

---

---

# 论中国在南海政策的转变

吴建树

[内容提要] 2010年以来,随着美国“重返亚太”战略和“印太战略”逐步推进,它越来越深地介入到中国同东南亚一些国家存在的南海海洋权益纠纷中去,使这一问题逐渐升级,成为影响中国国家安全的议题之一。中国为了应对这一安全挑战,不得不对南海政策进行调整。而中国在南海问题上的政策调整,受到三种因素的共同推动:一是来自单极国际体系的压力,影响到中国在南海问题上的政策制定;二是单极国际体系压力所引起的中国国内民众和新媒体舆论的反响,影响中国对过去的南海政策和相应政策举措进行适度调整;三是锐意进取的中国新一代领导人主观上想在南海问题上有所作为,主动调整南海政策,并引导民众更好落实这一政策举措。中国调整南海政策,包括所采取的政策举措、国家资源统筹规划和整合、制度安排等三种方法。

[关键词] 南海问题 南海政策 中美关系 战略博弈

[作者简介] 吴建树, 察哈尔学会助理研究员南京 (邮编: 210048)

[中图分类号] D822 [文献标识码] A

[文章编号] 2096-0484 (2019) 02-0098-14

DOI:10.19780/j.cnki.2096-0484.2019.02.007

中国国际问题资深学者资中筠指出“所谓‘某某国家治下的和平’,绝不是指真正独霸全球,而只能是相对而言,其势力所及总有一个范围。”<sup>①</sup> 大国兴衰直接取决于它所处的地区安全环境。有研究则认为,国家获得霸权就意味着它获得了最大安全保障,而由于巨大水体阻隔,使得国家获得全球霸权是几乎不可能完成的任务。因此,国家首要战略目标的选择是谋取在本地区霸权,从而获得最大的安全。<sup>②</sup> 这一看法虽不无偏颇,但研究大国外部安全环境,离不开考察它对周边地区国家的影响力或控制力的提升或减弱。

## 一、南海问题升级与中美战略博弈

进入新世纪以来,尤其是在2008年国际金融危机爆发以后,随着中国综合

---

① 转引自王逸舟《探寻全球主义国际关系》,北京:北京大学出版社,2005年,第2页。

② John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W., Norton Company, 2001, pp. 140-141.

国力的迅速增长，中国在国际和地区事务中所发挥的作用日益重要。因此，它在本地区秩序的议程制定中更为主动。同时，来自外部的由美国和中国周边国家所形成的国际体系压力对中国的影响也在不断增大。中国的快速崛起，引起了一些周边国家的不安，它们越来越相信某些西方国家所鼓吹的“中国威胁论”确有其事。<sup>①</sup>这其中在南海问题上最有代表性的事件，就是2012年菲律宾为单方面改变南海现状，企图非法侵占中国在南海的固有领土黄岩岛所引发的“黄岩岛事件”。在此次事件中，中国选择较为积极的政策手段，回应了菲律宾在南海问题上对中国的挑衅，阻止了菲律宾单方面改变南海现状企图，进而维护了中国在南海所拥有的海洋权益。<sup>②</sup>

此后，在美国的支持和怂恿下，在相当长一段时间内，中国与南海周边相关国家在南海问题上的分歧日益加大，使得中国和这些国家双边关系趋紧。直到2017年之后，中国与这些国家关系才开始缓和。<sup>③</sup>但是，在南海域外大国尤其是美国不断在政治和军事介入的情况下，南海问题日益复杂化和国际化，甚至发生了中美两国在南海军舰相互对峙和美国国防部长乘坐航母穿越南海存在主权争议海域的事件。

2010年以来，中国与东南亚一些国家在南海问题上的分歧加大，这有着较为深刻的现实背景。在国际层面上，美国先后高调提出“重返亚太”和“印太战略”<sup>④</sup>，把它的全球部署战略重心转向亚太和印太地区。<sup>⑤</sup>在东南亚地区层面上，中美权力开始发生转移的趋势日益明显，两国在东南亚地区权力和影响力也开始发生移位。这对那些传统上与美国有友好关系和想借助美国重返亚太，对中国在南海问题上提出不合理的战略诉求的南海周边相关国家，无疑构成了

① John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W., Norton Company 2001; Lowell Dittmer, “East Asia in the ‘in World Politics.’” *World Politics*, Vol. 55, No. 1 (2002), pp. 38–65; Michael G Roskin, “The New Cold War,” *Parameters*, Vol. 44, No. 1 (2014), pp. 5–10.

