际关系的实践经验，在国际关系与国际政治研究的中国化、范式与路径，核心概念的创造、创新及理论性突破与拓展等层面，不断发出学术探索的声音，并在基础理论、现实应用及对策研究等方面取得了可观的学术成绩。

[关键词] 国际关系理论　国际政治理论　范式　创新　拓展

[作者简介] 吕耀东，中国社会科学院研究生院教授、和平与发展研究中心特约研究员；谢若初，中国社会科学院研究生院博士。

[中图分类号] D815　　[文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2016)05-0094-20

国际关系与国际政治研究的对象是纷繁复杂的国际社会，是人类跨越国家界限进行的各种活动。具体而言是国际社会运行和国际行为体之间互动关系及其发展变化的规律性研究。中国的国际关系与国际政治研究已经经历了 50 多年的探索历程，取得了相当的成绩。在几代学者的

努力之下，中国不仅掌握了以西方学者为主建立的国际关系与国际政治研究方法及相关理论，并对其进行了运用、实践乃至拓展；而且开始不断尝试提出新的视角与思维方式，结合中国悠久的历史文化传统及近代以来的实践经验，在国际关系与国际政治研究中发出自己的声音。

一、范式与路径：国际关系与国际政治研究的中国化进展

从国际关系与国际政治研究的发展轨迹来看，随着国际环境发展变化的日趋复杂，以及学界对于国际关系与国际政治研究的不断深化，人们对于传统意义上的追求单一范式的研究理念已经有了很大转变，研究中理论的多样性趋势日渐明显。但毋庸置疑的是，以三大主义为代表的国际关系理论仍是学科的重要支柱，很多研究仍围绕其展开。从某种角度上看，国际关系与国际政治研究路径与范式的中国化发展，就是在不断变化着的国际环境下，对三大主义的定义完善与内涵丰富。

同时我们也应当注意到，当今国际关系与国际政治研究的主要范式和路径源于西方国家，是西方文明的综合性产物。随着中国的不断发展及在国际事务中地位的不断提升，世界希望听到在国际关系与国际政治研究中的中国声音；中国也有责任、有自信在国际关系与国际政治研究中提出自己的理念与构想。

（一）过程建构主义国际关系理论的新变化

“过程建构主义”是秦亚青于2012年提出的中国国际关系理论。其理论在建构主义的基础之上，将“过程和关系”这两个中国社会文化理念植入其中，注重国际关系变化过程中的关系互动及对国际关系的社会性解释。具体来讲，该理论采纳建构主义基本假设和分析架构，吸收了社会学关于社会关系的论述，内含要素则是中国“关系性”的核心理念，即过程中的关系和关系中的行为体。[1]

[1] 秦亚青：《关系本位与过程建构：将中国理念植入国际关系理论》，载《中国社会科学》2009年第3期。

作为过程建构主义理论的实际运用之作，莫盛凯在《权力转移与预防性合作》一文中以中美关系为分析对象，强调在权力转移发生时，应当运用过程建构主义的思维方法，注重中美两国关系发展的过程，通过采取预防性合作的方式，最大程度避免冲突的发生。同时，过程建构主义也可以被视为建设中美“新型大国关系”的理论支撑。[1] 应当说，该论文是将过程建构主义理论运用于分析现实问题的有益尝试，也为解决现实问题提供了有益参考，具有重要意义。

首先，从研究对象上讲，近年来在中国快速发展和美国“重返亚太”的大背景下，中美关系已经成为全球最重要的双边关系之一，受到世界各国政要及学界的高度关注，具有较高的研究关注度。

其次，从过程建构主义理论本身来看，它解决了以往学术界在权力转移研究过程上的空白。即以往的研究理论只能静态地解释权力转移的结果及构造性原因，忽视了其发生过程中的动态性变化和可控性。而根据过程构建主义理论，构建中美间的预防性合作机制，正是抓住了这一研究的真空领域，着眼于中美两国关系发展的过程；从而在形成不可逆结果之前力求缓和，甚至解决权力转移过程中的中美两国在各个领域上的可能性冲突。

最后，从国际关系和国际政治研究的中国化发展上看，中国和平发展的理念与传统的崛起国取代目前强国的西方传统理论存在一定出入，西方理论已经无法全面诠释中国的和平发展战略，需要中国学者以适当的方式加以说明。而说明的前提就是提出适当的方法性理论；过程建构主义正是这样的产物。最为重要的是，将过程建构主义理论运用于分析当前最重大的国际现实问题，表明了中国学者有能力丰富、提升国际关系和国际政治研究的路径与范式；中国化的国际关系和国际政治理论在吸取中国传统文化之后，焕发出新的活力并完全可以解决西方单一文化背景下产生的理论方法无法解决的问题。可以预见的是，过程建构主义将更多运用于解决权力转移理论下的双边甚至多边关系，弥补原有研究

[1] 莫盛凯:《权力转移与预防性合作》,载《世界经济与政治》2015 年第 2 期。

理论的空白，更加重视过程与关系，防微杜渐，从而尝试解决一系列更复杂、更多元的实际问题。

（二）道义现实主义国际关系理论的新框架

“道义现实主义”属于新古典现实主义理论的范畴，是澳大利亚国立大学副教授张峰于2012年提出的一个概念。该理论将西方现实主义国际关系理论同中国的传统道义观相结合，试图提供一种阐释国际关系，尤其是权力转移理论的新视角。具体来讲，道义现实主义研究的核心问题是崛起国是如何取代现行世界主导国的地位，即主导国会失去主导地位的原因以及相应的国际体系变化的可能性与必然性的新趋势。

