

编者按：2016年年初以来，东亚地区局势复杂性和不确定性都有所上升：朝鲜进行第四次核试验并发射远程弹道导弹，美国借机谋求将“萨德”导弹防御系统部署韩国，以应对可能出现的危险局面；在南海地区，美国仍顽固坚持派军舰进行频繁巡航，并加强与菲律宾、越南等与中国存在海洋权益争端的东南亚国家的关系；台湾地区领导人选举落幕，民进党领袖蔡英文胜出，这使未来台海局势发展平添变数；等等。凡此种种事态的产生、发展和演变，都反映出中国周边安全形势出现了一些新问题、新动向。如何看待中国周边安全形势产生的新问题、新动向以及导致局势紧张升级的深层原因？中国该如何加以应对？针对以上问题，本刊专门邀请专家学者围绕中国周边安全进行深入分析，供读者参考。

## 2016年中国周边安全 热点问题观察及未来走向

2015年到2016年，中国周边安全形势中最突出的动向是中美战略性博弈凸显，南海问题升温，朝鲜半岛局势趋紧。尤其朝鲜半岛局势发生新的变化，对中国的安全利益和周边安全大局有可能产生直接的威胁。中国对周边安全形势的判断，既不能低估威胁与风险，也要避免以点盖面、过度反应。应对复杂多变的周边形势，最需要的是战略定力与战略韧性。

■ 张蕴岭 任晶晶/文

**周**边安全环境对于中国外部安全的影响最为直接。在中国综合实力继续提升的背景下，中国的周边安全战略和政策正在发生由以应对为主向以构建为主的转变，这一转变对于国际格局的影响巨大而深远。当前，中国周边安全形势呈现出一些

新动向，其中，最突出的是中美战略性博弈凸显，南海问题升温，朝鲜半岛局势趋紧。总体来看，2015年中，尽管一些挑战性问题突出，但对总体安全大局的影响有限，热点问题没有引发大的冲突，中国周边地区和平发展的大环境基本上得到了维护。

但是，2016年，由于朝鲜半岛局势发生新的变化，发生冲突的风险增大，对中国的安全利益和周边安全大局有可能产生直接的威胁。因此，降低冲突风险，保持大局可控，是2016年中国周边安全外交的当务之急。

图为2015年9月25日，三  
亚海事局“海巡1103”  
海巡船前往崖城13-1钻  
井平台海域巡航。



### 周边安全热点问题观察

2015年以来，南海、朝鲜半岛、钓鱼岛及东海在中国周边安全环境的演进中分别扮演了不同的角色。南海问题热度上升，朝鲜半岛冲突风险增大，钓鱼岛及东海风险犹存。不同地缘板块的交织搅动，给中国周边安全

环境的构建平添了新的不确定因素。

#### 一、南海问题：热度上升

南海问题成为热点中的热点，其中一个最大变化是美国从幕后走向了前台，中美在南海问题上的战略博弈明显升温，从而使南海地区紧张局势加剧。由于中国在南海岛礁进行相关建设工程，美国开始在南海问题上对中国公开发难。2015年5月8日，美国国防部发布《中国军力和安全发展报告2015》，指责中国在南海正在推进“可用作作战基地”的大规模填海造地工程。5月20日，美国国防部允许CNN记者登上美军反潜巡逻机随同采访，飞越了南沙永暑礁周边海域。随后，美国媒体掀起对中国南海岛礁建设的一轮热炒。10—12月间，美国屡次派遣军舰进入中国南海水域，并有B-52战略轰炸机“误闯”中国南海华阳礁上空2海里范围之内。美军的上述挑衅行动构成了对中国南海主权主张最为严重的干涉和挑战，恶化了地区安全局势。2016年1月30日，美海军“威尔伯号”导弹驱逐舰再次驶入属于中国西沙群岛的中建岛区域12海里。不难看出，随着美国军舰公开巡航南海岛礁行动的常态化，美国政府改变了此前在南海问题上居于幕后进行挑动、干预的做法，开始走上了与中国直面相对的前台，从而使中美两国在南海地区的战略博弈进入到了一个新的阶段。

