

主权权益之争还是地缘政治之争？

南海紧张局势是如何步步演进的

编者按：5月10日，美国《国家利益》杂志网站发表了由中国全国人大外事委员会主任委员、社科院全球战略智库首席专家、中国国际经济交流中心特邀副理事长傅莹和中国南海研究院院长吴士存联合撰写的英文长文《关于南沙争议和南海紧张的原因》。这篇近万字的文章梳理了自二战胜利特别是冷战终结以来南沙争议的发展脉络，详解了这一问题如何从“围绕南沙群岛及其附近海域的主权和权益之争”泛化为“南海问题”乃至“地缘争夺”，“在全球战略棋局中的位置被刻意夸大”。文章还就如何理解中国在南海的政策目标和如何避免彼此战略误判提出自己的思考。篇幅所限，本报摘登其主要观点。



图为本文作者傅莹（左）、吴士存（右）
来源：环球网

南海渐成为中美关系的头号问题，似乎中美地缘政治竞争正通过南海问题展现出来，彼此开始从战略层面评估对方意图。这使得双方战略互信进一步受到损害，对抗情绪在两国社会蔓延。南海问题的本源是围绕南沙群岛及其附近海域的主权和权益之争，是中国与菲律宾、越南等部分东南亚国家间的争议。南海问题一直是局部和可控的，一个很好的例证就是，从上世纪90年代以来，周边环境相对稳定，中国与东南亚国家的关系有过“黄金二十年”。南海形势是从2009年、特别是从2012年后逐步紧张起来的。那么，在和平与发展的时代大背景下，在东亚区域合作经历蓬勃发展之后，南海问题是如何演进的？是什么样的行为激发了什么样的反应？

冷战背景下的争夺

自20世纪50年代中期，菲律宾和当时的南越政权开始在南沙动作。更大规模的侵占浪潮发生在20世纪七八十年代。越南北方政权原本明确承认了中国对南海诸岛的主权，但南北统一大势确立后改变了立场，1975年占据了曾经被南越当局侵占的南沙群岛6个岛礁，后又陆续抢占了染青沙洲、万安滩等18个岛礁。1988年3月14日，越南还在赤礁附近与中方爆发海上冲突。菲律宾陆续占据费岛、中业岛等8个南沙岛礁，马来西亚则侵占了弹丸礁、南海礁和光星仔礁。这些国家还以制定国内涉海法律、发表政治声明等方式，纷纷正式提出对南沙群岛的主权诉求，对南沙周边的海域提出权益要求。而中国方面，台湾当局二战后派人进驻太平岛，中国大陆在20世纪80年代末开始控制并驻守南沙6个岛礁，1994年在美济礁上建筑了渔船避风设施。美国在早期曾通过外交询问、申请测量、通报航行飞越计划等方式，显示承认中国对南沙群岛主权的立场，中国台湾当局还曾在太平岛接待过美国军事人员。但对于菲律宾等国在南沙夺岛占礁的疯狂举动，美国长期未有明确态度，只是向台湾当局咨询过对这些岛礁主权归属问题的意见。1957年至1961年2月间，美军驻菲律宾的空军人员在黄岩岛及南沙群岛区域实施海图测量及气象调查时，曾多次向台湾当局提出申请，表明美国实际上认为台湾当局代表中国拥有这些岛礁的主权。而同期美国出版的地图和书籍等，例如1961年版的《哥伦比亚百科全书》、1963年版的《世界地理百科全书》、1971年版的《世界各分区划图》

书》，也都确认中国对南海诸岛拥有主权。美国的政策困境是，基于道义和国际法理应承认中国对南沙岛礁的主权，但出于反共和亚太战略考虑，不情愿让中国大陆占有，更不愿因此损害与菲律宾等盟友的关系。

通向《南海各方行为宣言》之路

20世纪90年代初，在冷战终结、发展经济成为主基调背景下，中国确立开创和维护周边稳定的政策，对东盟增信释疑，推动全面合作，中国与东南亚各国以及东盟关系进入快车道。但这期间南海局势并不平静。一是相关国家启动新一波占岛与油气开发行动。上世纪90年代，越南又侵占5个南沙岛礁，实际控制岛礁总数达到29个。马来西亚1999年侵占占禄暗沙、簸箕礁，大量开发南沙附近的油气和渔业资源。二是菲律宾在中国的美济礁、黄岩岛、仁爱礁等多次挑衅。1995年发生中菲在美济礁对峙事件。1997年菲企图侵占黄岩岛未遂，1999年又在仁爱礁制造了利用旧军舰坐滩事件。中国政府在实施有力反对措施的同时，仍进行坚持不懈的外交努力，管控局势，维护地区合作大局，使局势走向缓和。东盟也主动与中国商谈，1998年提议“推动在争端当事方之间建立‘南海地区行为准则’”。经过多轮商谈，2002年，中国与东盟国家达成并签署《南海各方行为宣言》。《宣言》为南沙争议降温 and 稳定地区形势做出重要贡献，并遏制住各方占礁行为。但在《宣言》涵盖范围的称谓上，越南坚持要求写入不存在争议的南沙，为避免突出中越分歧，《宣言》最终采用了“南海”而不是“南沙”的模糊化处理。而在后来的年月里，在各种因素的作用下，“南沙之争”与“南海之争”的概念开始混淆起来。