② 在此次“黄岩岛事件”中，中国一改过去对一些东南亚国家蓄意非法侵占中国在南海合法海洋权益所持的较为温和外交政策，而是在战略上积极应对，并派出海监船和军舰驶往事发海域，迫使菲律宾停止了对中国固有领土黄岩岛的非法侵占行为。

③ 南海局势缓和最明显标志，就是菲律宾新总统杜特尔特上任之后，暂时搁置了菲律宾与中国在南海海洋权益争端，而使南海局势迅速缓和下来。当然，中国也积极调整对越、对菲政策，主动而为，并在2018年末与菲律宾建立全面战略合作关系。

④ 特朗普政府继承了前美国国务卿希拉里·克林顿的一个关于美国应该把太平洋和印度洋的利益统筹成一个战略，来进行规划和运筹，以维护美国在印太地区绝对的海权优势。参见：Hillary R. Clinton, “America’s Pacific Century.” *Foreign Policy*, No. 189, 2011, pp. 56–63. Hearing: *The Military Posture and Security Challenges in the Indo-Asia-Pacific Region*.

⑤ 不论美国在亚太或印太地区采取什么样战略，都是离岸平衡战略的一种延续和变异。参见：John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W., Norton Company 2001, Chapter 7; Christopher Layard, “From Preponderance to Offshore Balancing: America’s Future Grand Strategy,” *International Security*: Vol. 1, 22, No. 1, 1997, pp. 86–124.

巨大的心理和现实的体系压力。在中国国内层面，随着中国民众民族自豪感的日益增强和新一代锐意进取的领导人走入中国政治的前台，中国的对外战略由过去的“韬光养晦”转向主动参与式的“有所作为”，在十九大上习近平总书记进一步提出“构建人类命运共同体”。

同时，美国从2010年以来，强势介入南海问题，并与在南海问题上同中国存在海洋权益纠纷的一些东南亚国家深化政治和经济、军事合作，甚至与有些东南亚国家结成政治和军事联盟或加强军事合作关系。美国受自身在南海利益的驱动，以“航行自由行动”之名，频繁出动军舰驶入南海，甚至擅自闯入中国南沙和西沙群岛海域，对中国在该地区正当行使主权和维护自身海洋权益的行为进行干扰和挑衅。特朗普就任美国总统之后，不仅提出了“印太战略”，美国还企图在战略上联合其他南海域外大国，共同对中国在南海地区维护合理的海洋权益的行动，施加政治和军事的双重压力。<sup>①</sup>

在此背景下，南海问题逐渐升级，并演变为中美两国战略博弈的重要组成部分。中国为了维护自己在南海地区的国家利益和化解可能在此过程中所遇到的美国及其盟国政治或军事上的压力，适时地调整了在南海的政策，从而在战略上应对美国和一些东南亚国家在南海问题上对中国的不合理诉求。中美两国战略博弈在南海拉开序幕，中国与一些东南亚国家在南海地区普通海洋权益争端和纠纷，已演变成了美国利用南海问题向中国进行战略施压一个重要的选择。

那么，中国如何在南海问题上进行政策调整，以回应美国在南海地区政治和军事介入，来维护中国在南海海域的合理海洋权益？中国进行这一政策调整，具体的政策举措和预期达到的政策目标又是什么？本文试图回答这些问题，并研究和探讨中国新一代领导人在面临单极国际体系压力和国内民意压力及实现民族复兴目标时所进行的南海政策调整，以及在推进这一政策实施时所采取的具体做法。

## 二、中国在南海争端中的政策转变

现实主义理论认为，国家有着追求权力最大化的普遍倾向。<sup>②</sup>因此，国家在无政府状态国际体系中，谋求相对较多的权力来保障自身安全，是国家最理性

<sup>①</sup> 据统计，特朗普政府就任一年间，就以南海自由航行的名义，派出军舰和战机进行了八次行动，其频率远远高于奥巴马政府时期。转引自韦宗友《特朗普政府政策初探》，《东南亚研究》2018年第2期，第123页。

<sup>②</sup> 现实主义理论对于国家追求权力最大化倾向的具体论述，参见：Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 7th Edition, New York: McGraw-Hill Publishing Company, 2005, pp. 218-219.

