

中国 - 东盟共建新海上丝绸之路 构想下南海问题新思考

王琦^{1 2} 石春雷²

(1. 西南政法大学 博士后流动站, 重庆 401120; 2. 海南大学 法学院, 海南 海口 570228)

[摘要] 中国提出与东盟共建新海上丝绸之路倡议是基于特定的国际国内形势,其核心要义是为国内经济发展和开辟新的资本市场并创造安全的外部条件,同时保障国家海上安全。东盟成立以来,在南海问题上先后经历了三个时期的政策演变历程,并奉行“大国平衡”的外交策略。中国实施与东盟共建新海上丝绸之路战略可能打破现有国际关系格局,引起周边国家的安全顾虑,加深区域外大国介入程度,给南海问题带来新的挑战。为了顺利推进与东盟共建新海上丝绸之路的战略部署,营造良好的合作环境,中国需要从释放和平外交信号、积极争取舆论支持、全方位开展海上合作和完善争议解决机制等方面着手,厘清解决思路,妥善化解南海争端。

[关键词] 中国 - 东盟; 新海上丝绸之路; 南海问题; 挑战; 应对

[中图分类号] D 993.5

[文献标志码] A

[文章编号] 1004 - 1710(2016) 04 - 0001 - 10

DOI:10.15886/j.cnki.hnus.2016.04.001

2013年9月和10月,习近平主席提出“一带一路”战略构想,得到国际社会高度关注和广泛响应。经过一段时间的筹备和酝酿,2015年3月,中国官方发布“推动共建‘一带一路’愿景与行动”文件,全面系统勾勒了“一带一路”路线图。随后,中国政府在海路方面积极加强与东盟国家的交流与磋商,为推动新海上丝绸之路建设积极开展前期准备。同年8月和12月,中国与东盟先后召开经贸部长会议和国际研讨会,共同商讨新海上丝绸之路建设的具体问题。至此,中国 - 东盟共建新海上丝绸之路作为“一带一路”大战略的重要内容,正逐步拉开序幕。

新海上丝绸之路的两条重要航线都要经过南海^①,因此,其首要合作对象就是沿岸国。东盟国家作为主要参与方,在这一战略中的枢纽和支点地位则更加凸显。近年来,中国与部分东盟国家在南海涉及岛礁及领海主权归属和海域使用经济权益方面的争议不断升级,使得南海问题成为国际社会的关注焦点,也成为中国 - 东盟关系的短板。

一、中国 - 东盟共建新海上丝绸之路的背景与要义

中国作为海洋大国,海洋权益和海洋安全不断遭到侵害和挑战。以美国为首的区域外大国从战略、安全、经济上排挤中国,鼓吹“中国威胁论”,遏制中国发展,压缩中国的海洋空间。近年来,南海风波不断,部分沿岸国频频制造事端,威胁地区和平稳定。与此同时,中国国内产能过剩和外汇储备超额问题日益严重,亟需开拓新的资本市场。在这一系列因素的综合作用下,中国提出与东盟共建新海上丝绸之路,希望通过加强海上合作推动建设新的海洋秩序,缓和南海紧张局势,化解国内宏观经济面临的困难。

(一) 中国 - 东盟共建新海上丝绸之路的背景

2013年10月,习近平主席在印尼国会发表主旨演讲时提出,中国愿同东盟国家加强海上合作,发展

[收稿日期] 2016 - 06 - 22

[基金项目] 海南省社科基金项目(HNSKJ0113 - 187); 第53批中国博士后科学基金面上资助一等资助项目(2013M530392)

[作者简介] 王琦(1967 -),男,海南澄迈人,海南大学法学院教授、博导,西南政法大学法学博士后,主要从事民事诉讼法、司法制度研究。

①一条是从中国沿海港口过南海到印度洋,延伸至欧洲;一条是从中国沿海港口过南海到南太平洋。

好海洋合作伙伴关系,共同建设新海上丝绸之路^[1]。中国提出上述倡议,是基于特定的国内外形势,有其特定的时代背景。

国际上,过去几年,随着中国综合国力的增强,中美利益交汇点增多,美国试图推出“两国集团”战略以拉拢中国,但遭到中国拒绝。随后,美国重拾“接触加防范”战略,既希望通过合作获取利益,又强调在政策上做最坏的预测性安排。近年来,“防范”有向“遏制”演变趋势:外交上,为应对中国崛起,美国将战略重心东移,以亚洲作为主攻方向,推出“重返亚洲”,实施“亚太再平衡”战略;安全上,加强与东南亚国家的军事合作,增加驻军,开展联合军演,强化军事存在;经济上,推行TPP和TTIP战略,建立跨太平洋战略经济伙伴体系和跨大西洋贸易与投资伙伴体系,在亚太地区排挤中国,压缩中国的国际经济空间。中国倡导与东盟共建新海上丝绸之路是希望双方可以通过加强合作,共同主导亚太地区未来政治经济格局变化,共建符合自身利益的发展战略,摆脱美国束缚,掌握发展主动权。

南海地区的争端和紧张局势在过去几年内积聚的负面效应,再加上“981钻井平台”事件和“仁爱礁”事件,使得地区安全局势持续恶化。近年来,中国扩建南海7岛礁也引发各方关注。以上种种促使地区战略重组向更加支持美国亚太再平衡政策的方向发展,南海争端各声索国在不同程度上拉近了与美国的安全关系,日本等国则利用南海争端在该地区获得了战略支点^{[2]76-77}。此外,随着中国国际影响力的提升,美、日等国重新抛出“中国威胁论”,试图影响周边国家的对华战略,在舆论上遏制中国。在南海地区,以美国为首的区域外大国不断在各种场合以不同形式支持南海声索国,给中国制造压力。中国提出与东盟共建新海上丝绸之路,是在释放中国坚持和平发展的外交信号,借此消除周边国家对中国的担忧,回应个别国家对中国的舆论诽谤。这一举措有助于提高中国与东盟的相互依赖程度,促使南海周边国家搁置争议,共同开发,增强历史文化吸引力和认同感^[3]。