阎学通教授在《道义现实主义的国际关系理论》一文中，提出了将国家实力分为“主导国”、“崛起国”、“地区大国”、“小国”四类；政治领导分为“无为”、“守成”、“进取”和“争斗”四类的新框架结构。并在此基础上做出深入分析，认为道义现实主义不是从如何维持霸权，而是从如何取代霸权的角度进行研究；进而提出中国外交战略调整的深化，应着眼于两个主要方面：即推行“公平、正义、文明”的价值观和建立德威并重的战略信誉，丰富“亲、诚、惠、容”等奋发有为的外交政策。[1]

该论文无论是在促使道义现实主义这一新兴理论的发展方面，还是在推动国际关系和国际政治研究范式路径的中国化进程方面，都堪称佳作：一是该论文通过缜密的分析反驳了现实主义其他流派学者对于道义的误解，阐释了道义同现实主义框架下其他主要概念之间如实力、权力的关系；并以现实主义视角分析了道义与国际权力、国际权威的关系，从而排除了道义同现实主义相结合的障碍，夯实了“道义现实主义”的基础。二是该论文以现实主义基本理论为基础，通过进一步推论，证明了道义现实主义的科学性。具体来说，通过推论认定道义在国家行为和国际规范演化、无序体中不同国家的安全自保战略、崛起国与主导国关系、政治实力变化方面起到了重要作用。三是在于运用道义现实主义理论，解释了权力转移现象背后的共性逻辑（也是该论文的最大意义）：

[1] 阎学通：《道义现实主义的国际关系理论》，载《国际问题研究》2014年第5期。

即在权力转移发生之时，崛起国在弱势情况下取代主导国的重要原因，在于其政治领导力强于后者；而政治领导力取决于政治领导的类型。为此，作者首先通过将国家实力及政治领导进行分类，进一步推出了不同情况下（国家实力与政治领导类型的不同组合）一国的战略选择类型。然后将战略信誉引入分析之中，阐述了其与国际秩序之间的关系。最后作者得出结论：只有在国家实力和政治领导类型相匹配时，才有可能讲求道义和战略信誉，进而发生权力转移。可以说，这篇论文不仅对中国和平发展战略做出了合理的理论阐释，而且也通过对道义现实主义理论的进一步完善，为现实主义理论研究开辟了新方向。

（三）国际关系归因理论的内外维度的作用

归因理论原本属于人力资源管理和社会心理学的范畴。后来由美国学者罗伯斯·杰维斯将其引入到国际关系研究领域的。

《一个新的国际关系归因理论——不确定性的维度及其认知挑战》的作者唐世平在该文中以四个内部维度（即能力、意图、利益和决心）及一个外部维度（即外部环境）为基础，通过分析不确定性在不同维度可能带来的误差，为进一步全面理解国家在合作或冲突情景中的行为提供了可能。同时，也以此向结构主义的正统地位提出了挑战。[1] 这是中国学者在运用社会心理学归因理论解决国际关系问题时所作的一次大胆尝试。作者对归因理论在国际关系领域的运用做出了贡献：归因理论作为被引入到国际关系研究领域的外来理论，不仅需要根据该领域的特点做出相应调整，其理论本身也需要进一步完善。作者试图建立一种适合国际关系研究的归因理论体系。可以说，唐世平的这篇文章为国际关系和国际政治研究又加入了新的研究范式和路径，是中国学者在国际关系和国际政治研究中国化进展中的又一次有益尝试。值得注意的是，这篇文章还反映出社会科学研究的一大趋势：即跨学科理论的相互借用及反哺。

（四）核心概念创造与中国国际关系理论发展

核心概念创造与中国国际关系理论发展这一议题随着中国国际关系

[1] 唐世平：《一个新的国际关系归因理论——不确定性的维度及其认知挑战》，载《国际安全研究》2014 年第 2 期。

理论研究的不断深入，受到越来越多学者的关注和探讨。在其核心概念创造方面，许多学者亦进行了有益的尝试。

2013 年 12 月，北京大学国际关系学院《国际政治研究》编辑部就以“核心概念的创造与中国国际关系理论的发展”为主题召开研讨会。同时，《国际政治研究》期刊也曾以专题的形式对会议成果进行集中刊载。其刊载的 4 篇论文的观点虽不完全一致，但都从学科基础和方法论的角度为推动中国国内有关国际关系理论的发展做出了努力。宋伟在《国际结构与国际格局：核心概念的比较与启示》一文中通过评估认为，肯尼斯·沃尔兹所提出的国际结构概念符合方法论要求，即具有内涵清晰、易于研究、独立性较强、具有稳定性、不是完全常量等特点。相比较而言，中国学者经常使用的国际格局概念则内涵较为混杂，可分为等同于国际结构概念、基本等同于国际结构概念、涵盖能力分配和战略关系、更偏重于国际秩序等四个方面。他认为，就现阶段而言，与其使用因加入诸多不必要因素而影响其运用的国际格局概念，不如使用较为清晰、成熟的国际结构概念。[1] 该文通过具体概念的比较研究，指出了中国学界目前在核心概念运用与创造方面的不足之处，值得深思。