总体平静但暗流涌动的十年

《宣言》签署后的10年，中国遵守了其规定和原则，未采取使争议扩大化的行动，同时积极推动海上和平合作和共同开发。而东盟未能约束其成员，越南、菲律宾等国不断对所占岛礁改建和扩建，加紧油气资源开采，还不时抓扣中国渔民等。这些国家的一个共同指向是固化非法侵占所得，否定存在争议，而不是“搁置争议”。这些做法不能不引起中方的严重关切，也不断刺激中国民众和舆论

的反感情绪。

不过一直到2009年前，南海局势总体上是平和的。局势复杂化的转折大约发生在2009年，这与联合国大陆架界限委员会关于提交200海里外大陆架界限信息的期限（2009年5月13日）有一定关系，而美国亚太战略的调整则是更大的变化因素。2009年1月，奥巴马政府甫一履新，即释放出将把战略重点优先放在亚太地区的信号，这显然助长了个别别端方在南海与中国角力的念头。中美在南海也开始频现摩擦，仅2009年，美国军舰与中国船只在侦察与反侦察过程中，就至少发生5起对峙事件，最著名的当数“无暇”号事件。进入2010年，美国对南海的政策表现出“选边站”的倾向。中国政府为稳定南海局势进行的艰苦外交努力未能对冲美国亚太战略调整带来的影响，更未能换来菲律宾、越南等方的克制。它们对所占南沙岛礁继续进行改扩建，与美国在南海周边频繁军演，一些国家出现抱团针对中国的倾向，不断采取完全无视中方关切的挑衅性做法。

多方综合博弈下的紧张局势

2012年4月的黄岩岛事件是“压倒骆驼的最后一根稻草”，突破了政策和忍耐的底线。黄岩岛属中国中沙群岛，以东隔马尼拉海沟与菲律宾群岛相望。直到20世纪90年代，菲律宾出版的地图还将黄岩岛标绘在菲领海界限之外。2012年4月10日，12艘中国渔船在黄岩岛潟湖内例行作业时，突然出现的菲军舰对渔民进行堵截和干扰。中国渔民被菲律宾军人押到甲板上暴晒的照片，瞬间成为中国各大媒体和网站头条新闻。菲方粗暴挑衅和中国国内舆论的强烈反应，促使中国政府采取强有力的反制行动。双方激烈交锋，直至6月3日菲方船只才全部撤出潟湖，为防止新的挑衅行为，中国船只留守附近海域，实施实际管控。为改善中国南沙岛礁民生和基本军事防御以及维护主权权益，中方于2013年底在自己驻守的岛礁上开始扩建工程，这些岛礁远离国际航道，不存在影响航行自由的问题。但美国和菲律宾等国大肆炒作和指责中国。

在中国许多人看来，美国是新一轮南海局势紧张的推手。美国“亚太再平衡”战略愈来愈将中国视为主要针对方向，美军炒作中国“反介入与区域拒止”威胁，并积极完善几乎是为中国量身打造的“空海一体战”等作战概念，这些举动无疑增加了包括南海在内的亚太局势的复杂和紧

张程度。中国许多学者担心，美国是否在为亚太战略调整预设地缘威胁，这是否会致“预言的自我实现”？

2014年起，美国直接介入南海争议，偏袒盟友及其他争议方，提出所谓成本强加战略，即动用政治、外交、舆论、军事等各种手段，增加中国在南海行动的成本，迫使中国后退，以期在不发生武装冲突的情况下制止中国的所谓南海扩张。

美军针对中国的各种威慑、挑衅动作也愈加频繁，明显增加对南沙岛礁周边海域高空抵近侦察活动，进入中国南沙、甚至不存在争议的西沙岛礁12海里内进行航行自由宣示行动，还有意识地强化在南海周边的盟友体系和军事网络。美军在南海及其周边的排兵布阵推动地区局势进一步紧张，也使得南海争议在全球战略棋局中的位置被刻意夸大。美国南海政策的大幅调整和军事动作不仅削弱美方公正说话的地位，也进一步加深了中方对自身利益受到更多损害的担忧，刺激中方增强捍卫自身利益能力的决心。貌似中美间的地缘竞争要超越其他矛盾，成为南海局势的主线。