在全球经济低迷、复苏乏力的态势下,国内宏观经济面临的问题也日益严重,包括产能过剩和外汇储备超额。应对这种情况,中国亟需培育和开发新的资本市场,以此保持外贸增长,通过出口贸易和海外投资来转移过剩产能,降低外汇储备。

产能利用率和设备利用率是衡量产能是否过剩和产能过剩严重程度的主要指标。据调查,从20世纪90年代末开始,中国出现周期性产能过剩问题,许多行业的平均产能利用率大体在70%~75%,一些重点行业则更低^②。根据最新发布的《2015·中国企业经营者问卷跟踪调查报告》显示,2015年企业总体平均设备利用率为67.8%,比2014年的调查结果下降了4.4个百分点^[4]。从行业类别来看,传统制造业存在的问题较为凸显,尤其是钢铁、水泥等重点行业产能严重过剩、供需不平衡的形势比较严峻^[5]。除了传统产业,LED、光伏等新兴产业也出现产能过剩危机。为解决这一问题,开拓新的市场是行之有效的途径,海上丝绸之路辐射沿岸众多国家,特别是东盟十国,具有巨大的市场潜力。通过与东盟共建新海上丝绸之路,能有效转移过剩产能,缓解产能过剩困境。

中国的外汇储备经过过去几十年积累,体量庞大,目前已拥有4万亿美元外汇储备。外汇储备作为国家金融实力的标志,对于抵御金融风险、弥补收支逆差、稳定汇率具有基础性作用。但外汇储备并不是越多越好,过多的外汇储备对经济发展也会产生负面影响,如损害经济增长潜力、引起国内有形资源流失等。2014年,李克强总理在非洲访问期间也曾提到“比较多的外汇储备已经是我们很大的负担,因为它要变成本国的基础货币,会影响通货膨胀。”^[6]中国通过与东盟共建新海上丝绸之路,以商品贸易、后备设施建设、旅游资源开发等投资形式,释放超额的外汇储备,能有效缓解外汇过多的压力。中国倡导并与印度、新加坡等21个首批意向创始成员国共同成立的政府间亚洲区域多边开发机构“亚投行”,不仅能为新海上丝绸之路建设提供金融保障,也使中国雄厚的外汇储备有了用武之地。

(二) 中国-东盟共建新海上丝绸之路的要义

新海上丝绸之路建设的优先领域和重点是加强与东盟国家的海上合作,最终目的是为倡导和建设具有时代特征的海洋新秩序^[7]。概括而言,中国要推动建设的是基于海上航行开放自由、海上共同安全和海洋资源共同开发的新秩序,合作发展的沿海经济带^[8]。中国倡导与东盟共建新海上丝绸之路是希

^② 以钢铁和水泥行业为例,2015年钢铁业产能利用率不足67%,水泥行业产能利用率低至65%。参见杨萌《钢铁水泥行业产能利用率低下,僵尸化比例超15%》,载《证券日报》2015年12月30日B4版。

望通过商品贸易、支持商品贸易的其他后备设施建设(如港口等基础设施)、海上运输、金融合作、海洋资源开发、海洋科研、教育交流、海洋环保、海上减防灾、海上执法合作等具体载体,加强中国与东盟国家的经济交流,形成一个不可分割的统一体,减缓甚至化解中国与南海沿岸某些国家的领海主权争议,同时形成一种合力,抗衡美国对南海问题的干预。

综合论之,中国携手东盟共建新海上丝绸之路主要是基于以下考虑:(1)为中国实现两个“一百年”的奋斗目标,实现“中国梦”营造安全稳定的周边环境;(2)减少与沿岸国家的摩擦纷争,防止大国染指地区事务,使南海逐步演变成和平之海、合作之海;(3)应对美国“重返亚太”的战略部署,防止美、日以各种手段拉拢东盟,对中国实行海上封锁,遏制中国发展;(4)释放中国坚持与邻为善、以邻为伴的外交信号,以亲、诚、惠、容的理念回应某些海上邻国近年来不断在南海问题上向中国发出的挑战,维系和发展与东盟的战略伙伴关系^[9];(5)利用在海外投资基础设施建设,转移国内过剩的产能,同时通过投资、借贷等资本输出形式,减轻外汇储备超额的负担,缓解国内宏观经济压力;(6)保障油气、矿产资源通道安全,确保对外依存度较高的油气、矿产资源能顺利通过海路输入中国;(7)强化海上管控,守护中国重要的进出要道,保护沿海核心设施,维护国家海上安全。

二、东盟在南海问题上的政策演变及大国平衡战略的实施

从严格意义上说,南海问题并不主要是中国与东盟之间的问题,而更多的是涉及中国与提出南海主权要求的国家(声索国)——越南、菲律宾、马来西亚、文莱、印度尼西亚五国之间的双边关系问题。但是随着东盟一体化进程的推进,东盟作为一个整体介入南海问题的趋势日益明显,南海问题日益“东盟化”。同时,为应对包括南海问题在内的复杂的地区安全形势并与对话伙伴国建立相互获益的关系,东盟已经搭建了强大的工作平台。因此,我们不能完全将东盟组织与南海问题分隔开,而是要从维护国家海洋权益的角度出发,在承认其地区影响力的前提下正确认识和妥善处理双方关系。

(一) 东盟在南海问题上的政策演变

互动是国家间关系的基本形态,艾尔娜·奥洛娃曾经将国家间的互动分为合作式、竞争式和对话式三类。其中合作式互动强调在相互理解的基础上达成一致,最大限度的避免可能出现的潜在危险;竞争式互动突出在相互排斥的状态下达成各自的意图并阻止对方目标的实现;对话式互动主张在承认分歧、愿意妥协的前提下达成互利的建设性决议^[10]。东盟成立以来,中国与东盟在政治、战略、经济、社会等多领域接触频繁,构筑了一种常态化的互动机制。中国与东盟互动的形式既有合作也有对抗。其中,在南海问题上,中国与东盟始终存在一定程度上的冲突,这也是东盟在南海问题上的政策基点。