的选择。尤其是，本国自身固有领土和领海、海洋专属经济区是国家权力最基本和合法的来源，也是国家维护其安全和发展最基本的保障。而这种对国家权力和安全最基本的保护和维持，也是国家战略最基本的任务。

在大国博弈中，要实现国家战略最基本的目标，最有效的方法就是在国家战略指导下，实行相对应的政策举措和与之相配套的资源提取方法，以保证国家战略目标的实现。特别是，当国家遇到战略挑战或潜在挑战时，以及国家之间冲突升级时，进行有针对性的政策调整和相关政策部署，对于消除来自外部威胁和实现国家战略的目标，都有着决定性的作用。这种战略行为模式已经深深影响到各大国的行为。而理解大国的行为，就必须探究大国在进行政策调整和相应的政策举措背后的战略逻辑是什么？中国在南海的政策转变，为什么在 2010 年之后正式开始进行？此前中国出于什么样的战略考虑而没有进行这样具有针对性的政策调整，来应对美国和妥善处理一些东南亚国家在南海问题上对中国的不合理诉求？要回答这些问题，就必须从中国在这一时期面临国内外压力，从国内和国际以及领导人等多个层面上，研究中国在南海问题上进行政策转变的主要战略考虑是什么？

#### （一）日益凸显的国际压力

沃尔兹（Kenneth N. Waltz）认为，各国紧密相连，某国一旦没有遵循其他国家的成功实践，它自己将处在非常不利劣势上，这一切将会使国家趋同。<sup>①</sup>而国家面对国际安全环境恶化或遇到外部严重的战略挑战时，都会采取相应的政策调整，被认为是现代国家应对危机最有效处理危机方法，也是各国应对挑战或严重安全威胁时的首选战略措施之一。国家安全战略和外交政策选择，直接受到国际体系和国内政治双重压力作用的影响<sup>②</sup>，而前者又会对国家安全战略和外交政策取向起到决定性影响的作用<sup>③</sup>。

中国在南海问题上的政策转变，以及因此在南海实施新的政策举措，来自外部最主要的动力是美国高调介入南海事务，以及一些与中国在南海存在着海洋权益纠纷并与美国有传统密切关系的东南亚国家，它们处理与中国南海海洋权益纠纷的政策态度日趋强硬。特别是 2010 年之后，美国高调宣布介入南海事

<sup>①</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International politics*, New York: McGraw-Hill Publishing Company, 1979, p. 127.

<sup>②</sup> 有研究指出，国家外交政策制定受到内外双重因素影响和制约，参见：Jame D. Fearon, “Domestic Political Audiences and Escalation of International Disputes”, *The American Political Science Review*. vol. 88, No. 3, 1994, pp. 577-592.

<sup>③</sup> 参见阿诺德·沃尔弗斯《纷争与协作——国际政治论集》，于铁军译，北京：世界知识出版社，2005年，第37页；Kenneth N. Waltz, *Theory of International politics*, New York: McGraw-Hill Publishing Company: 1979; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

务之后，这些东南亚国家在南海问题上，对中国提出了更多不合理的战略诉求，进而直接地破坏了2002年中国与南海相关东盟国家所达成的《南海各方行为宣言》，改变了南海的现状。2012年所发生的菲律宾企图强占中国在南海的固有领土黄岩岛，2016年7月13日临时组建的菲律宾南海案仲裁庭对2013年菲律宾所提起的南海仲裁案做出“最终裁决”，判菲律宾“胜诉”，并否定了“九段线”，还宣称中国对南海海域没有“历史所有权”，就是这一系列事件阶段性的高潮。<sup>①</sup> 面对美国不断强势介入，南海问题急速升温，中国被迫在南海问题上开始进行政策的调整和转变。<sup>②</sup>

