

郑永年专栏

# 中美关系的难中之难

南中国海问题越来越成为中美关系的症结。总体上看，中美关系涵盖了各个方面，南中国海问题似乎只是很小的问题，且也不是中美的直接关系问题。不过，现在它竟然成了中美关系的一个核心问题。这主要是因为两国对南中国海问题有不同的认知，而不同的认知又源于两国在南中国海问题上的不同国家利益观念所致。

对中国来说，南中国海问题的认知主要包括如下几个方面。

首先是主权问题。这对其他几个国家（菲律宾、马来西亚、越南和文莱）也是一样的。主权问题有两个层面的认知，即“历史”和“近代”的。“历史”层面指的是长期历史上形成的概念，“近代”层面指的是近代从西方发展出来的主权概念进入亚洲之后，亚洲国家对领土领海权利的认知。对中国来说，主权问题乃是国家的核心利益，因为在这个问题上，很少有退让的空间。当然，这对其他主权声索国也一样。正因认识到这点，中国保持实事求是的精神，在邓小平以来，一直主张对那些具有主权纠纷的领海进行“搁置主权争议、共同开发”。

其次，中国坚持，主权问题是中国和越南、菲律宾等国的双边问题。中国这样做，并非没有理性。自近代主权概念诞生以来，主权问题一直是两个国家双边关系问题。改革开放以后，中国通过双边谈判成功地划定了和俄罗斯、越南等国的陆地边界。这也使得中国更具有信心，通过双边来解决海洋的争端问题。

其三，中国相信南中国海问题可以通过自己的努力解决，不喜欢把它国际化。中国因此反对菲律宾等国把主权纠纷提到国际法的层面。近代以来的国际法既不能解释历史问题，也很难解决主权纠纷。中国有充分的理由不想把南中国海问题“国际化”。不管如何，美国本身也并没有承认国际海洋法。（小国家都倾向于把纠纷诉诸于国际法，而大国则倾向于通过其他方式来解决。）

其四，中国不希望南中国海问题“大国政治化”，主要指美国的卷入。对中国来说，南中国海问题不关美国的事情。历史上，南中国海问题一直是中国地缘政治范围之内的事情。二战期间，日本占领亚洲，南中国海成为日本的“内海”，由日本设在台湾的总督府管理。日本投降后，南中国海回归中国，国民党政府接管南中国海，这个接管过程更和美国相关。这也是今天“九段线”的来源。中国认为，今天南中国海问题的症结是美国卷入过多，因为美国的卷入改变了其他主权声索国的立场，企图依靠美国来应对中国。有美国而没有美国，主权声索国的立场是很不一样的。

## 中国一直处于被动

尽管在主权问题上，中国的立场始终一致，但就解决南中国海问题的具体方式，中国其实也有变化。早期邓小平主张“搁置主权争议、共同开发”。不过很长时间没有其他国家理会中国的倡议或者感兴趣。后来，中国也努力和越南、菲律宾等国试着做一些共同开发的项目，但没有很好的进展。原因可能是一些主权声索国并不把中国的倡议当成一件严肃的事情。中国没有显示其有强大的意愿和能力这样做，而其他国家在南中国海的自主行动，也没有受到来自中国的任何压力。这种情况直到最近几年才改变，中国开始了对南中国海进行石油勘测和填海等工程。直到最近，中国在南中国海问题上一直非常被动。

中国的被动性很明显反映在填海问题上。越南、菲律宾等国早就在填海了。中国并不是不知道，但中国总是诉诸于所谓的“私下外交”，就是“私底下”和这些国家交流意见。现在看来，这种息事宁人的外交非常不明智。如果当时中国也把这些国家的填海活动公开出来，现在的情况就会很大的不同。至少，国际社会的认知就会不一样。今天，当中国开始填海的时候，整个国际社会都认为是在中国在挑衅。很多人甚至并不了解越南和菲律宾等国也早就在填海造岛了。

即使这样，中国对南中国海问题的认识也是有进展的。首先，南中国海问题对于中国是一个非常模糊的问题。今天，中国主张使用“双轨制”的方式来解决，即把主权争议和海上航道安全区分开来。中国意识到，海上航道安全都是很多国家的关切，并且这些国家也有权利关切。很多国家相当一部分的海上贸易都要通过南中国海，而中国更是有百分之八十以上的海上贸易要通过南中国海。从这个角度说，南中国海航道的安全关乎中国的国民经济的正常运作。也正是这个原因，在保证南中国海航道安全问题上，中国和包括美国在内的所有国家都是可以达成共识的。不过，对主权问题，中国仍然坚持是双边问题，要通过双边谈判来解决。