那么，美国为何要加大对南海问题的直接参与呢？大体上可以从三个层面来解释：一是把南海问题当作制约中国作为的抓手。在亚太地区国际政治问题中，没有哪个问题比南海问题更容易利用，且可以得到诸多国家的支持（其中既包括与中国有领土海洋争端的国家，也包括那些担心中

国控制南海、希望藉此获利的国家）。二是所谓“原则之争”。美国没有签署《联合国海洋法公约》，但却时常将《公约》的一些模糊原则为己所用，比如，专属经济区的划分原则、领海的无害通过原则等。三是借机加快“重返亚洲”的步伐，加大在该地区的军事存在。尽管美国声称并没有改变在南海领土争端中不持立场的原则，但却利用争端最大限度地获得了话语权和影响力，极大地推动了其“重返亚洲”战略的实施。

与美国的高调干预相呼应，菲律宾也加大了对南海问题的炒作，妄图推波助澜，把事情闹大，制造紧张局势，从中渔利。2015年7月7日至13日，由菲律宾单方面提起的所谓“南海仲裁案”在常设于荷兰海牙的国际仲裁法院仲裁庭举行听证会。菲方派出了由60人组成的超大规模代表团，大肆造势。国际仲裁法院决定受理菲方诉讼，使得南海问题变得更为复杂。

与菲律宾相比，越南2015年在南海问题上的主要策略是在大幅度提升海军力量、抓紧时间进行自占岛礁扩建的同时，进一步深化同美国、日本、印度、澳大利亚以及俄罗斯的军事合作，以形成对中国的巨大压力。值得注意的是，2015年中越政治关系稳中有进。4月越共中央总书记阮富仲访问中国，11月习近平主席访问越南，为两国关系的稳定发展奠定了基础。中越同意就海上安全问题加强磋商和谈判，找到双方都能接受的办法，共同维护南海的和平与稳定。

2015年12月底，东盟共同体如期建成。中国坚持解决南海问题的“双轨”思路，继续与东盟加强合作，就“南海行为准则”（COC）同东盟继续进行磋商，双方推动建立了“中国—

2015至2016年间，朝鲜多次发射弹道导弹，图为2015年2月8日朝中社提供的照片，显示一艘朝鲜人民军海军舰船在朝鲜附近海域发射“反舰火箭”。韩国军队联合参谋本部当日说，朝鲜当天下午4时20分至5时10分之间，从元山一带向半岛东部海域发射了5枚疑似短程战术导弹的飞行物。



东盟海上搜救热线平台”、“中国—东盟应对紧急事态外交高官热线平台”，推进中国—东盟自贸区升级版谈判等。不过，一个鲜明的变化是，在南海问题上，东盟内部的协调在加强，各方的协同立场在接近，南海问题正在被提上东盟的集体议事日程。例如，2015年东盟外长会议发表的《联合公报》罕见地就中国在南海的行动表示关切，认为“有关行为在南中国海地区削弱了信任，增加了紧张，破坏和平、安全与稳定”，声称将采取“预防性措施”，轮值主席国马来西亚还呼吁东盟国家组建联合维和部队巡逻南海等。可见，东盟在南海问题上将会进一步加强协调，一是为维护东盟的地区利益，努力防止南海成为冲突，甚至是战争的策源地；二是对中国在南海地区的行动进行限制，包括支持

外部力量适度介入等。这样看来，东盟共同体建成后，将会在捍卫东盟利益、制约中国方面表现得更为明显，这无疑会为中国东盟关系的发展增添新的变数。

南海问题持续升温，如果任其发展下去，很有可能失控。因此，防止南海问题成为破坏地区和平的“定时炸弹”，甚至是战争的策源地，继续保持与东盟的沟通协商，通过共同努力，加强合作，管控分歧，拓展合作的共利点，就变得十分紧迫而重要。