2010年以来，美国明显加强了对南海事务政治和军事介入的力度。而在特朗普政府上台之后，这一趋势越发明显。并且，美国鼓励它在欧洲的盟国英国和法国也积极介入到南海事务中来。<sup>③</sup> 美国在处理中国与一些东南亚国家在南海海洋权益纠纷政策态度上，由过去的中立转变为现在积极介入。<sup>④</sup>

奥巴马政府通过在政策上对这些东南亚国家进行支持，进而达到在南海方向上牵制中国的战略目标，而特朗普政府更是把这一趋势日益强化。为达成这一战略目标，美国大幅增加对这些东南亚国家的军事援助，进一步加强与菲律宾（尽管2017年杜特尔特担任菲律宾总统之后，对美国关系有些疏远，而中国和菲律宾的合作关系也在明显升温，但从长期来看，美国与菲律宾同盟关系仍有加强趋势）和越南的军事合作关系。并且，积极拉拢马来西亚和印尼，将它们纳入到美国所主导的这个体系中来，从而达到美国在南海方向上牵制中国更多力量的战略目标。<sup>⑤</sup>

为了迅速达到这一预期的战略目标，美国与这些东南亚国家在政治、经济、军事、外交等领域展开了频繁的互动。在“黄岩岛事件”发生的前一年的2011年6月13日，越南在冷战后罕见地进行了大规模的实弹军演，次日美国与东盟六国联合军演，28日美菲军演，7月9日美日澳联合军演，15日美越军演。仅仅两个月之内，美国联合它的盟国和与中国存在着海洋纠纷的东南亚国家，上演以中国为假想敌的五场军演，其频度之高，为冷战后所罕见。此后，在美国

① 相关最新论述，参见朱锋《特朗普政府的南海政策及对中美安全的挑战》，载《第六届中国南海论坛论文集》，2018年11月。

② 参见刘丰《中国周边战略的目标、手段及其匹配》，《当代亚太》2013年第5期。

③ 关于美国的欧洲盟国介入南海事务的相关研究，参见：Mathieu Duchatwk，“Europe and Maritime Security in South China Sea: Beyond Principled Statements?”，Asia Policy，Vol. 21，No. 1. 2016，pp. 54-58。

④ Michael McDevitt，“The South China Sea and U. S. Policy Options”，American Policy Interests，Vol. 35，No. 4，2013，pp. 175-187。

⑤ 马来西亚和印尼也与中国在南海存在着海洋权益纠纷或不同的政治立场。不过，相对于菲律宾和越南来说，马来西亚和印尼不想因此而影响它们与中国整体的关系。参见刘中民《冷战后东南亚国家南海政策的发展动向与中国的对策思考》，《南洋问题研究》2008年第2期；韦宗友《特朗普政府政策初探》，《东南亚研究》2018年第2期。

怂恿和支持下，一些东南亚国家与中国在南海纠纷和摩擦不断，直到 2017 年，菲律宾新总统杜特尔特上任之后，放弃了前任总统阿基诺三世在南海问题挑衅中国的政策，南海局势才有所缓和。

美国在南海的这些新战略举措，打破了冷战后美国在南海海洋权益纠纷中所奉行的中立政策。因此，美国在南海的这些战略行为，可以看做是美国应对中国迅速崛起的一种战略反应。<sup>①</sup> 而特朗普就任美国总统之后，这一趋势更是越演越烈，特朗普一改奥巴马政府有节制和相对低调介入南海海洋权益纠纷的政策，高调介入南海事务。特朗普政府成立以来，不仅以自由航行为名，派遣军舰和飞机多次进入南海海域进行巡航活动，还计划在 2019 年组织美国与东盟国家之间的大规模军事演习。