《国际舞台上的中国角色与中国学者的理论契机》一文的作者李巍、唐健先从历史角度探究了中国未能建构国际关系理论的原因主要有二：1. 近百年的历史变迁使得中国的国际地位不断变化，影响了相关定位与研究；2. 中国长期与西方国际体系或隔绝孤立或为配角，不利于中国国际关系理论的建构。随后，作者结合中国当前政治大国、经济大国、文化大国的国际地位及地缘优势，指出，当前正是中国学者进行国际关系理论建构的有利时机。可以说该文对中国国际关系理论的发展环境进行了较为全面的分析，值得借鉴。

董青岭在其《从中西哲学看中国国际关系理论的创生》一文中指出：如果“二元分立”哲学和牛顿世界观可以滋生出西方国际关系理论群，那么在“二元互补”哲学与“过程演化”世界观的指导下，中国本土哲

[1] 宋伟：《国际结构与国际格局：核心概念的比较与启示》，载《国际政治研究》2014 年第 4 期。

学也可以产生出具有本土特色的中国国际关系理论。该文从哲学角度阐明了中国国际关系理论发展的可能性，是中国国际关系理论发展的哲学依据。

刘丰在《概念生成与国际关系理论创新》一文指出，中国经验和中国概念在丰富国际关系理论体系方面具有很大潜力；可以修正根植于西方经验的主流国际关系理论的不足，进而提出中国概念的发展和植入需要遵循的概念创新和理论创新的基本原则。在强调中国经验和传统文化特殊性的同时，也应注重社会科学知识的普遍性和共通性，从而使中国概念能具有更加广泛的运用空间。该文为中国国际关系研究的概念生成及理论创新提供了有益的方法论建议。

二、深化与发展：国际政治中战略研究的议题拓展

战略研究一直以来是传统国际关系和国际政治研究的一个重点领域；其依据不同的研究路径呈现出不同的特点。一直以来西方的战略研究与心理学研究结合的较为紧密，中国的战略研究则以宏观战略研究为主。

（一）战略与心理学关系的前沿研究及探索

郝拓德和庄嘉颖在《反复性紧张局势的后果研究》一文中以东亚安全中的四对双边危机为案例，讨论它们对于双边及东亚安全局势的战略性后果。作者将国际关系中情感要素研究的最新成果加入到分析反复性紧张局势的后果当中，认为重复且尚未解决的一系列紧张事件，应该被视为一种相互承接的过程，即前一事件会成为后一事件发生的背景并长期积累。紧张事件的不断累加会造成一国领导人和大众心理的变化，从而使得矛盾愈加激烈，甚至走向极端，形成积重难返之势。这种结合心理学的阐释手法，有助于解释双边层面下许多历史遗留问题或固有争端不仅长时间得不到解决，甚至愈演愈烈的疑难问题。[1] 此外，在《诚意

[1] 郝拓德，庄嘉颖：《反复性紧张局势的后果研究》，载《世界经济与政治》2014 年第 9 期。

信号表达与中国外交的战略匹配》一文中，尹继武从政策宣示、行为约束角度总结了冷战后中国对外关系中的诚意信号表达的渠道和基本事实，以及影响表达的一些基本要素。在此基础上，作者提出了一种战略匹配影响诚意信号表达的初步框架。[1] 他的另一篇论文《中国外交转型的微观社会互动分析》则从社会认同的角度分析中国在实现外交三个目标维度（权力、地位、价值）的转型过程中所需注意的问题。[2]

（二）传统战略命题变化的环境因素及动因

国际战略格局与环境无时无刻不在发生变化。尤其是随着冷战结束，新的战略格局环境已经形成，传统战略命题必然受到这一影响并随之发生变化。任琳在《网络空间战略互动与决策逻辑》一文中结合网络空间的新特点，分析了传统战略中的互动，指出了造成这些影响的原因及可能产生的结果，并提出了在网络空间主导的新环境下，国家在制定战略过程中的关键所在。[3] 凌胜利则将一些传统的战略命题“搬”上了太空舞台，认为太空治理议题涉及太空资源利用、太空环境治理、太空安全以及太空安全化四大问题。新的太空制度构建需考虑太空领域的权力结构、博弈类型、议题差异等因素。文章建议以分层治理模式治理太空；中国应在其中发挥身为太空大国的作用。[4]

（三）战略研究的理论性命题导向和战略互动分析

在战略研究的理论性命题导向上或者在经典的战略研究命题上运用新的案例，或者是结合新的议题或经验进行研究中，最值得关注的是，海洋战略的研究成为了战略研究的重点。中国共产党第十八次全国代表大会上提出了“建设海洋强国”的战略目标。这激发了学界对海洋战略研究的热情，产生了一系列成果。其中，刘新华借鉴战略管理中的SWOT分析法，即“优势—劣势—机会—威胁”模型，通过对中国发展海权所处环境等一系列因素的分析判断，明确了中国发展海权内部条件