## 二、朝鲜半岛：冲突风险增大

在2015年的大部分时间里，朝鲜半岛处于不稳定状态，尽管大的冲突没有发生，但是风波迭起，险象环生。在军事上，朝鲜延续了过去几年来的强硬示威与“悬崖战术”相结合的政策套路，继续保持核威慑，并开

始试图将更为强硬的核恫吓付诸行动。为了回应美韩联合军演，朝鲜在2015年内多次进行了远程导弹试射，用以向外界宣示其战斗力量。

2015年以来，韩国对朝鲜表现出了一种更为强硬的姿态。例如，韩国坚持要求在朝鲜具备“弃核诚意”后才能进行有效对话，还在军事上将“5027”等对朝作战计划更新为“5016”作战计划，提出了一套基于“先发制人”考虑的、用以打击朝鲜“挑衅性行动”的作战方针和指导原则。与此同时，为了对朝鲜施加政治压力，韩国政府在首尔设立了“朝鲜人权事务所”，就人权问题向朝鲜施压，积极支持将朝鲜人权问题提交联合国审议。

2016年1月6日，朝鲜宣布成功进行了氢弹试验，并在此后不顾国



2016年3月，美韩两国军队于7日至18日举行“双龙”训练。据韩联社报道，此次训练，美军派出9200余名海军陆战队队员和3000余名海军士兵参加，韩军出动海军陆战队和海军5000余人。图为3月12日，在韩国浦项，韩国军人（蓝色头带）和美国军人参加联合登陆作战演习。

际社会的普遍反对，执意于2月7日以弹道导弹技术发射了“光明星4号”卫星。这次新的核试验及随后的卫星发射引发了新一轮矛盾冲突和局势紧张升级。韩国大幅度提升军事对抗级别，加大了与美国的军事合作力度，决定部署“萨德”导弹防御系统，美日韩三国还在三边军事合作上实现了突破，形成了三边军事协调机制的雏形。同时，韩国中断了开城工业园区项目，并且还有一系列后续措施正在商讨之中。朝鲜也不甘示弱，宣布开城工业园为军事管制区，并将接收韩方在园区内的一切资产。当前，朝韩对抗仍在进一步升级中。

面对朝鲜半岛的复杂紧张局势，中国从维护自身安全利益和半岛稳定的大局出发，一方面，在坚持朝鲜半岛无核化原则不动摇、反对朝鲜拥有

和发展核武器的同时，适度发展与朝鲜的经贸关系；另一方面，着力提升与韩国的合作水平，包括签署自贸区协定，推进安全合作机制建设等，把加强中韩关系作为稳定朝鲜半岛大局的重要抓手。应该说，中国的这种做法有利于维护朝鲜半岛大局的稳定。

但是，朝鲜半岛的根本性矛盾依然存在，随时都有爆发的危险。毫无疑问，朝鲜半岛问题的根源在于美国的对朝政策和朝美关系，但朝鲜试图通过大幅度提升核武水平向美国施压、把美国逼到谈判桌上来的做法是一步险棋。朝鲜靠核武立国，发展远程战略导弹，不仅美国不会接受，也遭到东北亚国家及全世界的普遍反对，它搅乱了东北亚地区的安全秩序，危及了其他国家的利益，包括中国在内的有关各方都不会接受一个拥核的

