



中国社会科学院世界经济与政治研究所

国际战略研究组

Working Paper No. 201817

December 25, 2018

本文已发表于《国观智库》2018年12月25日

薛力: xueli@cass.org.cn

“一带一路”倡议下中国南海应对思路调整

摘要: 薛力表示,当前中国在南海问题上整体比较克制,表现为:第一,并没有用全部手段与能力去追求自己的单边利益,2016年前的策略是“以强力反击为主”,而在“仲裁案”裁决出来后则致力于“翻页”;第二,在“管控冲突”的同时,致力于扩大功能合作。

但中国在南海应对上也存在若干不足,最主要的一点是,尚未从根本上超越单赢思维,表现为在“维权”与“维稳”二者中切换,并希望通过功能领域的合作来推进南海争端的解决进程。问题是,过去若干年中国虽有自我克制并致力于扩大功能合作的一面,但南海政策推行的整体效果并不理想,中国的南海主张(特别是历史性权利主张)缺乏外界的实质性支持,在南海争端中形成实际上的“一对多”局面。这成为过去几年中国国家形象在东南亚地区改进乏力的主要原因之一,且已经明显影响到了“一带一路”在东南亚的推进。

¹ 作者为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略室主任、研究员



“一带一路”建设已经成为新时期中国外交的顶层设计，中国外交应该服务于“一带一路”建设，南海应对应该“跳出南海看南海”，从提升中国全球利益与影响力的角度进行应对。为此，中国应调整南海应对的整体思路，从追求单赢转向追求共赢，并推出解决南海争端的整体方案与路线图。也就是说，中国在南海的应对思路应该是：在坚持中国关键利益诉求的同时，兼顾其他声索国的合理诉求，以便主导南海争端解决的整体进程。这将把南海声索国乃至东盟拉在自己一边、化解自身的孤立并有效限制与防范域外国家对南海的介入程度。考虑到南海争端已经成为东南亚国家考察中国周边外交的试金石，中国的新型南海应对将在化解南海外来压力、推进争端解决进程的同时，大大促进“一带一路”在东南亚的建设进程。

基于上述考虑，中国有必要明确自身在南海的利益诉求、推行比较清晰的南海政策、适当加快南海争端的解决进程（包括 COC）。

本次会议的组织者主要是想讨论南海相关问题。所以我就直接进入南海问题本身，以及与其相关的海洋权益话题。我的发言内容包含五个部分。第一部分简要阐述“一带一路”以及习时期中国的对外关系。第二部分是关于南海和一带一路之间的关系，紧接着第三部分是关于现阶段对待南海问题的相关政策。第四部分会探讨中国这些政策的影响和结果，然后在最后的第五部分，我将会提出基于新思维（new thinking）的一些政策调整见解。

第一部分，习作为中国领导人的这一时期，他对于自己在政治层面的展望有哪些？主要有两个方面。即在内政层面实现中国梦，同时在对外层面实现构建人类命运共同体的目标。为实现这两个目标他提出了多方面的战略构想，这些战略构想中最重要的是三大发展战略。在 2016 年 8 月 17 日举行的推进“一带一路”建设工作座谈会上他明确提到，“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展是“十三五”时期和更长时期三个大的发展战略。其中后两个对内，第一



个是对外。时间有限我不展开，直接提出一个总结，即：“一带一路”是习时期中国外交的顶层设计，中国外交应服务于“一带一路”建设。

第二部分，在“一带一路”战略构想下，周边外交（neighboring diplomacy）在中国外交中将居于优先地位，一些指标显示自2016年以来周边外交政策的重要性已经超过了大国外交。而针对东盟的外交又是周边外交中的重点。因为，六条丝绸之路经济带（以下简称“陆丝”）中的两条中南半岛地区，两条海上丝绸之路（以下简称“海丝”）都经过南海，而东盟本身在海上丝绸之路的建设过程中居于枢纽地位。也就是说，从整体提升空间而言，中国-东盟合作大于其他周边次区域，在经济与文化合作方面更是如此。如果我们认定经济与文化合作是“一带一路”建设的重心，则可以认为，东盟地区是“一带一路”建设的重点地区，更事关海丝建设的成败。