[1] 尹继武：《诚意信号表达与中国外交的战略匹配》，载《外交评论》2015年第3期。

[2] 尹继武：《中国外交转型的微观社会互动分析》，载《教学与研究》2015年第5期。

[3] 任琳：《网络空间战略互动与决策逻辑》，载《世界经济与政治》2014年第11期。

[4] 凌胜利：《太空治理与中国的参与战略》，载《国际问题研究》2015年第3期。

的优势和劣势、外部环境的机会和威胁及其关键因素。[1] 同时，也有众多学者研究了具体对象国的海洋战略及其与中国在海洋战略上的互动。

在战略动员和战略手段研究方面，左希迎在《中国在钓鱼岛争端中的战略动员》一文中以钓鱼岛争端和危机为案例，解析了中国的战略动员机制，战略动员的三个动力因素（日本施加的外部压力、中国国内民众压力、积极有为的领导人）以及三种战略动员手段（大众动员、资源汲取与投送、制度整合）。[2] 还有一些学者进行了纯粹的国家或区域的战略互动分析。由于成果十分丰厚，在此恕不一一列举。

从近年来学界战略研究的理论性命题导向和战略互动分析来看，总体上遵循了两个原则：一是紧跟国家发展战略布局规划展开相关研究；二是密切结合国际战略局势变化进行有的放矢的研究。可以说，中国在战略研究上的新趋势就是研究中国国家战略的新规划和国际战略的新动向。

三、拓展与创新：外交研究的全方位视角及议题深化

中国外交研究一直以来都较为重视宏观研究，尤其是从国际体系的结构变化，行为体力量对比变化等大视角出发进行研究。究其原因，一方面是因为中国学界历来重视事物发展过程中的整体性、联系性研究；另一方面则是受限于命题本身较为宏大、材料的政治敏感度等客观因素。近年来，微观视角下的外交研究逐渐增多，外交史和思想史研究也逐步展开，特别是外交研究的议题和领域在不断扩展深化。

（一）外交研究议题及领域的深化

学界的主权争端研究在外交局势的影响下继续深入。杨昊、蔡拓的《公地化：解决领土主权争端的另一种思考》重点介绍了解决国家间领土主权纷争的另一种选择：即争议领土公地化。它既适用于地球特殊

[1] 刘新华：《中国发展海权的战略选择——基于战略管理的 SWOT 分析视角》，载《世界经济与政治》2013 年第 10 期。

[2] 左希迎：《中国在钓鱼岛争端中的战略动员》，载《外交评论》2014 年第 2 期。

空间，也涉及一般化的国家间领土主权争议。[1] 曲波则从条约视角出发，认为虽然没有条约明确规定钓鱼岛的主权归属，但从条约解释的角度可以证明中国对钓鱼岛拥有主权。[2]

核安全是关乎人类命运的重要外交议题，学界在此领域的探讨也从未停止。吴莼思的《核安全峰会、全球核秩序建设与中国角色》在分析了以美国为主导的现有核安全管理机制陷入窘境的现状后，提出了中国应在全球和地区的核秩序建设中做出更大贡献。[3] 樊吉社在《核安全全球治理：历史、现实与挑战》一文中认为：核安全的治理必然是全球治理，在分析冷战时期、冷战后初期及“9·11”事件后的核安全治理措施的同时，也提出了值得改进的问题。[4]

学界还对非传统安全这一复杂外交议题进行了研究。余潇枫认为，非传统安全的价值实质是“共享安全”。近年来，中国为共享安全提供了重要的思想内核与独特的价值坐标，极具创意的可能性论证及无可辩驳的现实逻辑。[5] 李志斐提出，非传统安全问题为大国间新型关系的构建创造了机遇，大国间合作开展非传统安全治理成为构筑新型关系的重要增长点。非传统安全治理和新型大国关系构建之间是一种相互促进的良性互动关系。[6] 刘跃进则总结了中国官方从 20 世纪 90 年代后期开始至今的非传统安全观的历史演进。[7]

---

[1] 杨昊、蔡拓：《公地化：解决领土主权争端的另一种思考》，载《国际安全研究》2013 年第 3 期。

[2] 曲波：《条约视角下钓鱼岛主权归属探究》，载《当代中国史研究》2013 年第 5 期。

[3] 吴莼思：《核安全峰会、全球核秩序建设与中国角色》，载《国际安全研究》2015 年第 2 期。

[4] 樊吉社：《核安全全球治理：历史、现实与挑战》，载《国际安全研究》2015 年第 2 期。

[5] 余潇枫：《共享安全：非传统安全研究的中国视域》，载《国际安全研究》2014 年第 1 期。

[6] 李志斐：《非传统安全治理与新型大国关系构建》，载《教学与研究》2014 年第 6 期。

[7] 刘跃进：《中国官方非传统安全观的历史演进与逻辑构成》，载《国际安全研究》2014 年第 2 期。

中国周边区域合作依旧是中国学界的研究重点。学者们结合中国周边国际局势的新变化，在此研究议题上提出了新的建设性思路。姚遥的《推进周边公共外交：理念、问题与对策》说明了周边的公共外交工作承载着重要的理念和任务，并对存在着的一些问题和瓶颈提出了周边公共外交战略增强宏观视野中的“大周边”意识；提倡与周边国家的互助与共塑；凝聚社会公众的资源与共识；致力于中国话语的总结与传播的主要路径。[1] 宋国友在《中国周边经济外交：机制协调与策略选择》一文指出：应重视发挥地方在周边外交中的重要作用，协调不同部委在周边外交经济政策制定过程中的关系，处理好政府和市场两大主体的角色，深入思考经济激励和惩罚两种策略的使用。[2] 陈琪、管传靖根据政策调整的主要方面，结合现实问题和有关周边外交政策的争论，重点分析了“亲、诚、容、惠”理念及其相应政策问题，并指出，周边外交工作的重点应偏向争端解决与区域合作等突出的议题。[3]