试探摸底阶段(1992—1995) 东盟作为地区合作组织,1991年开始与中国建立对话关系,1992年首次作为集体在南海问题上表达官方立场。在此之前,东盟主要关注成员国的政治、经济以及与对话伙伴国的合作等问题,对于南海问题并没有特别关注,只在1990年印尼发起的“南中国海问题非正式会议”涉及到这一议题。1992年马尼拉东盟外长会议上,担任主席国的菲律宾将南海问题列入东盟首脑会议议程,并促成《关于南中国海问题的东盟宣言》(以下简称《东盟宣言》),强调通过和平方式解决南海主权和管辖权问题。以此次会议的召开和《东盟宣言》的签署为标志,东盟南海政策逐步形成。三年后,菲律宾政府挑起美济礁事件,并蓄意将事态扩大化,在此背景下,当年的文莱东盟外长会议发表《关于南中国海最近局势的声明》,南海局势成为关注焦点。此后,历届东盟外长会、东盟峰会几乎都会发表涉南海公报,敦促各方加强约束,恪守1992年《东盟宣言》。这一时期,中国与东盟在南海问题上处于相互摸底和试探阶段,包括对彼此所处特定政策环境、制度背景等方面的了解。虽然东盟一再强调在南海问题上不持立场,但东盟国家的具体行为则表现出东盟在南海问题上正逐步协调立场,形成一种集体对付中国的态势。

缓和介入阶段(1996—2013) 为了规范南海沿岸国的海上活动,缓和地区紧张局势,避免武装冲突,东盟从1996年开始就提出制定“南海行为准则”的设想,此后东盟内部一直就准则相关问题进行磋商。2002年,东盟与中国签署《南海各方行为宣言》(以下简称《行为宣言》),就南海有关事项达成重要共识,这是双方签署的第一份有关南海问题的政治文件。《行为宣言》还将制定“南海行为准则”确定为下一个目标,这为维护南海稳定、和平解决争议创造了条件。此后,越南、菲律宾等国在各种场合推销本国利益

和意图,试图推动东盟单方面制定“南海行为准则”约束中国在南海地区的行动。2012年,菲律宾公布了由其单方面拟定的准则草案,这一文本经东盟高官工作组7次会议讨论后被提交给东盟外长会讨论。目前,东盟内部已就“南海行为准则”的主要内容达成基本共识,今后可能作为整体与中国展开磋商谈判。这一较长时间段内,东盟与中国在南海问题上虽有相互制约,但基本维持了良好的战略伙伴关系,东盟以“集团方式”介入南海问题的态度有所缓和。

联合抑制阶段(2014—) 2014年5月“中建南事件”后,东盟联合制华、寻求第三方途径解决南海问题的倾向明显加强。同年内比都东盟外长会议上,东盟围绕南海近期发生的事件表达立场:继续坚持一贯的中立态度但不再保持沉默。随后发表联合声明,对南海局势表示严重关切,并敦促各方保持克制,避免危险行动。虽然声明没有明确提及中国,但显然东盟不满中国在南海地区的行动,对中国的质疑加强,并试图通过协调各成员国立场,发挥东盟的整体作用^[11]。2015年,东盟首脑再次发声,表示严重关切南海正在进行的填海造地活动,要求各方有效落实《行为宣言》^[12]。虽然近期中国与东盟正不断朝着睦邻互信伙伴关系发展,但南海问题仍然是影响双方关系的消极因素。这一阶段,受东盟成员国中部分南海争端当事国的影响以及以美国为首的区域大国的施压,东盟重拾“集团方式”介入南海争端,并联合美、日等国抑制中国,压缩中国的海洋空间。

(二) 东盟在南海问题上实施大国平衡战略

“大国平衡”系指“国际社会若干国家权力近乎平等的状况”^[13]。它是权力政治中经常使用的一个概念,既指一种权力分布状况,又指实现权力均匀分布的一种策略。长期以来,它一直被大国用作获取霸权的一种手段。20世纪90年代以来,东盟一直在全球范围内推行大国平衡战略。东盟地区论坛的成立,亚欧会议的召开,与美国军事安全合作的开展,与日本联系的加强等,都是东盟实践大国平衡战略的重要措施^[14]。以上措施也是东盟在南海问题上制约中国的重要手段。

东盟地区论坛 在东盟与大国的对话机制中,东盟地区论坛(ARF)的历史最短,却最重要。东盟地区论坛成立于1994年,目前共有27个成员。东盟地区论坛作为官方多边机制,是目前亚太地区规模最大的对话与合作渠道,其成立目的是通过东盟与周边大国一起实施建立信任措施项目和开展预防性外交,就感兴趣和关注的政治与安全问题进行建设性对话,共同探讨解决冲突的方案^[15]。南海问题作为东盟地区论坛成员普遍关心的问题,是每年会议讨论的主要议题之一。该论坛成立以来,每年举行一次由东盟成员国外长担任主席的外长会议^③,会议议程由东盟自行议决,东盟实际上掌握了会议的组织权和论坛的主导权。东盟在南海事务的处理上,希望通过该机构形成一种对话与磋商机制,对大国行动施加作用,既游离于大国关系之外,又介入其中。通过东盟的协调,让大国相互制约,巧妙利用大国间的矛盾,将自身实力劣势转化为战略优势,掌握南海地区安全事务主导权。

亚欧会议 东盟成员新加坡于1994年倡议召开亚欧会议(ASEM),一方面是为了扩大与大国对话的领域和范围,进一步加强与欧盟的合作;另一方面也是担心美国主宰亚太地区的政治经济秩序,试图通过东盟来制约美国。东盟希望利用与欧盟之间的共同战略利益和经济利益,进一步加深双方关系,以巩固和提高东盟的区域地位。1996年首届亚欧会议上,东盟7国、中、日、韩和欧盟15国领导人首次齐聚,就促进政治对话和加强经济合作等问题展开磋商,会议同意建立全面的“亚欧新型伙伴关系”^[16]。亚欧首脑的定期直接对话,开辟了东盟作为东亚地区代表与欧洲平等全面对话的渠道,确立了亚欧之间的平等战略关系。在没有美国参与的情况下,亚欧国家成功地进行了大规模的首脑对话,在部分领域牵制美国,相对削弱了美国在地区合作中的主导地位,提高了东盟的国际地位。在南海问题的处理上,东盟掌握了更多的主动权和话语权,平衡了大国在南海的关系。