关于南海问题，最近一段时间我正在进行“一带一路”五年评估全球访谈。已经做了将近二十个案例，涉及八个国家，其中大部分是东盟国家。从这些访谈中发现，南海问题在东盟国家眼中被视作中国外交的一个试金石。困难在于，中国的南海研究界如何应对南海问题并没有形成共识，包括：中国在南海的利益到底是什么？其与国家利益中的位置？如何维护与获得这些利益？等等。

第三部分，中国对待南海的外交政策。中国在南海问题上整体克制，表现为：第一，并没有用全部手段与能力去追求自己的单边利益，2016年前的策略是“以强力反击为主”，而在“仲裁案”裁决出来后则致力于“翻页”。第二，在“管控冲突”的同时，致力于扩大功能合作。中国认为，南海问题太复杂，只能通过功能领域的合作积累共识与互信，最后解决争议岛礁主权归属与海洋划界这个核心难题。

说克制是因为，以中国的能力，它能够在南海做的比目前已经做的多得多，但中国并没有这么做，包括对越南与菲律宾的反击虽然强有力，但有限度。中国并不希望使冲突升级，而希望管控分歧与冲突，以便扩大与其他声索国合作的“蛋



糕”。

欧洲一体化的经验表明，经济与政治分属于两个领域，经济领域的功能合作并不能自动外溢到政治领域，政治领域的合作需要专门进行推动。就南海争端而言，中国与东盟声索国的经济合作强化并不能解决南海岛礁归属与海洋划界争端。

在我看来，过去中国南海政策的主要问题在于：摇摆于“维权”（维护自己在南海的权益）与“维稳”（维护南海地区的稳定）之间。但这两者，整体上都是侧重中国一家的利益，而没有兼顾其他声索国的关切。

第四部分，中国南海政策的影响和结果。摇摆于“维权”与“维稳”之间的结果是，中国在南海争端中缺乏实质性的支持者，特别是在历史性权利方面（以九段线为代表），东盟声索国中也有矛盾，但在放弃历史性权利方面，已经达成共识，并因而获得第三方的支持。越南在这方面表现得最为典型。而中国则相对孤立。我访谈过几十个南海非声索国的知名国际法与国际政治学者，这些人是这些国家南海问题的主要研究者与发声者，对本国的南海政策有相当的影响。很少有学者理解与支持中国的历史性权利主张，而中国南海研究界迄今为止在国际法框架内推进历史性权利的清晰化方面，进展有限。

无疑，过去十年尤其是最近五年，中国在南亚和东盟的经济影响力有了明显的提升，中国是其中大多数国家的最大贸易伙伴与主要投资来源国。与此矛盾的是，在这些国家中，中国的国家形象却没有明显改善，有的甚至变差了。出现这种现象并不奇怪，一个大国崛起时周边国家感到害怕和受威胁是经常现象。但也有必要注意到，中国的一些外交政策与行为也影响到中国在这些国家的形象。如果中国外交上更为成熟、能在细致谋划的基础上推出成套的外交措施，将助力中国国家形象的改善。中国是个善于学习的大国，许多方面也学得比较快。这毋庸置疑。但作为民族国家体系的后来者，中国还有许多东西要学，也是不争的事实。

南海争端已经成为中国与东盟关系的主要短板，并影响到东盟一些国家对



“一带一路”的支持。一些东盟国家学者告诉我，在可预见的未来，东盟不大可能整体发声支持“一带一路”，因为各个成员国的获益不同、立场不同，加上一部分东盟国家对中国的疑虑与不信任，觉得中国在南海问题上不是很讲道理，甚至认为中国在“欺负”（bullying）东盟声索国。他们很难关注到中国克制的一面。