中国在南海利益诉求一以贯之

南海局势发展到今天，既是相关各方基于主权、资源、战略安全诉求的现实利益纠葛，也有有关方面历史脉络记忆的缺失和信息的不连贯因素，更有相互间战略意图和政策目标的揣测与猜度。中美、中国和东盟国家之间存在激化矛盾甚至战略误判的风险。

对中国在南海的目标，可从以下几个方面认识。

首先，中国南海政策的根本出发点是维护国家的主权安全和海洋权益，一向是以静制动、后发制人。中国民众绝不会允许任何国家进一步损害中国在南海的岛礁及其附近海域的主权和权益，强烈期待国家有能力维护自身利益。中国坚定不移地维护国家领土主权和权益，并增强管控局势和避免进一步遭受损失的能力。目前看，只要没有重大威胁，将继续坚持“搁置争议、共同开发”的政策，中方致力于通过协商谈判和平解决争议的政策没有也不应改变。

其次，中国致力于维护南海航行自由和航道安全。每年全球货物海运总量的40%要经过南海，南海航行自由与安全攸关世界各主要经济体的重大利益。中国贸易和能源70%—80%也依靠南海航线，是南海通道最大的使用者，南海也是中国海军走向世界的重要通道。

第三，中国与周边国家在南海的最大公约数是维护地区和平稳定。中方之所以始终努力管控争议，就是为了维护周边总体和平稳定。今后中国需要更多地向外提供信息、分享资料，增进了解；更多地提供公共服务，增加地区的安全与福祉；通过与东盟国家达成“南海行为准则”，共同构建地区有效规则。作为南海最大的沿岸国，中国有权利，也有义务在南海保持军事防御和维护和平的必要能力。

第四，中美在南海不存在主权争议，有维护航行自由与安全共同利益，都从地区繁荣稳定中受益。中国没有旨在谋求所谓地区霸权的动机和设计，美方不应用敌思维构建所谓地缘战略竞争的镜像，双方需要通过坦诚的对话澄清彼此意图，努力摆脱目前的安全困境和误解。中美需要也应该在南海合作。中国迈向建设海洋强国，世界广阔的海洋对中国的发展和全球合作越来越重要，中国的海洋视野注定要超越南海，用战略思维和传统的海洋控制理念去揣度中国是没有道理的。

★ 环球热点

在美国，访问核爆地日本广岛一直是敏感议题。不过，近日，美国总统奥巴马确认将在本月底G7峰会期间访问广岛，成为首位访问广岛的在任美国总统。为什么奥巴马敢于做“第一个吃螃蟹的人”？

成首位访问广岛的在任美国总统

奥巴马为何触碰敏感议题

本报记者 张红

理想主义者的无核梦想

“总统访问广岛是为营造无核世界的和平与稳定所做出的不懈努力。”英国广播公司援引白宫新闻发言人的话说。

2009年，刚刚就任总统不久的奥巴马在捷克首都布拉格的演讲中高调喊出“无核世界”的口号。“无核世界”的诱惑是如此大，以至于奥巴马仅提出这一理念，就成为他获得2009年诺贝尔和平奖的理由之一。此后，奥巴马召集的核安全峰会开始高效运转。

“‘无核世界’的口号是奥巴马一上台就提出来的。作为世界上唯一的超级大国，也是拥有最多核武器的大国，美国的总统提出这个口号当时甚至让人觉得可笑。”中国社科院美国研究所外交研究室主任袁征接受本报采访时说，“不过，就个人而言，我认为奥巴马一直是个理想主义者。在即将离任之际，奥巴马仍然希望对‘无核世界’有所推动。当然，奥巴马也是希望能留下些外交遗产。”

《华盛顿邮报》文章还指出，奥巴马此行必定引发广泛舆论关注，这有助于奥巴马对抗此前共和党总统候选人特朗普提出的“让日本和韩国发展核武器保护自己”的言论。

“自二战以来，美国一直反对核扩散。特朗普的言论是‘灾难性的’。”白宫称。

奥巴马此行被反核人士密切关注。文章指出，“如果奥巴马不能清楚地指出一条削减全球核武数量的道路，他的广岛之行就有可能起到相反效果。”毕竟，奥巴马一面喊着要实现“无核世界”，另一面，美国政府却在花费大笔金钱升级核武器。根据美联社的报道，2015年1月，国会预算办公室估计，未来10年美国将在核武器上花费3480亿美元。有人则估计，未来30年的花费近1万亿美元。

逐渐改变的美国民意

正如媒体普遍指出的，美国的主流民意一直认为，投放原子弹加快了二战的进程，使无数美国士兵不用死于战争。所以，在美国政坛，访问广岛是毫无疑问的敏感议题。作为投放核弹的国家，美国的总统如果访问广岛很容易被解读为向日本“道歉”。