开展与美国的军事安全合作 东盟与美国有着密切的合作,把美国视为东南亚地区安全的重要力量,希望在美国的帮助下维护亚太地区的繁荣稳定,并借助美国的影响,制约中、日和其他大国。东盟认为,中国在东南亚地区的影响力正处于上升的态势,是一个雄心勃勃的地区强国,而美国则是一个“温和的超级大国”^[17],所以要利用美国势力制约中国。2002年,东盟十国就合作打击恐怖主义与美国签署联

^③ 此外,ARF每年还举行一次高官会议、一次安全政策会议、两次建立信任措施与预防性外交会间辅助小组会议、四次会间会议(救灾会间会、反恐与打击跨国犯罪会间会、海上安全会间会、防扩散与裁军会间会)和四次国防官员对话会议。

合宣言, 这为东盟与美国的联合反恐奠定了新的基础, 也为东盟和美国在南海地区的反恐统一行动创造了条件。2010年, 东盟、美国发表联合声明, 详细表述了未来美国参与东盟框架下各种地区合作机制的原则, 并认为应在现有合作框架下支持南海争端各当事国依据《联合国海洋法公约》及其他国际法原则和平解决南海争端^[18]。2015年, 第48届东盟外长会议上, 东盟与美国宣布构建新的战略伙伴关系, 东盟与美国的的关系已由以安全合作为主, 发展到全面合作, 合作领域也由双边扩展到整个东南亚地区。除了东盟组织, 东盟成员国也不断加强与美国的军事安全合作。2014年, 菲律宾与美国共同签署《加强防务合作协议》, 允许美军应菲律宾政府邀请进入和使用菲律宾军方拥有和运作的指定区域^[19], 两国军事关系进一步加强。越南和美国的的关系在2014年更是得到进一步改善, 2014年10月, 美国国务院宣布将采取措施以“允许在未来向越南转让海上安保设备”^[20]。上述合作为美国军事力量进驻南海创造了条件。

加强与日本的联系 日本是东盟制衡区域外大国的又一支重要力量。在东盟的战略视野中, 日本同中、美一样, 在维护亚太地区和平与稳定、促进亚太地区发展等方面起着十分关键的作用^[21]。鉴于中、日之间存在不信任以及一些历史问题和领土问题, 东盟认为可以借助日本之力来平衡中国在该地区日益上升的影响力。在具体实践中, 东盟主要是通过扩大日本在东南亚地区的政治、安全影响和提升同日本的经济联系来制衡中国的。2013年, 菲律宾、越南、印尼和马来西亚等位于海上战略要道的13个海洋国家同日本在东京举行了一场以“支援新型海洋国家能力建设为主题的研讨会”, 日本表示向与会国提供提高海上安全能力相关的支援措施^[22]。2014年, 东盟与日本防卫大臣会议在缅甸举行, 达成协议加强安全领域的合作。2015年, 菲律宾和日本在南海争议海域举行联合军演, 加强军事领域合作。此外, 日本与东盟国家举行防长会议也为其插手南海事务创造了条件。受东盟大国平衡战略影响, 日本可能紧跟美国介入南海地区争端, 拉拢菲律宾、越南等一些东南亚地区的声索国, 从而恶化中国的周边安全局势。

概括而言, 东盟在南海问题上的大国平衡战略主要体现在两个方面: 一是坚持东盟必须以整体姿态与中国谈判或交涉, 以集团方式参与南海问题管理, 强化东盟组织的主体性。二是坚持以多边机制对中国进行牵制。

三、中国 - 东盟共建新海上丝绸之路构想下南海问题新挑战

近年来, 南海争端态势表明, 造成挑战的传统根源尚未消除, 而新的趋势不断涌现, 为争端带来新的变数。由于美国的深度介入, 南海问题国际化程度加深; 随着菲律宾对中国采取法律行动, 南海争端越来越多地被置于国际法的视角下^[2175]; 越南、菲律宾两国在南海的一系列动作, 推动南海问题日益“东盟化”。

中国 - 东盟共建新海上丝绸之路, 虽然重点在于经济领域的合作, 而且中国也在不断向南海周边国家及区域外大国释放积极信号, 传递携手东盟共拓和平稳定发展环境的愿景。但基于海上丝绸之路南海航线途径涉及多个国家、不断升级的领土主权争议海域, 这一倡议的提出与实施, 势必给南海问题带来新的挑战。

第一, 引起周边国家的猜忌和不信任, 加剧南海紧张局势 随着中国的快速崛起, 综合国力日趋强大, 国际地位得到前所未有的提高。中国雄厚的政治、经济实力逐渐改变了世界海洋格局, 这导致部分周边国家将中国视为潜在威胁, 中国政府已经难以通过言辞来消除其他国家的疑虑。近年来, 中国与周边国家在南海地区的争端从未停止, 在这种复杂多变的地区环境中, 中国仍然极力谋求与周边国家的和平发展。然而, 对于中国主动抛出的合作橄榄枝, 部分东盟成员国并不接受。中国提出与东盟共建新海上丝绸之路的倡议以来, 周边国家不停揣测中国的意图, 各种猜忌从未停止。有国家认为中国提出与东盟共建新海上丝绸之路主要是基于政治意图而非中国强调的经济意图, 战略重心向海洋转移是为冲破美国的战略封锁, 谋求地区事务主导权^[23]。有国家将“一带一路”看作中国版“马歇尔计划”, 认为“一带一路”折射出中国意欲在周边拓展势力范围, 构建自己主导的新的地区秩序^[24]。有媒体甚至妄加臆断, 将中国的新海上丝绸之路战略与此前提出的中美新型大国关系理念相联系, 认为中国正试图与美国瓜分太平洋海域, 将东盟海洋空间划归到自己的势力范围^[25]。以上错误言论实质上是在重提“中国威胁论”, 这种舆论误解加剧了中国外部环境的复杂性。中国携手东盟走和平发展道路的构想被曲解, 某种程度上将中国推向了国际舆论的风口浪尖, 这种负面揣测势必引起南海周边国家的警惕和担忧。