（二）新外交理念和政策的解读及分析

中国政府结合国际形势变化及中国实际情况，提出了新的外交理念和方针，学界随即对其进行了解读与分析，成为近年外交研究的一大亮点。

新型大国关系构建最初是针对中美关系提出的概念。近年来随着中美在亚太地区的战略相遇，新型大国关系亦成为学界高度关注的现实性命题。倪世雄在《漫谈构建中美新型大国关系》一文中指出：构建中美新型大国关系是时代使然，已经取得了历史性进展，但还面临着许多新的挑战和新的考验，今后中美之间需要“释疑增信，管控分歧”。[4] 袁

[1] 姚遥：《推进周边公共外交：理念、问题与对策》，载《国际问题研究》2014 年第 6 期。

[2] 宋国友：《中国周边经济外交：机制协调与策略选择》，载《国际问题研究》2014 年第 2 期。

[3] 陈琪、管传靖：《中国周边外交的政策调整与新理念》，载《当代亚太》2014 年第 3 期。

[4] 倪世雄：《漫谈构建中美新型大国关系》，载《辽宁大学学报：哲学社会科学版》2014 年第 1 期。

鹏认为：在中国新一轮改革已然开始的今天，中美关系有了四个根本变化。即实力对比、战略态势、战略基础、决策环境，中美关系的未来应着眼于推动利益共同体、安全共同体和责任共同体等三个共同体建设。[1] 杨洁勉撰文指出，新型大国关系始于但并不限于中美关系，并从理论建构、战略思考、政策途径对其进行了剖析。[2] 当然，我们也应当注意到，随着新型大国关系适用范围的不断扩大，学界也用此概念分析中国与其他国家的关系。王生、罗肖的《构建中俄新型大国关系的基础与路径》认为：中俄关系不仅与新型大国关系的构建密切相关，更关系到中国能否真正崛起。作者提出了目前中俄关系存在的两国实力差距拉大、大国制衡、"政热经冷"等问题，并提出了相关解决路径。[3]

中国国家主席习近平在出访中亚和东南亚国家期间先后提出的共建"丝绸之路经济带"和"21 世纪海上丝绸之路"（简称"一带一路"）重大倡议，成为学界研究的重点。刘江永认为，可持续安全的"海陆和合论"与共建"一带一路"的国际合作实践，必将打破传统地缘政治学所导致的"海陆对抗"或"欧亚大陆地缘争夺"的恶性循环。[4] 金陵的《"一带一路"：中国的马歇尔计划？》针对将该倡议与"马歇尔计划"类比的提法对二者进行了透彻分析，辨明了两者的区别与相似之处；并指出不应将二者列于对立层面，而应从马歇尔计划中吸取"一带一路"倡议实施的正反两方面的经验和教训。[5]

"新型国际关系"是 2014 年底习近平主席提出的构建以"合作共赢"为核心的新外交理念，并在次年 9 月 28 日在纽约联合国总部出席第 70

[1] 袁鹏：《中国新一轮改革与中美"新型大国关系"》，载《现代国际关系》2014 年第 11 期。

[2] 杨洁勉：《新型大国关系：理论、战略和政策建构》，载《国际问题研究》2013 年第 1 期。

[3] 王生、罗肖：《构建中俄新型大国关系的基础与路径》，载《现代国际关系》2013 年第 7 期。

[4] 刘江永：《海陆和合论："一带一路"可持续安全的地缘政治学》，载《国际安全研究》2015 年第 5 期。

[5] 金陵：《"一带一路"：中国的马歇尔计划？》，载《国际问题研究》2015 年第 1 期。

届联合国大会一般性辩论时发表演讲，全面阐述了这一理念。阮宗泽在《构建新型国际关系：超越历史赢得未来》中从经略新型周边关系、构架新型大国关系、坚持正确义利观、结伴不结盟、完善全球经济治理五个方面为构建新型国际关系下了定义；进而对该理念的历史背景、优势、所面临的挑战等问题进行了分析与解释。[1] 邢丽菊通过中国传统文化分析了中国与世界的关系（坚持走自己的道路、和平发展、利益观正确、命运共同体）;以传统文化视角解读了新时期中国外交思想的关联性、包容性、和合性及整体性；最后提出中国外交应向世界提供有益的公共产品。[2]

（三）对外关系研究新议题的效果评估

近年来，学界对于对外关系研究新议题的问题认识和效果评估进行的还不够充分。相信随着研究的进一步深入，学界会对新议题有更为深入的把握，并能结合实践经验对其做出评估，提出建议。吴心伯认为，中美两国合作的领域扩大，尽管两国之间仍然存在诸多分歧和摩擦，但双方均能以非对抗性方式处理。为推动构建中美新型大国关系的进程，中国应提倡中美在亚太互动中要有创新思维与行动，提出中方之亚太愿景，尝试制定共同的行为准则，设立发展新型大国关系试验项目。[3] 郭震远指出，中美之间正在形成新的重大共同利益。虽然美国仍将继续在台湾问题上施加影响，台湾问题对中美关系的干扰也将继续存在；但总体来看其影响将逐渐减弱，其对中美发展新型大国关系的干扰是有限的、可控的。[4]