美国对南中国海问题的认知又是如何呢？第一，对美国来说，最主要的是其地缘政治利益。盎格鲁-撒克逊国家对地缘政治哲学深信不疑，他们不仅创造出地缘政治哲学，而且也根据这个哲学去制定其国际战略和发展海外势力。对美国来说，至少在两个层面，南中国海对其具有深刻的地缘政治意义。第一，东亚秩序是美国冷战地缘政治秩序的延伸，能不能维持这个秩序，是对美国作为全球唯一霸权的能力测试。第二，在今后很长时间内，东亚地区一直会是世界的经济重心，美国能否在这个地区继续发展和深化其地缘政治利益，

更是关系到美国的未来。

在东亚地区，中国、日本、印度和东盟（亚细安）在今后很长时间内，都具有巨大的经济发展潜力，维持比较高的增长水平，世界上没有一个国家可以忽视这个地区。不仅美国在“重返亚洲”，很多其他国家尤其是俄罗斯和欧洲国家也在这么做。历史上看，哪个地区成为了世界经济的重心，该地区也必然成为地缘政治角力的地区。东亚局面表明，在今后很长时间内，会是世界地缘政治的核心地带。作为唯一霸权的美国，没有任何理由放弃这种激烈的地缘政治之争。

第二，美国面临同盟问题。同盟是美国追求和维持地缘政治利益的主要工具。因此，英国对于美国的欧洲利益，正如日本对于美国的亚洲利益。如果美国要确保其地缘政治利益不受影响，就必须支持其盟国。今天，围绕着东海和南中国海问题，美国的同盟的作用就显现出来了。在东海问题上，日本是美国在亚洲最重要的盟国，美国没有任何理由放弃日本。在南中国海问题上，如果美国不能对其盟国或者那些与中国有主权纠纷的国家，给予有效有力的支持，美国的国际信誉就会解体，美国的霸权地位也就保持不了。

在国际政治舞台上，力量从来就包括两种，即硬力量和软力量。美国的国际信誉就属于软力量。只要其他国家继续认知美国的这种软力量，美国仍然是它们心目中的霸权，否则美国很难继续其霸权。保卫在东亚的国际信誉，已经成为今天美国外交的重中之重。

## 在东亚以外流失国际信誉

反恐战争以来，中东已成乱局。美国解体了中东的区域秩序，但无法再有能力建立新的秩序。美国在中东的信誉已经解体，很难在今后很长一段时间内确立起来。在欧洲，尽管欧盟各国和美国对俄罗斯的所作所为恨之入骨，但无能为力。西方对俄罗斯所施加的制裁，并不能在任何意义上改变俄罗斯的行为。

就是说，美国在欧洲的国际信誉也已经打折了。而在非洲等地，中国的影响力随着中国的崛起和经济的“走出去”在日益增长。尽管中美两国在和这些国家的关系上并非零和游戏，但美国感觉到了中国力量的竞争。在很大程度上，美国能否保持其在亚洲的国际信誉，影响到其在全球的地缘政治地位。如此看来，美国在南中国海问题上很难放弃这些盟国，而和中国妥协。

其三，美国在南中国海问题上要对美国做一个重大的战略判断。在南中国海问题上，美国把中国和国际海洋法绑在一起是有其原因的。如上所说，美国本身并没有接受国际海洋法，为什么要中国接受国际海洋法呢？美国本身超然于国际法，只是当符合美国利益的时候，有选择地接

受。但美国仍然需要国际法。对其他国家使用国际法不仅便于美国对这些国家形成制约，也能对其他国家的行为做一判断。在南中国海问题上，美国要对中国作一个判断，那就是中国是不是成为一个扩张性国家：其根据就是中国是否按照国际法行事。

其四，对美国来说，中国在南中国海的填海问题不仅是主权问题，更是中国的能力问题。盎格鲁-撒克逊国家在国际事务上历来秉持能力原则。它们相信整个国际关系是建立在国家能力基础之上的，而非国家的主观意愿之上。对美国来说，中国填海所形成的岛礁不仅会变成中国“人造”的主权，更是显现了中国的能力。也就是说，中国有能力在国际社会进行“扩张”。越南和菲律宾等国填海已经有年，但进展相当缓慢，中国能够在这么短的时间内，填出这么多陆地来，表明了中国的实际能力。这种能力都可以构成对美国的巨大压力。

更为重要的是，对美国的一些力量来说，既然南中国海问题发生了，就要把它做成一个有效的议程，来影响美国的对华政策。这背后有几股势力，包括传统上强硬派，往往是现实主义者（类似于小布什总统时代的新保守主义者），对华不友好和反华的势力（包括各种倾向于支持民主制度，而反对美国人所谓的专制主义的力量）和美国的民族主义者。这些力量一直是存在着的，也在找各种机会来应付中国。

现在因为南中国海问题，美国国内形成了一种非常不利于中国的“中国情绪”。这些力量必然要利用这种“中国情绪”来设立中国议程。简单地说，美国并不存在一个抽象的“中国政策”。美国的中国政策历来就是其国内各种力量角力较量的结果。当不利的“中国情绪”盛行时，这些力量就会顺势起来，造成对中国的巨大压力。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长  
文章仅代表个人观点