特朗普政府强势介入南海海洋权益争端政策行为背后的逻辑，是基于美国权力相对衰落与中国权力相对增长的判断和战略焦虑——美国在东南亚霸权和全球霸权，受到了中国严重的战略挑战。因此，美国这种极度的战略焦虑，使美国决意利用南海海洋权益纠纷的问题来拉拢那些与中国在南海地区存在海洋权益纠纷的国家，进而在东南亚地区组成一个共同反对和牵制中国力量的联合阵线<sup>②</sup>，这是主要的战略考量。在全球层面上，是美国针对中国综合国力相对快速增长并可能将来威胁到美国全球霸权的一种战略应对。而在美国对东南亚地区的层面上，是为了巩固二战后美国在东南亚地区的霸权地位。

新现实主义理论认为，国际体系结构的作用是塑造和推动，有些事它们鼓励国家去做，有些事则是它们（体系原则）鼓励国家别去做。因为各国在一个自助体系中共处，它们去做任何它们想做的蠢事，但是，它们很可能顺应结构的压力行为而受到奖励，也会因反其道而行之而遭到处罚。<sup>③</sup> 例如，在 2002—2011 年之间，中国在南海问题上选择了规避政策，没达到预期目的（维持南海现状）。在 2012 年“黄岩岛事件”和奥巴马政府高调宣布美国对南海问题进行介入之后，中国开始逐步调整在南海问题上的政策，一改过去中国在南海问题上对美国和一些东南亚国家的规避政策。

---

① Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, pp. 94-95.

② 笔者倾向于中国国际问题专家朱锋的观点，美国不太可能在亚太或印太地区组成一个它在类似欧洲地区所组建军事同盟体系——北约，因此美国在东南亚地区加强与该地区国家的政治和军事合作关系，笔者倾向于把这种关系定义为联合阵线，而非军事同盟的关系。关于国际政治中的联合阵线的定义，参见刘丰《国际政治中的联合阵线》，《外交评论》2012 年第 5 期。

③ 参见肯尼思·N. 沃尔兹《现实主义与国际政治》，张睿壮、刘丰译，北京：北京大学出版社，2012 年，第 84 页。

## (二) 来自国内民众和社会舆论的压力

在美国遏制战略的心理压力之下<sup>①</sup>，中国国内民众和社会舆论的反弹，给政府压力日益增大。因此，中国政府在处理南海问题时，更加注重考虑国内民意和社会舆论因素的影响。<sup>②</sup> 有研究指出，任何一种政体的稳定和政治参与程度高低存在着正相关性。<sup>③</sup> 这种政治广泛参与，使中国政府和领导人在制定对外政策的时候，必须考虑到国内民意和社会舆论的压力。而在这种国内和国际双重压力下，中国政府在制定新的南海政策过程中，呈现出双向博弈的表征。

2010年以来，美国加大对南海事务介入的力度，从而加剧了中国与一些东南亚国家在南海海洋权益争议和纠纷的烈度。2012年“黄岩岛事件”之后，特别是2017年特朗普上任之后，频繁地派遣军舰和战机到南海进行所谓“航行自由”的宣示。美国在南海所采取的这些带有挑衅性的战略行动，都说明了南海问题已经成为中美博弈中的一个重要组成部分。在此期间，中国国内民众和新媒体（微博、微信公众号、社交网站、网络电子出版物），都给中国政府和领导人施加了非常大的影响力，要求中国在南海问题上采取更有效的政策手段，以保护中国在南海所拥有的海洋利益不受任何国家的损害。

由此，中国在南海问题上开始逐步进行调整政策：2012年6月21日，中国设立三沙市，以便对南沙群岛实施更有效的行政管理；同年7月19日，中央军委委员会批复广州军区，同意组建中国人民解放军海南省三沙警备区，主要负责三沙市辖区国防动员和民兵预备役工作，协调军地关系，担负城市警备任务，支援地方抢险救灾，指挥民兵和预备役部队执行军事行动任务等，从而正式结束了中国在南海地区有海无防的局面。<sup>④</sup> 并且，中国在2013年12月开始在南海海域中国实际控制的岛礁进行填岛作业，以加强中国在南海的实际存在，维护中国在南海合法的海洋权益不受他国侵害。