奥巴马面临的压力其实更大。在整个总统任期内，共和党人一直指责奥巴马向其他国家“道歉”、展开“道歉之旅”。正如《华盛顿邮报》网站文章指出的，奥巴马总统的广岛之行无异于隐晦地承认：无论理由多么充分，炸毁整个城市都是可怕

的。这样的姿态自然会招来保守人士的攻击。

“作为一个理想主义者，又到了任期即将结束的时候，奥巴马此时已经不是那么顾忌舆论了。”袁征认为。

更何况，美国的民意也在悄然发生着变化。去年，皮尤民调中心整理了多年来美日两国对核爆态度的调查数据。数据显示，1945年核爆刚刚发生后不久，高达85%的美国人赞同核爆。2015年，该数字降为56%。而且，18岁到29岁的美国人中47%认为使用核弹是正义的，在65岁以上的美国人中，该数字为70%。

此外，上个月，美国国务卿克里访问广岛为奥巴马“试了一下水”。民众的温和反应也让奥巴马安心。《华盛顿邮报》网站文章指出，克里的广岛之行在美国几乎没有遭到批评。包括《华盛顿邮报》和《纽约时报》在内的几家主流媒体甚至发表社论鼓励奥巴马访问广岛。

于是，奥巴马没什么压力地打破了这个近71年的禁忌。

各有算盘的广岛之行

奥巴马确定要访问广岛。最高兴的无疑是安倍政府。在电视画面中，安倍在说

出“由衷表示欢迎”时，声音都在颤抖。

“这无异于给安倍政府打了一剂政治强心针。”复旦大学国际问题研究院副院长沈丁立接受本报采访时说，“对日本民众而言，这是一个多年的伤口。奥巴马访问广岛使日本民众积累的情绪得以纾解。”

奥巴马也有自己的考虑。“这一次可以说是奥巴马对日本的告别之旅，其主要目的还在于加固美日同盟关系，也给民主党的总统候选人提供外交上的铺垫。”中国国际问题研究所研究员董漫远接受本报采访时说，“奥巴马希望以此来证明其‘亚太再平衡’战略是有成果的。”

但是，争议不是没有。对于安倍政府而言，广岛是塑造日本二战“受害者”形象的一种工具。“奥巴马此行是有争议的。日本从未像德国那样对历史问题进行过深刻反省，而是一味地把自己打扮成‘受害者’。而奥巴马此行客观上有可能帮助日本扮演‘受害者’，混淆视听。”袁征说，“当然，某种程度上，奥巴马政府也是有私心的。奥巴马广岛之行是给了日本一个面子，有助于拉近美日关系，强化美日同盟。”

当然，美国的底线是“不道歉”。正如美国总统助理本·罗兹在“推特”中所说，奥巴马不会道歉，并强调，“公开承认历史才能有未来”。这话，似乎正是对日本说的。

国际简讯

本报电 日前，第六届东亚汉语教学研究生论坛暨第九届北京地区对外汉语教学研究生学术论坛在北京大学对外汉语教育学院成功举办。本次论坛以“多元·融合·创新——面向多样化需求的国际汉语教学与研究”为主题，旨在加强东亚地区汉语教学领域的学术交流，促进学科后备人才的培养。

本次论坛由北京大学主办，来自日本大阪大学、韩国外国语大学、越南河内大学、华东师范大学、北京语言大学等国内外多所高校和研究机构的专家学者出席了论坛开幕式。北京大学研究生院副院长龚旗煌在开幕辞中表示，希望本次论坛可以为研究生搭建更加广阔的平台，促进对外汉语学科进一步发展。随后，台湾师范大学和北京大学对外汉语教育学院的两位教授在大会报告环节中作了专题讲座。

在之后举行的分论坛中，各高校的参会代表分组展示了论文报告，并由相应研究领域内的资深教师进行了点评。（刘书含）

俄导弹系统现代化率将达56%

据新华社电 俄罗斯战略火箭部队司令卡拉卡耶夫10日表示，俄战略火箭部队军备更新正在顺利进行，到2021年底，半数俄战略火箭部队都将装配基于“亚尔斯”洲际弹道导弹，以保障俄军核威慑力。俄罗斯导弹系统现代化率在今年将达到56%，到2022年这一数值将达到100%。

土军队空袭库尔德工人党武装目标

据新华社电 土耳其军队10日出动战机空袭了土南部和伊拉克北部的库尔德工人党武装数个目标，打死11名该组织武装人员。近期，土耳其境内恐怖袭击频发，土政府随即加大对库尔德工人党武装的打击力度，并在多地逮捕与“伊斯兰国”等极端组织有牵连的人员，同时加强边境管控。