虽然中国坚持走和平发展道路,希望主动与周边国家分享发展红利,通过合作减少分歧,消除疑虑。但由于历史原因和现实多方面因素的影响,部分东盟国家依然对中国的睦邻外交政策存在怀疑和担忧。中国在南海的主动维权态势,特别是在中建岛和永暑岛的军事部署及此后在南海加固和扩大岛礁的行动被东盟国家普遍视为对地区安全的威胁。中国倡导与东盟共建新海上丝绸之路,可能会加深某些声索国的猜忌,甚至被部分别有用心国家当作舆论炒作和开展军事部署的借口,从而加剧南海地区的紧张局势。

第二,增加美、日等大国介入因素,加深南海问题国际化程度。新海上丝绸之路战略提出后,美、日等国加快在南海地区的外交步伐,试图通过加深对南海问题的介入程度遏制中国。美国方面:美国一直强调其在亚太地区的军事存在,包括与南海周边国家建立军事同盟,举行联合军演等。针对中国,美国更是提出“空海一体战”作战构想。长期以来,中美关系一直波谲云诡,美国始终对中国保持警惕,在一些诸如南海问题在内、涉及其本国利益的重大问题上与中国存在分歧。为了遏制中国扩张势力范围,美国以各种方式给中国制造阻碍,特别是在南海问题上对菲、越南等国的公开支持,包括与菲律宾签署《加强国防合作协议》,推进与越南的防务合作,支持菲律宾的南海仲裁案和越南对华提诉等,使中国陷入困境。美国的干预导致南海局势动荡,就连没有对南海提出主权要求的国家,战略选择上也在中美之间摇摆不定,实施“两面下注”战略。中国提出与东盟共建新海上丝绸之路的倡议后,美国在各种场合发出质疑,借维护航行自由的名义加深对南海事务的介入。基于各自的国家利益,中美两国很难在南海问题上达成共识,虽然一段时间以来美国并没有明确表示要遏制中国,但毫无疑问的是,美国鼓吹的“中国威胁论”以及无处不在的“美国因素”对中国和平环境和海洋秩序带来的挑战将持续存在。日本方面:2013年,日本首相安倍遍访东盟十国,与东盟国家召开特别首脑会议,加强政治、安全及经济合作。2014年又借修改“武器出口三原则”和日本-东盟副防长级论坛等推动对越南、菲律宾等国的军援军售,意图推动南海、东海“两海联动”,置中国于两线作战的困难境地。可见,日本对中国加强与东盟的经济合作存在担忧,希望借助个别东盟成员国介入南海争端,提升在南海地区的话语权。

中国提出与东盟共建新海上丝绸之路的倡议后,美、日等国出于各自利益诉求,打着维护地区稳定、海上航行自由和通道安全的旗号,不同程度地介入南海争端,这可能引起大国间在南海地区的战略竞争,给中国造成战略压力。美、日两国通过外交支持、军事援助、执法力量合作等途径,偏袒越南、菲律宾,为其撑腰壮胆,促使南海争端日益国际化、多边化,增加了通过双边谈判协商解决南海争端的困难。

第三,可能影响部分东盟国家南海政策的制定和执行。首先,在菲律宾、越南等激进声索国的推动下,非激进声索国可能调整国内政策,加强对中国施压,以减少中国在南海争议海域的各项活动。与此同时,东盟可能在南海问题上抱团,加深共识,一致行动,竭力对外展示东盟在南海议题上的“集团方式”。此前,印尼、马来西亚等国在南海问题上相对克制,但随着中越、中菲海权争端的激化,印尼、马来西亚对中国的维权举措也心生顾虑,不断强化前沿军事部署,并在“断续线”、“南海行为准则”等问题上向中国施压^[26]。其次,部分南海争端国可能把填海、扩建岛礁、新建工程以强化对南沙岛礁的军事占领以及边界海洋争端当作在涉及新海上丝绸之路建设重大问题上与中国讨价还价的筹码^[27]。这不仅会制约“一带一路”大战略的推进,也会破坏南海地区现有的稳定格局。最后,为了防止中国推行新海上丝绸之路战略,扩张海权范围,主导南海秩序,部分东盟国家可能强化与美、日等区域外大国的联系,形成同盟与中国抗衡。例如跨太平洋伙伴关系协定已于2015年在亚特兰大达成基本协议,东盟十国中有四国是TPP谈判参与国。可见,东盟部分国家并不完全信任中国提出的共建新海上丝绸之路倡议,而是在积极寻找新的“靠山”。

国际舆论对中国崛起的渲染夸大以及中国为维护海权在南海的一系列最新举措,使周边国家尤其是和中国存在海权冲突的国家陷入恐慌,一些别有用心国家甚至把中国视为主要威胁。为了维护自身利益,它们开始“邀请”美、日介入南海争端,大搞平衡战略,把问题复杂化,并将降低对中国的经济依赖度作为政策选项。与国家安全和政治利益相比,经济利益从来就微不足道,这无疑会对中国落实与东盟共建新海上丝绸之路倡议产生消极影响^[28]。

四、中国-东盟共建新海上丝绸之路构想下南海问题应对思路

南海的和平稳定关乎地区发展,将南海建设成和平之海符合各方共同利益。中国是维护南海和平稳

定的中坚力量 始终致力于同有关当事国通过谈判和协商解决争端。南海问题由来已久,在中国和东盟国家共同努力下,复杂敏感的南海地区总体保持了和平稳定的局势。然而,一些新情况的出现也给南海局势带来冲击。近年来,某些东盟声索国在南海问题上表现得非常焦躁,频频制造事端^[29]。中国提出携手东盟共建新海上丝绸之路的构想后,南海问题呈现出一些新动向、新挑战,中国应从以下方面厘清解决思路,妥善化解南海争端,保障新海上丝绸之路战略的顺利实施。

