

祁冬涛

中美在南中国海问题上战略对抗升级

在南中国海问题上，中美博弈的历程和在台湾问题上的博弈很类似，双方在“底线清晰，目标模糊”的传统战略上，都正经历战略目标由模糊到清晰，战术手段由被动到主动，战略态势由竞争到对抗的过程。

由于落后的经济和军事实力，南中国海对于中国的经济和军事价值，曾长期得不到开发和利用，这和台湾的资金与人才曾长期贡献于大陆的发展形成鲜明对比，也从一个侧面说明了为何南中国海问题对于中国，一直不如台湾问题更重要。

但和台湾问题类似，在“经济发展第一”的战略下，北京同样不希望南中国海问题影响中国的经济发展，所以和处理台湾问题类似，长期用低调的“主权属我，搁置争议，共同开发”十二字方针处理。“主权属我”是中国清晰的底线，但后面的三条方针需要其他声索国的配合才能实施，所以当对方不配合，甚至主动引起争议时，中国应当如何应对，就变得非常模糊。

尤其是当争议不断时，主权是否真属中国，在国际上也渐渐变成疑问。所以，因为无法主导南中国海局势，这四条方针互相之间存在矛盾。例如，如果中国的维护主权行为引起其他声索国的争议，并因此阻碍了共同开发，中国是否就应该停止维权行为，以求“搁置争议，共同开发”？事实上，和其他声索国“共同开发”的目标，长期以来并未实现。

北京在南中国海问题上的模糊立场，还包括一直未明确标明“九段线”（U型线）的经纬度，也未明确说明九段线的含义究竟是什么。如果是海疆（国境）线，那么九段线内的所有海域和岛礁都属于中国领土。但这又和北京对南中国海主权的主张似乎不符，因为北京只主张对九段线内的诸岛及其附近海域拥有主权，对九段线内所有海域拥有历史性权利。

国际上对历史性权利的含义众说纷纭，增加了中国主张的模糊性。曾有北京官员说明，不明确九段线位置是为了避免激化与其他东南亚国家的矛盾，这表明九段线的模糊性确实是北京有意为之。

中共十八大之后，随着建设“海洋强国”纳入中国发展战略、外交上强调“有所作为”、军事上推动“远海防卫”以保卫“海洋权益与战略通道安全”，南中国海问题在中国战略规划中的地位上升，针对南中国海的目标逐渐清晰。为此战术方面更加主动出击：在自己控制的一些岛礁填海造陆，建设各种民用和军用基础设施；整合海洋维权

中美之间在台湾和南中国海问题上长期能够相安无事，很大程度上是因为双方在这两个问题上有意模糊自己的战略目标，并维持给对方压力比较小的底线。现在双方战略目标更加清晰，底线相应升高，导致给对方更大压力，冲突因此成为常态。

机构，加强南中国海维权能力；在外交上推动分别针对其他声索国和亚细安的“双轨模式”来解决争议、维护南中国海稳定；不惜冒着与美国军舰擦枪走火的危险近距离干扰、驱赶对方的“自由航行”等等。

从北京的观点看，以前处理南中国海问题的低调政策，不但没有达到“搁置争议，共同开发”的目的，反而让其他声索国有机可乘，大肆侵犯中国在南中国海的权益，甚至率先填海造岛，建设军用设施。

尤其是自从奥巴马政府推动“亚太再平衡”战略以来，鼓动和联合其他声索国损害中国在南中国海的权益，逐渐成为中国在南中国海问题上面临的巨大压力。所以，中国被迫出击，试图改变长期的被动局面。

美国在南中国海的制衡战略

因为美国并非南中国海声索国，在南中国海问题上曾长期奉行“不选边”政策，只是呼吁相关各方通过和平手段，包括通过国际仲裁等法律手段，来解决各种争议。随着中国和亚洲在过去30年快速崛起，亚太地区逐渐成为美国新的战略重点。中国虽然在全球范围尚无法挑战美国的霸主地位，但在亚洲的经济影响力越来越大，为中国成为区域霸主创造了很有利的条件。

大约10年前，奥巴马政府开始“重返亚洲”，推行“亚太再平衡”战略，实质是为了制衡中国在亚太的影响力，维持美国在亚太的霸主地位。美国通过与其他声索国建立更密切的政治、经济和军事关系，试图一起在南中国海制衡中国。

不过奥巴马政府针对中国的南中国海制衡战略中，目标并不十分明确，手段上更强调国际仲裁和国际法的作用，虽然宣布美国海军部署将向亚太倾斜，但实际上制衡战略中的军事成分较少，属于以外交和舆论手段为主的低烈度制衡。事实上奥巴马政府未能在南中国海问题上成功制衡中国，因为前面所述中国在南中国海的一系列建岛、维权等措施，都始于奥巴马时期，而且都进展顺利。在南中国海问题上未能成功制衡中国，这一点连奥巴马政府的前官员都不得不承认。