再看现实，菲律宾在“黄岩岛事件”之后不久，通过国内立法的形式把南海改名为“菲律宾海”，以此来宣示菲律宾在南海的主权。同时，菲律宾国内爆发了大规模的反华游行。菲律宾在临时组建的菲律宾南海案仲裁庭对中国所谓“胜诉”。此外，还发生了越南在中国西沙海域试图冲击和干扰正常作业的中国981海上石油平台的事件。并且，在2014年5月13日越南还发生了“反华大游

<sup>①</sup> Walden Bello, "Washington debates the pivot to Asia," Feb 2013 Asia Times, [http://www.atimes.com/atimes/Global\\_Economy/WORLD-01-210213.html](http://www.atimes.com/atimes/Global_Economy/WORLD-01-210213.html) [2019-01-18].

<sup>②</sup> 参见李辉卫《民心是最大的政治》，人民网，<http://theory.people.com.cn/n1/2017/0612/c40531-29333943.html> [2019-01-18]。

<sup>③</sup> 参见塞缪尔·P·亨廷顿《变化社会中的社会秩序》，王冠华、刘为等译，上海：上海世纪出版集团，2008年，第60页。

<sup>④</sup> 参见《三沙警备区》，百度百科，<https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%89%E6%B2%99%E8%AD%A6%E5%A4%87%E5%8C%BA/9712074?fr=aladdin> [2019-02-27]。

行”。在这次游行中，中国在越南合法投资项目遭到了破坏，中资企业和华人在越南的生命财产也遭受不同程度的威胁和损失。

菲律宾和越南这一系列反华举动，以及美国奥巴马和特朗普政府在南海问题上对中国合理的战略诉求视而不见，甚至出动军舰和进行强硬的回应<sup>①</sup>，要求中国放弃在南海问题上合理的诉求，这都引起了中国民众和新媒体的强烈愤怒，影响到了中国政府对过去中国在处理南海问题上的政策进行了重新战略思考，并且适当地调整中国在应对南海问题上的政策。此后，中国在解决南海问题上的态度日趋积极。在实际行动层面上，中国也表现得比过去更为积极。例如，中国对南海石油资源开发和勘探相对于以往更为积极；中国海监船也在南海海域实现常态化的执勤和巡航；在南沙和西沙中国实际控制的岛屿和岛礁加强了建设，并计划在这些岛礁上部署一些防御性军事力量，以维护中国在南海的合理海洋权益和利益。

从这些中国在南海问题上的政策行为来看，中国是在国内外双重因素影响下，适时地调整原有的南海政策。而这种调整已不再是像过去一样，只是受到外部压力而进行对外政策的调整，而是同时受到国内民意和新媒体舆论等因素的影响，这些因素已经不再像过去一样起到的作用微不足道<sup>②</sup>，而是起到了非常大的作用，成为中国政府和领导人在做国家决策时不得不考虑的重要因素之一，而且这种因素的影响是深远和持久的。从另一方面来讲，中国在南海问题上的政策转变，以及它所带来的现实效果和利益，使中国的民众更加坚定地相信，中国在南海政策的调整是维护国家利益正确的对外政策。因此，在这种民意基础之下，也坚定了中国在南海问题上进行政策调整的战略决心。

在特朗普上任之后，加强了美国对南海问题上介入力度和强度，以此在南海方向上更多牵制中国的资源和力量，从而达到使中国在战略上疲于奔命的目的。在这一背景下，中国与美国在南海地区低强度的摩擦，将会成为特朗普时代中美两国在南海问题上的博弈新常态。因此，在这些外部压力刺激下，中国的民意和新媒体会给政府施加更大的影响力，使政府继续调整南海政策，更有效地维护中国在南海的国家利益。

### （三）锐意进取的新一代领导人

在 2013 年中国政府新老更替完成，而领导人的权力交接也随之顺利完成。

---

<sup>①</sup> 出动军舰或战机，是展示一个国家战略决心的一个重要象征，其战略意图是告诉对手，不要进行本国所不希望看到的行为。相关研究，参见：Thomas C. Shelling, *Arms and influence*, City of New Haven: Yale University Press, 1966。