第一,传递和平发展理念,警惕大国联手威胁中国海上安全。中国倡导与东盟共建新海上丝绸之路难免会引起周边国家的质疑,给中国与东盟的关系蒙上阴影。此时,中国需要继续在政治层面传递出这样的积极信号:中国坚持和平、发展、合作的理念,致力于与东盟构建更加紧密的命运共同体,南海问题不会也不应该成为中国与东盟关系的牵绊。具体落实上,习近平主席在提出中国 - 东盟命运共同体的同时,就南海议题提出特别希望,他强调要始终坚持以对话和协商等和平方式处理中国与东盟国家在南海地区的领土主权和海洋权益争议,维护双方关系,避免争端升级,保持地区稳定大局^[1]。李克强总理也在第16届中国 - 东盟峰会上就此谈到,南海存在的一些分歧不会也不应当影响中国与东盟关系大局,维持南海宁静是各国之福,南海起波澜对谁都不利^[30]。只要中国坚持利用国际平台发声,表达和平崛起、互利共赢的意愿,就能获得更多国家的理解,争取更多国家的支持,为新海上丝绸之路建设营造良好的政治环境。

中国在释放和平信号的同时,也要警惕区域外大国的介入,防止南海问题复杂化。新海上丝绸之路倡议提出后,美、日等大国加强盟友伙伴合作,借“海上安全”、“南海航行自由”之名炒作南海问题,批评中国在南海的行动。目前,美国介入南海争端的方式主要有:运用国际法否定中国对于南海的领土诉求;加强美国在南海的军事存在;与东盟相关国家合作开采南海油气资源;构建多边安全机制,将南海问题多边化和国际化^[31]。日本介入南海争端的方式主要有:加强在南海地区的军事影响力;助推南海问题国际化;欲加入南海油气资源开发行列^[32]。尽管南海地区始终存在着大国因素,处理南海争端时,中国在外交上仍应坚持“双轨思路”^④,不受区域外大国影响,不破坏南海和平局势。对于美、日的遏制与围堵,软硬兼施,刚柔并济,政治、经济与军事手段齐用,坚决捍卫国家领土主权和利益:一方面要继续增强军事实力,建立相应的防御力量;另一方面要以和平之盾应对美、日战争之矛,持续推动地区和平与多边合作,瓦解美、日对中国的围堵^[33]。

第二,要重视国外舆论对南海问题的关注。南海问题不仅是中国海洋战略层面的重要议题,也成为近期国际涉华舆论的焦点和热点问题。总体上看,当前的外部舆论对中国的南海主权主张不够理解,对中国“共同开发”的呼吁不够信任,对中国采取的相关行动较为担忧,中国面临较大的舆论压力。国际舆论中,指责中国的“强硬”行为,渲染“中国威胁论”^⑤和鼓噪南海问题国际化,呼吁国际社会参与解决南海争端^⑥这两种声音对中国新海上丝绸之路建设影响较大,需加警惕。鉴于南海问题的长期性、复杂性以及中国正在加快落实与东盟共建新海上丝绸之路,围绕南海问题的涉华舆论很可能会常态化。对此我们要认真对待并有清醒认识,针对外媒在该问题上的主要舆论点,结合当前围绕南海问题各方态度和政策的调整,加强对外宣传报道。(1) 针对东盟国家,进一步阐述我国共同开发的立场以及与相关国家围绕南海问题取得的共识。(2) 在对外宣传上,要有理有据地说明我国对南海权利主张的依据和立场,减少国际社会和相关国家对我国的误解和误判。从历史主权和法律依据方面,加大对中国南海权利主张的国际阐释。(3) 通过多种方式加大说明力度。一是利用国际场合阐释我国在南海问题上的立场;二是增强智库专家学者力量,加大对南海问题的研究,就南海主权问题发声。(4) 加强舆情研判,积极借用国际舆论中对我国有利的观点,扩大其影响力,获取更多的国际舆论支持;及时发现倾向性问题,做好舆论预警和引导^[34]。

④ 2014年,在缅甸首都内比都举办的东盟地区论坛系列会议期间,中国外长王毅就南海问题的解决提出了一个“双轨思路”,即有关争议由直接当事国通过友好协商谈判寻求和平解决,而南海的和平与稳定则由中国与东盟国家共同维护。参见薛力《“双轨思路”与南海争端的未来》,载《世界知识》2014年第17期,第13页。

⑤ 据美国福克斯新闻网2016年2月16日报道,一组民用卫星图像显示,中国军方向美军舰曾驶入的南海地区附近部署了先进地对空导弹系统。

⑥ 越南官方网站越南网2014年6月27日发表题为《中国在东海(即我南海)争端上的“两不政策”》称,双边谈判不适合解决南海争端。国际社会也有发言权。《日本时报》2014年9月19日刊登题为《印中两国的海上主权之争》的文章,鼓动印度与南海地区其他国家一起阻止中国“霸主”地位。

第三 积极开展与东盟国家多领域的海上合作 促进海上合作符合中国和东盟国家的共同利益,也是化解分歧、缓和矛盾最有效的办法,有利于各方积累信任,为争议的最终解决创造条件和氛围^[35]。为正确应对共建新海上丝绸之路带来的新挑战,顺利推进这一国家战略,中国与东盟的海上合作应集中在低敏感领域,重点从以下方面展开:

(1) 海啸预警与减灾系统方面。从2012年起,中国就在着手制定南海海啸预警与减灾系统建设方案。2016年,经联合国批准,中国开始建立南海海啸预警中心,与东盟一起,积极推动建立机制化的救灾合作框架,提升灾害预警、监测和救援能力。2012年,中国与东盟在昆明举行南海海洋防灾减灾研讨会,随后双方即在各方面展开交流与合作,这为积极推进南海周边各国海洋防灾减灾及预警能力建设,促进中国与东盟国家海洋事业的共同发展作出了重要贡献^[36]。在新海上丝绸之路建设的背景下,中国与东盟的防灾减灾合作需要进一步深化,以此加深联系,增强互信。

(2) 海上搜救与打击海盗方面。中国政府在牵涉众多国家的人道救援和打击海盗方面多做努力,可以加强东盟国家对中国的认可。中国为及时处置南海海上险情,减少海上渔民、渔船的生命、财产损失,主动提出制定“海上风险管控预防性措施”,尤其是提出要尽快设立两条热线,一条是“海上紧急事态外交热线”,另一条是“海上联合搜救热线”^[37]。这表明了中国希望加强与东盟海上合作的立场,为双方合作奠定了坚实的基础。随着中国与东盟海上经贸交往日益频繁,双方应当进一步加强海上搜救合作,提高相互依存度,减少误解和摩擦发生的可能性。此外,海盗袭击会威胁航道安全,导致中国与东盟间的航运贸易成本增加,影响新海上丝绸之路建设。面对海盗威胁,中国海军可以考虑登上曾母暗沙建立军事基地,并邀请其他国家海上力量合作,与东盟国家一起打击海盗,在维护新海上丝绸之路南海航线安全的同时,降低东盟国家对中国的担忧。