朝鲜。同时，朝鲜试图抛开中国摆脱其困难处境的做法，是一厢情愿的徒劳努力，只会使其变得更加孤立，更加远离国际社会。

### 三、钓鱼岛及东海：风险犹存

钓鱼岛问题涉及中国的领土主权，中国对该地区进行机制化常态化巡航是必然及合理之举，而日本坚持钓鱼岛主权无争议的立场，必然会让中日双方处于尖锐的对立状态。

出于对风险的共同认知，中日两国在围绕钓鱼岛问题而展开的博弈中保持了一种“微妙的平衡”，双方都在尽可能避免局势失控。中国海警和日本海上保安厅的执法船都在钓鱼岛海域执行各自的巡航任务，但双方都未派遣军事力量进入这一海域，两国也都无官方和民间人士上岛开展主权宣示活动。然而，中日两国军事力量在各自防空识别区内针对另一方的管控频率仍然保持在较高水平。

值得注意的是，日本在钓鱼岛问题上正在实质性加强对中国的反制，不断提高拒阻能力。一方面，在舆论上加强攻势。日本内阁官房网站公布钓鱼岛的所谓“历史档案”，试图证明钓鱼岛属于日本；日本政府在修订中小学教材时，大幅增加了有关钓鱼岛主权宣示的内容。另一方面，在实际行动上，日本大幅度提升执法力量，增加预算，主要用于购买新型喷气式飞机和巡逻船；海上保安厅计划将原本设在宫古岛的海上保安署升格为海上保安部，人数及设备规模均相应扩大。

更为值得关注的是，2015年4月底，日美两国签订新的《防卫合作指针》，日美同盟在合作的深度及广度方面都得到了大幅提升，美国一再公开表示，钓鱼岛在美日防卫范围之内，

美国会承担责任。此外，安倍内阁强行通过新安保法案，利用“重要影响事态”、“存立危机事态”和“灰色地带事态”三个核心概念颠覆了原有的安保体制，在制度上彻底摆脱了和平宪法和国会对外动武问题上的牵制和掣肘。显然，日本安全战略和防务政策的变化在很大程度上是针对中国的，“中国威胁”已成为日本制定各类安保政策的最重要借口。安倍本人在6月初举行的媒体“恳亲会”上直言，“新安保法案就是以中国为对手的”。

中日两国正处在历史发展进程中的力量对比变化期，中国综合实力继续提升是一个历史大趋势，在此背景下日本把防备和拒阻中国作为一项主要战略，因此，钓鱼岛和东海地区成为日本的“战略前沿”。从这个角度来看，当前的钓鱼岛和东海问题具有两个潜在风险：一是可能的实力对抗升级，进而加剧紧张局势；二是可能的擦枪走火，进而引发更大的冲突。一个积极的进展是，中日两国政府已经就在钓鱼岛和东海地区避免军事摩擦举行了多轮磋商，预计还会做出更多的努力以达成相关协议。

### 周边安全热点未来走向

2016年会是一个多事之年。世界和地区经济低速增长的阴影难以散去，一些矛盾冲突点会继续升温，大国博弈的联发效应会继续扩散。从中国周边安全的角度看，最重要的还是要妥善管控分歧，维护周边局势的基本稳定，避免局部冲击整体，让和平发展的大环境得以维持和延续。

#### 一、朝鲜半岛局势

朝鲜半岛局势事关中国的安全，无论是朝鲜发展核武器，还是美国借机把核武器部署到韩国，都会危及中

国的安全；若美国对朝鲜使用武力，则后果难以预料，朝鲜半岛有可能爆发大规模战争，甚至会把中国拖入其中。因此，尽管中国会积极参加联合国对朝鲜的新一轮制裁，以对朝鲜施加更大的压力，让其为继续发展核武器付出代价，但是，中国仍会避免让局势朝极端的方向发展，如果发生大的冲突和战争，必然会殃及中国的安全利益。为此，中国不会放弃通过谈判解决问题的基本立场。