<sup>②</sup> 有研究指出，在过去很长一段时间内，中国政府和领导人都可以驾驭民意，或者说，他们以往在制定对外政策时，较少考虑国内民意和社会舆论的因素。参见：Jessica Chen Weiss, “Authoritarian Signaling, Mass Audiences, and Nationalist Protest in China”, *International Organization*, Vol. 67, No. 1, 2013, pp. 1-35。



相对而言,以习近平总书记为核心的新一代党中央领导集体,在中国对外战略方面更加奋发进取、有所作为。这具体表现在以下四点:

第一,新一代中国领导人在执政伊始就提出了“中国梦”的理念,以此提升中华民族的凝聚力,为实现中华民族的伟大复兴打下坚实的基础。这一理念反映在对外政策层面上,就是中国国力提升应该有一个相匹配的国际地位。全面地看,这是一种奋发有为的外交政策制定倾向,其目的是实现“国家富强、民族振兴、人民幸福”,并且积极努力地推动“一带一路”倡议的实施,进而构建更为合理的国际政治经济秩序。<sup>①</sup>

第二,积极部署和落实对周边国家新的对外战略,进而摆脱过去一段时间较为被动的局面。2013年10月24—25日,中央召开周边外交工作座谈会。习近平在座谈会上指出,我国周边外交的目标,就是服从和服务于实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴,全面发展同周边国家的关系,巩固睦邻友好,深化互利合作,维护和用好我国发展的重要机遇期,维护国家主权、安全、发展利益,努力使周边国家同我国政治关系更加友好、经济纽带更加牢固、安全合作更加深化、人文联系更加紧密。习近平强调,做好新形势下周边外交工作,要从战略高度分析和处理问题,提高驾驭全局、统筹谋划、操作实施能力,全面推进周边外交。要着力维护周边和平稳定大局。走和平发展道路,是我们党根据时代发展潮流和我国根本利益作出的战略抉择,维护周边和平稳定是周边外交的重要目标。<sup>②</sup> 在此次会议之后,中国政府积极落实座谈会提出的周边外交工作的大政方针和各项部署。

第三,在十八大以后,中国适时调整了自己在南海的政策。在“黄岩岛事件”之后,中国派出自己的海上力量进行常态化巡航,进而对黄岩岛及其附近海域实现有效控制和管理,有效宣示了中国对南沙群岛所拥有的主权。同时,中国也对属于自己实际控制范围内的海域和自然资源进行开发,这样不仅保护了中国在南海的现有利益不受其他国家的蓄意侵害而造成不必要的纠纷,又确认了中国在南海部分海域主权的实际存在。中国在南海政策的转变,取得了丰厚的战略回报,不仅巩固了在南海固有海域和岛礁控制,并在这一基础上,中国力图使南海地区的局势恢复平静,进而使各方回到政治解决南海海洋权益纠纷的正确轨道上来。

<sup>①</sup> 参见《习近平博鳌演讲五大亮点 命运共同体不分亚洲内外》,中国共产党新闻网, <http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0401/c385477-26781425.html> [2019-01-11]。

<sup>②</sup> 参见《习近平在周边外交座谈会上发表重要讲话》,人民网, <http://politics.people.com.cn/n/2013/1025/c1024-23332318.html> [2019-01-11]。

第四，习近平总书记在十九大报告中，提出积极促进“一带一路”国际合作<sup>①</sup>，而南海地区是“一带一路”建设中的重要一环。如果中国不能很好地维护自己在南海的海洋权益和航行自由权利，那么就会大大影响“一带一路”建设，甚至也会严重影响到中国崛起的进程。因此，中国新一代领导人在十八大之后继续调整中国在南海的政策，并在十九大之后继续坚持和完善这一政策就是顺理成章的战略选择了。