(3) 海洋油污防控方面。目前,有关防控海洋污染的国际条约和专门性公约比较健全^⑦,在区域层面上也有很多可供借鉴的经验^⑧。因此,中国与东盟构建南海海洋环保合作机制有深厚的国际法依据和丰富的实践基础。根据南海实际情况,构建低敏感的南海环保合作机制,是治理南海污染的有效途径,也有助于加深中国与东盟互信,稳定南海局势^[38]。

第四,完善争端解决机制 新海上丝绸之路建设加深了中国与东盟的联系,同时也增加了中国与部分东盟国家产生摩擦、出现分歧的可能性。我们在考虑预防共建新海上丝绸之路可能带来的挑战的同时,也不可忽视与沿路国出现分歧或争端时的化解手段。既要完善现有的争端解决机制,也要积极推动新的行为准则的达成,以具有法律效力的规则约束双方的合作行为,防止普通的经贸纠纷演变成难以调和的领海主权和海洋权益争议。

2004年签署,2005年生效的《中国-东盟全面经济合作框架协议》是中国与东盟自由贸易区的法律基础,也是将来解决中国与东盟合作过程中出现的各种纠纷的重要依据。该协议包含了18个条款和1个附件,对争端适用的范围、磋商程度、调停和调解、仲裁、仲裁的执行、补偿及中止减让作了一系列规定^[39]。该协议优势明显,但同时也存在一定缺陷:(1) 争端主体尚未扩展至私人如自然人和企业实体;(2) 缺少复核程序;(3) 基于名称可知,该协定仅适用于经贸领域的相关争端;(4) 缺乏常设纠纷解决机构^[38]。因此,新形势下,为了给中国与东盟的海上合作提供完备的法律保障,将贸易纠纷纳入法律规制范畴,双方应当进一步完善海事争端协调解决机制,扩展申诉主体、完善复核程序、扩大适用范围、增设常设机构等,充分发挥争端解决机制的实际效力。

对于中国与东盟共建新海上丝绸之路过程中可能引发的南海争端,解决问题的最终依赖途径还是“南海行为准则”的制定。“南海行为准则”是对中国与东盟签署的《行为宣言》的落实和推进,对于维护南海地区的和平稳定至关重要。最终制定“南海行为准则”是南海争端各方的共识,因此,中国应加快与东盟的磋商进程,在协商和沟通的基础上构建出一套海上安全规范。创造对话条件,构建沟通平台,在“主权争议”非一朝一夕就能获得实质性解决的情况下,从增进中国与东盟海上安全互信出发,在制度层

⑦ 如《联合国海洋法公约》第十二部分“海洋环境的保护和保全”、《防止海洋油污国际公约》、《设立国际油污损害赔偿基金公约》、《防止倾倒废物和其他物质污染海洋的公约》、《防止船舶造成污染国际公约》、《防止陆源物质污染海洋公约》、《关于海底矿物资源勘探开发引起的油污损害民事责任公约》、《油污防备、反应和合作国际公约》、《燃油污染损害民事责任国际公约》。

⑧ 如东北大西洋海洋环境保护合作机制、波罗的海海洋环境保护合作机制、地中海海洋环境保护合作机制。

面为双方提供一份具有一定约束力的行为规范^[40]。为此,中国应尽快提出自己的方案,连同东盟声索国的版本,作为谈判的基础。在准则制定过程中,中国要积极参与并推动谈判,唯有如此,才能有效体现中国的主张,维护国家海洋权益^[38]。

[参考文献]