---

[1] 阮宗泽：《构建新型国际关系：超越历史赢得未来》，载《国际问题研究》2015 年第 2 期。

[2] 邢丽菊：《新时期中国外交思想的传统文化内涵》，载《国际问题研究》2015 年第 3 期。

[3] 吴心伯：《构建中美新型大国关系：评估与建议》，载《复旦学报：社会科学版》2014 年第 4 期。

[4] 郭震远：《台湾问题对中美发展新型大国关系的影响》，载《国际问题研究》2013 年第 5 期。

四、突破与展望：跨学科研究成新热点及趋势

（一）国际关系研究中的跨学科理论解释

随着国际关系研究的不断深入以及国际关系发展的日趋复杂化，需要不断引入、借鉴其他学科的理论知识，丰富国际关系研究的手段和方法，弥补国际关系学科自身的理论缺陷。

中国学者在跨学科研究方面取得了如下成果。孙吉胜在《跨学科视域下的国际政治语言学：方向与议程》一文中总结了国际关系理论中的建构主义与后结构主义、后现代主义、后建构主义等“后”理论；针对语言学的研究成果，指出国际政治语言学可以围绕语言在学理和政策层面继续深入。[1] 涂晓艳认为由于传染病具有突发、多变及后果严重等特征；同时，安全的概念也不是静止的；因此，对传染病与安全问题的考察需要立足于动态和战略高度。[2] 王存刚等的《大数据与中国外交决策机制创新——基于组织决策理论的视角》在组织决策理论视角下结合“大数据”具有的物质、技术和思维三大维度，对未来中国外交决策机制提出了建议。[3]

（二）国际关系中网络空间的竞争与合作

随着信息技术及互联网的深入发展，全世界都对网络空间给予高度关注，甚至有学者提出了国家网络主权的概念。网络空间已经成为行为体展开竞争与合作的又一平台。

蔡翠红在《美国网络空间先发制人战略的构建及其影响》一文中，分析了美国业已形成的在网络空间先发制人的战略特点，并指出这使得

[1] 孙吉胜：《跨学科视域下的国际政治语言学：方向与议程》，载《外交评论》2013 年第 1 期。

[2] 涂晓艳：《传染病与安全研究的现状与思考》，载《国际政治研究》2013 年第 4 期。

[3] 王存刚：《大数据与中国外交决策机制创新——基于组织决策理论的视角》，载《外交评论》2015 年第 4 期。

美国的收益与风险参半，并导致了中美在网络空间的安全困境。[1] 檀有志认为，中美双方应通过不同路径降低虚拟世界中真实意图的不确定性，化解困扰双方的结构性矛盾。[2] 鲁传颖则分析了各国在网络能力各异的情况下如何完成规范国家和非国家行为体的网络行为、分配网络资源和塑造网络权力等焦点议题。[3] 方兴东等人在《棱镜门事件与全球网络空间安全战略研究》一文中深入探析全球网络空间新格局；在网络空间的全新范式下思考中国网络安全战略问题。[4] 沈逸撰文介绍了两种不同的网络安全战略，并指出其存在长期的竞争性。[5]

通过以上介绍我们不难看出，中国学者对网络空间安全相关问题已经进行了一定程度的研究。其主要着眼点在于：1. 中国在网络空间上的问题应对、战略选择、制度建设等问题。2. 美国对于网络空间的利用及引发的一系列事件。3. 网络空间与全球治理的议题及其关联性研究。这从一定程度上反映出世界各国在网络空间利用上实力不均衡的现状。我们应当注意到，中国在网络空间维度的发展正日益受到国家在战略上的重视，同时也应该明显感觉到中国在此领域受到的限制与威胁，尤其是中国的网络安全战略关系到中国未来国际地位及国家利益安全。学界对于国际关系中网络空间的竞争与合作的研究应当更加注重跨学科知识的综合运用。

（三）全球治理的合作机制及制度化建设

随着全球一体化进程的不断加深，全球治理已经成为决定人类未来

[1] 蔡翠红：《美国网络空间先发制人战略的构建及其影响》，载《国际问题研究》2014 年第 1 期。

[2] 檀有志：《跨越“修昔底德陷阱”：中美在网络空间的竞争与合作》，载《外交评论》2014 年第 5 期。

[3] 鲁传颖:《试析当前网络空间全球治理困境》,载《现代国际关系》2013 年第 11 期。

[4] 方兴东等：《棱镜门事件与全球网络空间安全战略研究》，载《现代传播》2014 年第 1 期。

[5] 沈逸：《以实力保安全，还是以治理谋安全？——两种网络安全战略与中国的战略选择》，载《外交评论》?2013 年第 3 期。

命运的重要课题，成为全人类关注的焦点。近年来，中国学者围绕全球治理的合作机制及制度化建设所进行的研究主要分成三类：一类是关于全球治理机制及制度化建设本身及相关理论的研究；第二类是对中国应如何参与全球治理合作机制及制度化建设的研究；第三类则是通过对外国有关政策的研究试图得出一些启发性结论。