不过，从六方会谈的经验来看，如果美朝双方不作大的政策调整，中国的斡旋作用有限，而这正是局势发展的真正危险之处。从现实情况来看，美国已进入选举周期，大选期间的对朝政策往往是向更加强硬的方向一边倒。奥巴马政府正在改变其上任以来推行的“战略性忍耐”政策，转而对朝实施“大棒政策”。美国国会已经通过对朝制裁的法案，奥巴马政府必然出台更加严厉的制裁措施。在朝鲜方面，拥核已成为其基本国策，成为金正恩执政的强力支撑，因此朝鲜决不会自行改弦易辙，主动弃核。面对强大的外部军事压力和严厉的制裁，朝鲜只有以硬对强。在韩国方面，朴槿惠政府承受国内巨大的舆论压力，已被逼到墙角，决心全面采取强硬措施，迫使朝鲜做出改变。这种“强硬措施”包括让美国全面提升军事部署。由此看来，朝鲜半岛由紧张到对抗的升级已成定局。在此情况下，中国必须为可能发生的不测做好应急准备。从中国的选择看，不在朝鲜半岛生乱、生战符合中国的最大利益。中国政府已经清楚地表明了立场：朝鲜半岛不能有核（包括朝鲜发展与美国部署），半岛问题不能用武力解决，中国的国家安全利益必须得到有效维护和保

障。

朝鲜半岛问题的根源在美朝关系，当前和今后一个时期，无论哪一方采取切实的调整与改变，都可能对局势的发展产生转折性影响，但现在看来难以达到。如果朝鲜当局继续一意孤行，激化矛盾，进而挑起战事，中国不会为其承担安全责任。当然，出于自身和地区和平利益的考虑，一旦乱局发生，中国会根据自己的判断，采取积极有为的行动，推进有利于朝鲜半岛长久和平的安全机制建设。

#### 二、中美战略博弈

2016年是美国的大选年。根据以往经验，中国问题往往会成为美国总统选战中的一个重要话题，妖魔化中国、攻击中国的调门会很高。但是，鉴于现任总统任期已近，一般会采取较为连续性的稳健政策，不会寻求做出大的调整 and 改变。奥巴马的“亚太再平衡”战略会进一步推行，美国会继续在南海示强，拉拢盟国和其他国家制约中国的行为等都会继续下去。同时，也会继续保持同中国的接触与协商，推进多个领域的功能性合作。

然而，中美在安全领域的博弈也存在一些不可轻视的风险点。

其一，管控朝鲜半岛局势。朝鲜进行新一轮核试验和发射卫星为本来就不稳定的半岛局势又烧了一把火。中美在管控朝鲜半岛局势，加大对朝制裁力度，以制止其冒险行为上有着共同利益，可以进行合作，但在对朝制裁的目的和方式上存在重大分歧。中国反对美国借制裁之机扩大美韩同盟的作用，在可控与稳妥的基础上解决半岛问题仍然是中国的上策。

其二，管控南海局势。中国会进一步加强在南海的岛礁建设，提升在南海地区的军事力量，而美国会继续

在海上和空中进行挑衅,如果缺乏约束,无视中国方面的警告,行动出格,有发生突发性事件的可能。同时,国际仲裁法院会对菲律宾的诉讼发布裁决结果,裁决结果发布后会发生什么事情,很难预料。比如,如果菲律宾方面采取莽撞行动,中国必定会采取反制措施,这无疑会增加发生冲突的风险。

其三,管控台海局势。台湾地区领导人选举完成,实现政党轮替,蔡英文如何处理与大陆的关系和与美国的关系引人注目。过去若干年来,包括民进党执政时期,中美在维护台海局势稳定方面进行了有效的沟通与协调。民进党在传统上有亲美、近日和疏远大陆情结,美国方面如果把民进党作为制约中国大陆的工具,为其“重返亚洲”的战略服务,鉴于台湾问题涉及中国的核心利益,这势必会对中美关系造成严重影响。