- [1] 习近平. 携手建设中国 - 东盟命运共同体 [N]. 人民日报, 2013 - 10 - 04 (02).
- [2] 国防大学战略研究所. 国际战略形势与中国国家安全(2014—2015) [M]. 北京: 国防大学出版社, 2015.
- [3] 李世杰, 王成林. 新“海上丝绸之路”建设: 经贸纽带与战略支撑 [J]. 海南大学学报: 人文社会科学版, 2015(2): 17 - 23.
- [4] 胡迟. 产能过剩状况的最新分析及对策: 上 [N]. 中国经济时报, 2016 - 04 - 08 (A05).
- [5] 杨焯. 铁腕清理, 钢铁业将掀兼并重组潮 [N]. 经济参考报, 2015 - 12 - 17 (02).
- [6] 闫立良. 央行罕见大规模减压外汇储备“负担”, 第三季度外汇储备余额骤降 1000 亿美元 [N]. 证券日报, 2014 - 10 - 17 (A1).
- [7] 刘赐贵. 发展海洋合作伙伴关系 推进新海上丝绸之路建设的若干思考 [J]. 国际问题研究, 2014(4): 1 - 8.
- [8] 张洁. 中国周边安全形势评估(2015): “一带一路”与周边战略 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2015: 6 - 7.
- [9] 邹立刚. 中国 - 东盟共建南海海上丝绸之路的战略思考 [J]. 海南大学学报: 人文社会科学版, 2014(4): 39 - 45.
- [10] Elna A Orlova. Interaction Paradigms of Decision-Making [J]. International Political Science Review, 1982, 3(2): 213 - 214.
- [11] 张洁. 中建南事件: 南海态势的转折点 [EB/OL]. (2014 - 09 - 28) [2016 - 06 - 10]. http://www.outlookchina.net/template/news_page.asp?id=7972.
- [12] 黄晋一. 外媒: 东盟外长联合公报对中国南海问题严重关切 [EB/OL]. (2015 - 08 - 08) [2016 - 06 - 10]. <http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20150808/896575.shtml>.
- [13] 汉斯·摩根索. 国家间政治——寻求权力与和平的斗争 [M]. 徐昕, 等译. 北京: 中国人民公安大学出版社, 1990: 220.
- [14] 曹云华. 唐朔. 新中国: 东盟关系论 [M]. 北京: 世界知识出版社, 2005: 82.
- [15] 李一平. 从地区主义看冷战后中国与东南亚国家的关系 [J]. 厦门大学学报: 哲学社会科学版, 2004(5): 64 - 70.
- [16] 陆建人. 东盟的今天与明天——东盟的发展趋势及其在亚太的地位 [M]. 北京: 经济管理出版社, 1999: 137 - 138.
- [17] 曹云华. 论东南亚地区秩序 [J]. 东南亚研究, 2011(5): 4 - 13.
- [18] 宰飞, 洪俊杰. 美国——东盟峰会声明美媒刻意渲染针对中国 [N]. 解放日报, 2010 - 09 - 26 (05).
- [19] Government of Philippines Website. Q&A on the Enhanced Defense Cooperation Agreement [EB/OL]. (2014 - 04 - 28) [2016 - 03 - 21]. <http://www.gov.ph/2014/04/28/qna-on-the-enhanced-defense-cooperation-agreement/>.
- [20] State Department Daily Press Briefing [EB/OL]. (2014 - 10 - 02) [2016 - 03 - 25]. <http://translations.state.gov/st/english/texttrans/2014/10/20141002309324.html?CP.rss=true#axzz3Mh4kloXZ>.
- [21] 王光厚. 冷战后东盟对华战略论析 [J]. 国际论坛, 2005(2): 39 - 44.
- [22] 中国通讯评论社. 牵制中国, 日本首次召开海洋国家会议 [EB/OL]. (2013 - 09 - 19) [2016 - 03 - 28]. <http://www.zhgp.com/doc/1027/5/0/8/102750832.html?coluid=7&kindid=0&docid=102750832&mdate=0919152039>.
- [23] 汪戎. 印度洋地区发展报告(2015): 新海上丝绸之路 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2015: 22 - 23.
- [24] 张贵洪. “一带一路”需主动应对风险和挑战 [J]. 世界知识, 2015(15): 18 - 19.
- [25] 马建英. 美国对中国“一带一路”倡议的认知与反应 [J]. 世界经济与政治, 2015(10): 104 - 132.
- [26] 楼春豪. 新海上丝绸之路的风险与挑战 [J]. 印度洋经济体研究, 2015(5): 4 - 15.
- [27] 孔令杰. “一带一路”, 要跨越领土海洋争端的暗礁 [J]. 世界知识, 2015(15): 24 - 25.
- [28] 赵江林. 新海上丝绸之路: 目标构想、实施基础与对策研究 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2015: 29.
- [29] 薛力. 建设“海上丝绸之路”: 解决南海争端的催化剂 [J]. 世界知识, 2014(10): 23 - 25.
- [30] 李克强在第 16 次中国 - 东盟(10+1)领导人会议上的讲话 [EB/OL]. (2013 - 10 - 10) [2016 - 04 - 06]. http://www.gov.cn/lhdh/2013-10/10/content_2503038.htm.
- [31] 张宇权. 干涉主义视角下的美国南海政策逻辑及中国的应对策略 [J]. 国际安全研究, 2014(5): 81 - 102.
- [32] 李晨阳, 邵建平. 区域外大国对南海争端的介入及其对我国维护南海主权的影响 [J]. 昆明理工大学学报: 社会科学版, 2011(5): 18 - 26.
- [33] 张殿成. 中国该如何应对美国介入南海? [EB/OL]. (2015 - 05 - 30) [2016 - 04 - 08]. <http://blog.ifeng.com/article/35924256.html>.
- [34] 于运全. 国际涉华舆论热点透视 [M]. 北京: 外文出版社, 2014: 479 - 486.
- [35] 外交部副部长刘振民谈亚洲形势和周边外交 [EB/OL]. (2014 - 01 - 01) [2016 - 04 - 08]. <http://politics.people.com.cn/n/2014/0101/c70731-23996021.html>.
- [36] 刘洋. 南海海洋防灾减灾研讨会在昆明举行 [EB/OL]. (2012 - 07 - 19) [2016 - 06 - 08]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/hywx/201207/t20120719_1122858.htm.
- [37] 王毅. 有能力有信心与东盟国家共同维护好南海的和平发展 [EB/OL]. (2016 - 03 - 08) [2016 - 04 - 10]. http://news.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/08/c_128782587.htm.

- [38] 李人达 邹立刚. 中国 - 东盟共建新海上丝绸之路法律机制研究[J]. 中国海商法研究 2015(1):8-13.
- [39] 蒋德翠. 区域贸易争端解决机制探析[J]. 商业时代 2013(5):46-47.
- [40] 葛红亮. “南海行为准则”应着眼更大格局[EB/OL]. (2015-08-04) [2016-04-15]. <http://opinion.huanqiu.com/1152/2015-08/7180176.html>.

[责任编辑:王 怡]

A New Reflection on the South China Sea Issues under the Concept of China-ASEAN's Co-Building of the New Maritime Silk Road

WANG Qi^{1,2}, SHI Chun-lei²

(1. Post-Doctoral Research Station, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China;

2. Law School, Hainan University, Haikou 570228, China)

Abstract: China's initiative of building the new Maritime Silk Road with ASEAN is based on the specific international and national situations. Its core is to open up the new capital markets and create the safely external environment for the development of domestic economy while safeguarding the national maritime security. Since ASEAN was founded, the policies about the South China Sea issues have undergone the evolution of three periods and the "Power Balance" foreign strategy has always been adhered to. The strategy of co-building the new Maritime Silk Road with ASEAN that China implements may break the existing pattern of international relations, cause the concern for the security among the neighboring countries, and deepen the degree that the outsider powers intervene, which will bring new challenges to the South China Sea issues. In order to successfully advance the strategic deployment of the new Maritime Silk Road and create a good cooperative environment, China needs to clarify the solutions and properly resolve the South China Sea disputes through releasing the diplomatic signals of peace, actively seeking the public support, comprehensively carrying out the maritime cooperation and improving the dispute resolution mechanism and so on.

Key words: China-ASEAN; new Maritime Silk Road; South China Sea issue; challenge; response