另外，中国现行的南海政策与中国的全球海洋权益并不一致。中国正在成为一个世界性的大国，为此，在处理南海问题时，有必要“跳出南海看南海”，即，中国的南海政策应该有利于中国在全球海洋利益的拓展，有利于其他海洋争端的解决，有利于国家形象的改善，等等。一句话，应该有利于中国整体利益的扩展，而不是南海一个地方利益的最大化。

第五部分，新思维之上的中国政策转型思考。作为世界影响力日益提升的大国，中国制定对外政策的国外影响越来越大，因此，在制定相关政策时，不能仅仅考虑自身利益的获得与提升，而是要兼顾其他国家利益的获得与提升，并维持做出必要的妥协。与中小国家相比，大国的国家利益范围更为广泛，补偿方式更多。当然，这也更为考验大国的综合谋划与实施能力。

就南海争端而言，中国目前的南海应对思路已经弊大于利，而且时间未必在中国一边。应进行整体调整，从追求单赢转向追求共赢，并推出解决南海争端的整体方案与路线图。也就是说，中国在南海的应对思路应该是：在坚持中国关键利益诉求的同时，兼顾其他声索国的合理诉求，以便主导南海争端解决的整体进程。作为南海沿岸最大的国家，也只有中国有能力扮演争端解决机制的领导者。如果中国拒绝承担这个角色，其他中小国家的选择必然是：抱团取暖并争取外来支持，包括域外国家与国际组织。而如果中国承担了这种角色，将把南海声索国乃至东盟拉在自己一边、化解自身的孤立并有效限制与防范域外国家对南海的介入程度。这对于“一带一路”建设、人类命运共同体构建，都将起到推动作用。就操作层面而言，中国可以做的很多，比如加快南海岛礁的民用设施建设并承担



起地区公共产品的角色。比如推进环南海沿岸国家的区域合作机制构建。特别是，进一步加快推动 COC 进程，使之成为各个声索国都能接受的强有力机制。

两年前我曾经撰文分析，南海争端涉及多个国家、多种权利主张，不可能通过第三方机构来一揽子解决。国际上的海陆领土争端与海洋划界，绝大部分是通过直接谈判解决的，很小比例是通过第三方斡旋、国际组织审判或裁决等来解决。政治意愿是谈判推进与解决南海争端的主要前提，而 2016-2021 年是一个有利时间窗口：越南、菲律宾、马来西亚领导人都是“知华派”，有意愿推动缓和南海争端并推进争端解决进程。中国不应但求“翻页”了事，而有必要利用这个时间窗口，以免这个时间窗口闭合，南海陷入新一轮争端发作期。

两年时间过去了，我们看到的是，东盟声索国相对消停，但以美国为代表的域外国家对南海的介入深度与广度却在明显提升，南海问题在进一步“全球化”。这些域外国家并不声索南海岛礁主权，但却在挑战中国的国家安全与海洋主张。美国更是在海洋航行与飞越自由的名目下推行升级版的航行自由行动宣示（FONOPs），即，一边片面指责中国对南海岛礁的军事化，一边扎扎实实地实现了对南海海域的军事化，使得中美在南海的博弈大幅度升级。这显然不利于南海声索国通过谈判推进争端解决进程。

不过，前述时间窗口尚未消失。COC 谈判获得明显进展，中菲海上合作在稳步推进，越南领导层并没有更替。即使是领导人发生更替的马来西亚，也无意反转前任的南海政策。马哈蒂尔作为有经验的政治领导人，更有政治经验与技巧推进南海争端解决进程。重要的是中国的南海应对思路调整与实施。与两年前相比，中国领导层也有了更大的权威来实施这个调整。如果中国与这三个国家（应指菲、越、马）能够在解决问题的过程中取得长足进展，可望从根本上缓和乃至化解南海争端，进而弱化域外国家干预南海事务的动力，减少乃至消除他们干预南海事务的抓手。

中国与东盟声索国能抓住 2019-2021 年的时间窗口么？让我们拭目以待。

责任条款：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略研究组所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。

ISIP