关于全球治理机制及制度化建设本身及相关理论的研究，[1] 王明国的《全球治理机制复杂性的探索与启示》从复杂性这一全球治理的新兴领域入手，针对其造成的多重治理安排及其重叠状态提出了解决方法。[2] 高奇琦的《试论全球治理的国家自理机制》以民族、国家为主要研究对象，提出了国际自理机制同样会在全球治理的过程中发挥极大作用。[3] 张胜军的《全球深度治理的目标与前景》探讨了全球深度治理的理论依据和变革的现实性、可能性，区分了方法论国家主义与规范国家主义、责任主权与相互性责任主权、国际机制与跨国机制的不同含义；指出和讨论了未来全球深度治理的新机制和新议程。[4] 饶志华、于春洋的《世界政府的限度与全球治理的可能性》通过将世界政府同全球治理结合分析，指出了影响其可行性的诸多问题。[5]

对于中国参与全球治理机制及制度化建设，中国学者有如下成果：李东燕在其《全球安全治理与中国的选择》中阐述了自己对现有全球安

---

[1] 关于全球治理机制及制度化建设本身及相关理论的研究论文有：陈伟光，《全球治理与全球经济治理若干问题的思考》，载《教学与研究》2014 年第 2 期；汤伟，《世界城市与全球治理的逻辑构建及其意义》，载《世界经济与政治》2013 年第 6 期；刘志云，《论全球治理与国际法》，载《厦门大学学报：哲学社会科学版》2013 年第 5 期；陈喜峰，《宪政的国际法：全球治理的宪政转向》，载《暨南学报：哲学社会科学版》2013 年第 1 期，等等。

[2] 王明国：《全球治理机制复杂性的探索与启示》，载《国外社会科学》2013 年第 5 期。

[3] 高奇琦：《试论全球治理的国家自理机制》，载《学习与探索》2014 年第 10 期。

[4] 张胜军：《全球深度治理的目标与前景》，载《世界经济与政治》2013 年第 4 期。

[5] 饶志华、于春洋：《世界政府的限度与全球治理的可能性》，载《江西社会科学》2014 年第 11 期。

全治理概念、框架及特征的认识与理解，提出了中国扩大参与全球安全治理的必要性与可能性选择。[1] 石之瑜等的《宣扬自我责任：全球治理的中国风格》指出中国以被动式的、问题解决导向式的参与全球治理已经不合时宜。[2] 唐国强的《北极问题与中国的政策》分析了北极地区国家在地区事务中既合作又竞争，对其他地区国家的参与心存顾忌的现状及中国所采取的相关政策。[3]

就外国参与全球治理的合作机制及制度化建设，吴志成、赵圆圆认为，英国通过灵活务实地参与全球治理，获得了超出其现实实力的国际影响。[4] 金玲则介绍了欧盟在重新自我定位后提出的重视价值观与现实利益的平衡，重视多边主义的“有效性”、“功能性”和“互惠性”维度的全球治理新思路及其影响。[5] 简军波分析了欧盟与联合国在全球治理上存在的诸多矛盾，并指出这一冲突性依赖合作仍将持续。[6]

纵观上述研究，不难看出以下几点：1. 学界对于全球治理的合作机制及制度化建设所存在的问题及由此引发的一系列国际秩序、国际法等领域的变化有了较为深刻的认识，并结合相关领域知识进行了较为细致的分析。2. 学界认为全球治理的合作机制及制度化建设从各个方面对中国而言是机遇也是挑战，中国必须对此采取积极的态度加以应对。为此，学者们也在各自领域对中国参与其中的命题献言献策。3. 世界其他国家、组织已经开始对全球治理的合作机制及制度化建设进行了新的战略调整，有些已经有所收获，值得中国从中汲取经验教训。值得关注的是，

[1] 李东燕：《全球安全治理与中国的选择》，载《世界经济与政治》2013 年第 4 期。

[2] 石之瑜等：《宣扬自我责任：全球治理的中国风格》，载《吉首大学学报：社会科学版》2013 年第 4 期。

[3] 唐国强：《北极问题与中国的政策》，载《国际问题研究》2013 年第 1 期。

[4] 吴志成、赵圆圆：《英国参与全球治理分析》，载《南开学报：哲学社会科学版》2014 年第 4 期。

[5] 金玲：《欧盟全球治理新思路及对中欧关系的影响》，载《国际问题研究》2013 年第 2 期。

[6] 简军波：《欧盟参与联合国全球治理——基于“冲突性依赖”的合作》，载《欧洲研究》2013 年第 2 期。

在全球治理的合作机制及制度化建设研究中，学界对较多的关注的领域有二：一是金砖国家在全球治理的合作机制及制度化建设研究中的作用分析；二是中国参与北极治理的相关研究。

（四）国际法、能源和环境等视阈中的国际政治分析

冷战结束之后，国际环境一直处在深刻而复杂的变化过程之中，从而引发了国际政治分析视阈的扩展。首先，随着国际组织的不断完善及和平理念发展深入人心，行为体之间矛盾的解决已不再仅仅诉诸于武力，而更多依靠国际法来加以解决。其次，在人类工业化水平不断提升的同时，人们也愈加认识到能源在国际政治中的巨大作用。与此同时，环境作为全人类所共同面对的问题，也越来越受到国际社会的普遍关注。