### 三、中日安全困境

安倍长期执政为其继续推行其理念和政策提供了基础,其理念与政策的核心是“强国战略”,其中,构建强大且能行使更大职能的国防力量是这一战略的重要内容,包括自卫队走出去、扩大武器出口等。在这方面,安倍还会做得更多,包括加强对钓鱼岛的防卫和在东海地区的海空力量等。一个新动向是,日本在强化日美同盟的框架下,将会获得更大的活动空间,行动将会更具进攻性和对抗性。中国面对的将是一个更加活跃,甚至咄咄逼人的日本。日本希望在南海问题上“更有作为”,除配合美国的行动外,还将进行单独巡航。此外,日本还会加强与菲律宾、越南的军事合作,向他们提供武器,举行联合军事演习等。安倍政府这样做,一是要借

机拓展日本的安全空间,增大战略回旋余地;二是要提升日本的地区影响力,压制中国。可以说,中日双方除了对可能发生的“擦枪走火”有着共同的担心,都有意向通过协商制定规则外,两国在安全领域的合作空间很小,目前还很难找到走出安全困境的有效对策。

### 四、恐怖主义威胁

恐怖主义蔓延是当今世界安全形势中最令人关注的事态,因为恐怖主义具有隐蔽性高、突发性强、危害性大的特点,特别是恐怖势力的暴恐活动多以平民为袭击对象,一旦发生,会引起极大的社会震动与不安。中国周边不乏恐怖主义活动的踪迹,阿富汗、巴基斯坦、印度尼西亚,以及中亚国家都是恐怖势力活跃的地区,恐怖活动接连不断。国内的极端势力和分裂势力也与外部有着直接的联系,曾经制造过许多事端。2015年,中国着力加强了国内反恐的力度,制定了反恐法律,使国内安全形势有了较大改善。但是,在国际上,特别是中国周边地区的恐怖主义势力仍然很活跃,发生恐怖主义袭击的几率很高。鉴于中国与周边国家有着密切的经贸、投资联系,旅游人数巨大,中国公民的人身安全面临很大威胁。在新的形势下,海外中国公民的人身安全、投资项目安全、资金投入安全等已经成为国家安全越来越重要的组成部分。由中国倡议并积极推动和参与的“一带一路”建设已经进入实施阶段,参加的项目、投入的资金和参与的人员很多,维护项目、资金与人员安全的任务很重。为此,中国会把“一带一路”建设中的安全合作纳入国际合作议程,会进一步加强国际反恐合作,充分利用现有合作机制,如上合

组织、中国—东盟合作机制以及各种双边合作机制等,建立有效的反恐合作安排,特别是信息交换机制、联合行动机制等。

## 结 语

近年来,中国的安全战略和安全政策发生了很大变化。在国内安全方面,成立了中央国家安全委员会,提出了以总体国家安全观为统领的新安全理念。在对外安全方面,提出了合作安全、共同安全的新构想。在安全环境与安全机制构建方面,中国彰显了做新型大国的决心和担当。尽管中国的周边安全环境面临着诸多新挑战,但总的来看,挑战和机遇并存。安全环境构建必须服务于中国的总体发展战略,符合做新型大国的战略定位。中国不会在涉及国家安全的重大问题上作任何让步,必然对那些危及国家重大利益的挑战或挑衅进行反制,但同时又会从构建和平发展的周边环境出发,审慎与理智地处理争端,竭力降低发生冲突的风险,努力寻求对话、协商与合作的机会,增强对大局的掌控能力。

作为一个大国,中国综合实力的持续提升必然会引起国际社会和周边国家复杂与多样的反应。在这一过程中,中国自身对于外部安全的要求与期待也会发生相应的变化。中国对于周边安全形势的判断,既不能低估威胁与风险,也要避免以点盖面、过度反应。应对复杂多变的周边形势,最需要的是战略定力与战略韧性。■

(第一作者系中国社会科学院研究员,

学部委员,国际研究学部主任;

第二作者系中国社会科学院

当代中国研究所副研究员)

(责任编辑:徐海娜)