特朗普上台后，随着中美战略竞争升级为战略

对抗，南中国海成为中美对抗的主要战场之一。特朗普政府在南中国海问题上的目标更明确，就是要保证美国在南中国海的自由航行权利，以及海空军在西太平洋的支配性地位。

换句话说，美国要保障自己的军舰和军机，能够进入任何国家的专属经济区，甚至是领海，进行抵近侦察的“权利”。而且一旦在南中国海发生战事，自己的海空军能够以压倒性优势击败对手。美国认为中国在南中国海填海建岛和建设军用设施，大大威胁了自己的这两个战略目标。

正如特朗普政府在经贸、科技、港台等领域不断升高对中国的压力，在南中国海问题上也远比奥巴马政府更主动、更强硬地打击中国。

在舆论方面，美国正把中国描绘成一个暗中试图颠覆自由世界秩序的威权势力，“表里不一、不守承诺、无视国际规则”，而中国在南中国海问题上的表现，例如不接受、不参与、不承认、不执行国际仲裁庭关于南中国海问题的仲裁，成为美国抨击中国的重要罪状，以至于不久前美国政府根据此仲裁结果，宣布中国关于南中国海资源的一切权利声明都属非法，并将中国在南中国海的维权行为视为“强权即公理”的表现。

在外交上，一方面加强与东南亚国家的关系，支持其他声索国在南中国海问题上对抗中国，另一方面邀请日本、澳大利亚等盟友介入南中国海问题。

和奥巴马时期最不同的是，特朗普政府在南中国海问题上大大增加了军事成分，像“自由航行”这样在奥巴马时期偶尔为之的行动，根据公开资料统计，2018年美国在南中国海实施了五次，2019年八次，有两个月是各有两次，2020年前八个月已经七次。为了增加行动的不可预测性，2020年4月曾经连续两天每天一次，而且2020年6月一周之内，进行了两次双航母战斗群演习，向世界展示疫情并未影响美国海空军在南中国海的实力。

“目标清晰，底线上升”使冲突常态化

整体来看，无论是在台湾问题还是南中国海问题上，中美两国都在升级传统的“底线清晰，目标模糊”战略。两国的趋势都是把战略目标逐渐清晰化，并为了配合清晰化的战略目标，把各自的底线提高。

中国在台湾问题上统一的目标正越来越清晰，因此底线也由以前的“反独”逐渐转变为“促统”，也就是台湾方面以前只要反独，就能够和大陆保持良好合作关系，但今后必须和大陆一起促统，才能获得大陆各方面的支持。但因为蔡英文的上台与连任，以及美国对台湾的大力支持，大陆升级后的战略暂时遇到挫折。

美国在台湾问题上的目标本来是维持台海和平，但在中美战略对抗的形势下，台湾成为美国发泄反华情绪的出口，和遏制中国战略中的重要伙伴，因此在台湾问题上的底线也相应提高为全面改善美台关系，逐渐挑战中国的“一个中国原则”。

在南中国海问题上，中国的目标也更加清晰，就是通过增强对南中国海的控制力，让南中国海成为中国经济和军事实力持续增长、建设海洋强国的抓手，并通过与美国在南中国海的博弈，赢得中美战略对抗的重要一环，向世界展示中国崛起不可遏制。

为此中国在南中国海问题上，虽然一直强调要统筹好维护主权和周边稳定两个大局，但近年来维权的重要性超过了维稳，而且维权方面已经取得巨大进展。美国面对难以遏制的中国崛起，在南中国海问题上的战略目标，也从未像现在这样清晰：即使在经济上对这一区域的影响力会输给中国，仍然要保证美国在军事上能够支配西太平洋。

为此美国在南中国海问题上的底线也相应升高，明确否认中国在南中国海的权益，把中国在南中国海的维权行为视为非法，针对性地提高反制措施。

中美之间在台湾和南中国海问题上长期能够相安无事，很大程度上是因为双方在这两个问题上，有意模糊自己的战略目标，并维持给对方压力比较小的底线。现在双方战略目标更加清晰，底线相应升高，导致给对方更大压力，对抗因此成为常态。

只要现在的战略对抗态势继续升级，中美在台湾和南中国海问题上的冲突也将进一步升级。南中国海问题有可能导致中美之间小规模军事摩擦，而台海一旦有战事，将是大规模武力冲突。

所以，如果双方从冲突成本方面考虑，南中国海军事冲突因为成本相对小而更可能发生。防止中美之间的“新冷战”在台湾问题和南中国海问题上升级为“热战”，是中美战略对抗中重大而急迫的议题。双方如果能重回战略模糊，会大大有利于对抗局势的改善。

作者是新加坡国立大学东亚研究所研究员
文章仅代表作者个人观点