近年来，学界主要在国际争端尤其是与中国国家利益密切相关的海洋争端等研究中引入国际法视阈。如：鲍林娟从国际法的视角出发，认为，正是因为美国一再违反国际法条约、不履行所承担的国际法义务的行为，才造成了中日钓鱼岛争端的现状。[1] 金永明结合日本针对钓鱼岛列岛问题的主张，重点依据国际法分析其主张的错误性和违法性。[2] 海民、张爱朱则以国际法中有关半闭海互相合作的义务规定为出发点，分析了南海合作的现状及发展趋势。[3]

学界在探讨与气候相关的国际政治问题时多采用环境视阈。王联合在《中美应对气候变化合作：共识、影响与问题》一文中以气候变化合作为主题，在强调中美两国环境方面的合作极具全球意义的同时，也指出了中美两国在气候变化合作方面存在的问题和进一步合作的可能。[4] 许琳、陈迎运用多维权力观分析框架，分析当前主要国家及国家集团构

[1] 鲍林娟：《从国际法的角度看中日钓鱼岛争端中的美国因素》，载《社会主义研究》2015 年第 2 期。

[2] 金永明：《钓鱼岛主权若干国际法问题研究》，载《中国边疆史地研究》2014 年第 2 期。

[3] 海民、张爱朱：《国际法框架下的南海合作》，载《国际问题研究》2014 年第 1 期。

[4] 王联合：《中美应对气候变化合作：共识、影响与问题》，载《国际问题研究》2015 年第 1 期。

成的政治力量在全球气候治理中的地位及其变化。[1] 姚荣将国际气候政策转移分为学习型政策转移、强制型政策转移以及道义型政策转移三种类型加以分析，并提出了中国的应对策略。[2] 张海滨则提出，气候变化对中国国家安全的影响是广泛的，未来的影响将继续增大。为此，应将其置于总体国家安全观的框架下统筹规划。[3]

学界对于国际政治中能源问题的探究，近年来主要以中国能源安全及能源合作为主。徐斌的《市场失灵、机制设计与全球能源治理》以能源领域的市场失灵为切入点，分析了当前能源机制的不足，提出了对未来改革和中国参与其中的展望。[4] 徐铭辰在其《能源需求与中国能源外交的三层空间》一文中针对全球能源资源分配、能源通道安全和贸易、能源需求调控三层空间，分析中国能源外交可能面临的一系列问题，并进一步提出相关对策建议。[5]

结　　语

近年来，中国的国际关系与国际政治研究取得了丰硕的成果。在研究中，学界既重视了基础理论研究，也重视现实应用及对策研究，将两者充分结合起来，实现了两者的辩证统一。近年来中国的国际关系与国际政治研究有以下“四新”趋向：

---

[1] 许琳、陈迎：《全球气候治理与中国的战略选择》，载《世界经济与政治》2013 年第 1 期。

[2] 姚荣：《全球环境治理视域下国际气候政策转移的影响与应对策略》，载《生态经济》2013 年第 6 期。

[3] 张海滨：《气候变化对中国国家安全的影响——从总体国家安全观的视角》，载《国际政治研究》2015 年第 4 期。

[4] 徐斌：《市场失灵、机制设计与全球能源治理》，载《世界经济与政治》2013 年第 11 期。

[5] 徐铭辰：《能源需求与中国能源外交的三层空间》，载《中国地质大学学报：社会科学版》2014 年第 2 期。

第一，新的中国化的国际关系与国际政治研究路径与范式已经提出、并得到了应用与深化，中国的丰富而灿烂的传统文化思想已经逐渐融入到国际关系与国际政治研究之中，必将为国际关系与政治研究注入新的活力，提供新的可能，进而解决西方文明背景下形成的当今研究范式与路径无法充分诠释的问题。

第二，新的国际政治战略命题研究已经全面展开，国际关系与国际政治研究不仅在传统战略命题研究上得到不断深入反思；更紧跟时代发展趋势，紧盯世界局势变化，紧抓别国战略动态，紧贴中国战略实际，不断丰富、拓展战略命题研究议题，为提升中国国家战略的合理性、适时性及在战略中与其他国家实现良好互动提供智力支持。

第三，新的研究视角及议题拓展已然在外交研究中发展、深化。随着中国综合国力的不断壮大及国际地位的不断提升，世界对于中国在各个方面应当发挥更大作用的呼声日益高涨；与此同时必然也存在一些不解与怀疑。新的研究视角将为中国外交的展开提供更为多元化可能，新的议题拓展将使中国外交拥有更为广阔的空间，新政策的研究解读将有助于中国外交政策得到相关国家的理解与支持。

第四，新的研究热点与趋势正在逐步形成。跨学科研究是国际关系与国际政治研究在面对日趋复杂而多元国际问题时的自我认知完善与合理破解能力的有效增强；是学科确保自身解决、分析问题能力可持续发展的保障，也是学科发展的不竭动力与源泉。中国的国际关系与国际政治研究势必将日趋活跃，使中国与世界在处理相互关系、解决共同问题时可以拥有更多的中华文明的要素与智慧。

[收稿日期：2016-09-23]