

“南海仲裁案”不会动摇“双轨思路”

文/薛力

对于菲律宾单方面发起的“南海仲裁案”，五人临时“仲裁庭”7月12日给出了最终裁决。一边倒的结果出乎国际法学界与南海研究界大多数研究者的意料。中国政府明确表示，对整个案件的立场依然是不参与、不承认、不接受。裁决结果无疑强化了中国与东盟声索国特别是菲律宾之间的对立。在这样的情况下，中国还会坚持2014年提出的“双轨思路”么？

笔者的回答是：中国将继续执行“双轨思路”，但局部可能有所调整。

原因一，中国在2014年提出的“双轨思路”的核心内涵是：同意在多个声索国共同参与的框架下处理南沙领土主权和海洋权益争端，东盟作为整体可以在南海的和平与稳定中发挥作用。中主提出这一思路，是因为2014年981钻井平台事件后美国等域外国家直接介入南海问题的迹象越来越明显，中国原先“只能在声索国之间经双边渠道处理争端”的态度已不适应新形势，“双轨思路”将大致满足东盟国家对南海问题的关切，从而起到“以有限、相对可控的地区化来防止无限、不可控的全球化”的效果，并且确保中国与东盟国家把处理双方关系的主要精力放在推进“中国-东盟命运共同体”、“21世纪海上丝绸之路”、自贸区升级版等合作议程上。中国一直认为，南沙争端仅是声索国之间关系的一部分，不应因局部问题影响彼此关系的大局，管控分歧、做大共同利益蛋糕更为重要。中国的这一思路迄今没有变，中国不会放弃“双轨思路”。

原因二，中美已经成为南海战略博弈的主角。在美国看来，利用“仲裁案”从国际舆论、国际法等方面削弱中国南海主张的目的已经达到，阶段性地完成了其作为“全球霸主”的角色任务，与中国在南海开战又不属于政策选项，那么，只要中国不继续大力强化在南海的军事存在，不妨把应对重点逐步转向与中国接触、合作的一面，毕竟南海问题只是中美关系中的一个环节，过度刺激中国不符合美国的利益。作为有经验的“霸主”，美国自然知道处理南海问题的最好办法是当事方直接谈判。因此，在与中国进行多轮沟通后，美国采取撤走军舰等方式为南海局势降温，鼓励菲律宾同中国直接对话，并派总统国家安全事务助理苏珊·赖斯访华为奥巴马来华出席20国集团杭州峰会铺路。在仲裁结果出来前，中美双方的全球外交博弈表明，南海问题已经国际化。但减少域外国家的干预依然是中国的政策目标，因此，美国的上述举措有利于中国翻过“南海仲裁案”这一页，落实“双轨思路”。

原因三，菲律宾很清楚，它认定“有拘束力”的裁决实际上没法执行，要求中国兑现裁决只会引发中国强力反制，反正仲裁已经获得超乎期待的结果，不如以退为进，利用政府换届、总统换人的机会“就坡下驴”，通过与中国的直接谈判获取实实在在的好处，改变此前对华双边关系停滞、菲几乎被排除在“一带一路”建设之外的局面。东盟其他国家特别是非声索国，更不愿受到“仲裁

案”波及而影响与中国的合作。菲律宾新政府愿意回到谈判桌前，意味着中国对菲预期目标部分得以实现，接下来要做的就是尽可能弱化裁决的影响力，为未来彻底消解其恶劣影响创造条件。7月25日中国与东盟十国外长在老挝万象发表联合声明，承诺全面有效完整落实《南海各方行为宣言》，并在协商一致的基础上实质性推动早日达成“南海行为准则”。这预示着，2013年未曾中断的“准则”谈判进程可能将进入加速期。

总之，“南海仲裁案”不过是中国贯彻“双轨思路”过程中的一个插曲，虽然引发了严重的外交战、舆论战、法律战，但中国很清楚，作为对外关系顶层设计的“一带一路”战略，不应因一时一地的干扰而发生动摇。继续落实“双轨思路”将助推周边外交，有利于把东南亚建成“21世纪海上丝绸之路”的枢纽。

建设“中国-东盟命运共同体”，要求中国在强化与东盟经济合作、推进与东盟人文、社会交流的过程中，也能不断深化彼此在安全领域的合作，最终使中国成为地区安全的提供者和保护者。对于正在学习如何做一个全球性大国的中国来说，这是一个很大的挑战。南海问题已成为东盟国家最关切的地区安全问题。中国的角色任务是：主导设计出一套包容性的解决方案，既守住自己的核心、重大利益，也容纳东盟国家的合理关切，同时为其他南海国际航线使用国所接受。

（作者为中国社科院世界经济与政治研究所国际战略室主任、研究员）