有研究指出，领导人引导民众，使民众对国家外交政策给予完全支持，进而达到国家政策预期的目标。<sup>②</sup>当代国家，随着民众参与政治程度越来越高，国家所制定政策所呈现出的某种特定道德价值取向，对民众支持国家和相关制度安排，以及激发民众的潜能去支持实现国家大战略的目标，起着决定性的作用。中国积极调整南海政策，并通过引导民众给予支持，进而顺利在国内进行了资源整合，以应对美国在南海问题上对中国进行的战略挑战。这一政策和其具体政策举措的实施，已经不再是像过去那样传统的规避战略，而是更加奋发进取、有所作为的国家外交理念。

### 三、中国在南海调整政策的实施举措与政策成效

一个国家采取新的战略和政策的举措，是由这个国家社会经济资源作为基本依托的。<sup>③</sup>而这种行动能力因国家经济实力不同而异，其在国内资源整合能力，以配合国家具体的政策举措实施也不尽相同。因此，在中美相对权力格局开始发生逆转的条件下，中国在南海方向实施新的政策举措，意在威慑美国、日本和其他域外大国对南海地区事务的政治和军事干预与扰动<sup>④</sup>，从而达到中国在解决南海海洋权益纠纷过程中避免受到来自域外大国力量干扰的战略目标。

#### （一）南海政策新举措与政策预期目标

有研究指出，国家通过某种过去前所未有的政策和战略行为，或可达到改变对手的战略预期，进而使对手行为在某一具体事务上不敢轻举妄动的目的。<sup>⑤</sup>在面对重大安全威胁和挑战时，通过适时的调整政策和其相应的政策举措，成

<sup>①</sup> 参见《习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，新华网，[http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c\\_1121867529.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm) [2019-01-11]。

<sup>②</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, p. 7.

<sup>③</sup> John J. Mearsheer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Chapter 3: *Christopher layer*.

<sup>④</sup> 参见《日本推动 G7 发表涉东海南海声明，拉拢西方国家》，人民网，<http://world.people.com.cn/n/2015/0417/c1002-26859143.html> [2019-01-11]；In first under Trump, U. S. warship challenges Beijing's claim in South China Sea, Reuters May 25, 2017.

<sup>⑤</sup> 关于威慑的相关研究，参见：Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Boston: Harvard University Press, 1980。

为各国克服困难而取得胜利的最有效的手段。尤其是第一次世界大战和第二次世界大战，各大战胜国都以适时的战略和政策调整，以及相应的具体政策措施，当成打赢战争、实现国家战略目标的最佳手段。

一般而言，核武器的出现已经深刻改变了大国之间博弈的行为。<sup>①</sup>换言之，大国之间直接爆发战争的可能性已经变得很低，当代大国之间的博弈呈现出的特征是低强度竞争。在这样的背景下，大国之间的博弈进入了一个相对低强度对抗的时代。因此，像一战、二战那样，国家通过战略创新和多变的政策手段来达到自己目标的时代已经一去不复返。但是，这也不是说，国家使用创新战略和多变的政策手段成为战略史的化石，而是说在当代大国之间博弈过程中，国家适时的调整政策和其相应的政策措施，可以达到预期的政策目标。<sup>②</sup>

实际上，当代大国为了达到自己战略目的，也对其政策进行适时调整，使其达到它最大的预期收益目标。尤其是在当代大国博弈中，其中实力较弱的一方，运用战略或政策成本较低的防御性手段，来威慑强大敌人和达成自己战略或政策目标屡见不鲜。<sup>③</sup>特别是在南海海洋权益纠纷问题上，由于美国公开介入，使中国在南海地区相对影响力呈现明显下降，为中国与一些东南亚国家妥善处理和解决南海海洋权益纠纷带来了更大困难。同时，这也使中国与一些东南亚国家在南海海洋权益纠纷问题上的矛盾日益激化，并且影响到整个南海地区的和平与安定。有研究指出，国家战略或政策行为受到其主观判断影响较大。<sup>④</sup>因此，中国在南海方向上所实施新的政策举措，是基于中国对南海形势日趋复杂化的判断而做出的回应。那么，这种新的政策举措有什么新的特点？其是否可以达到预期的政策目标？

中美在南海的博弈，只是中美在全球战略博弈中的一部分。国家在不同国际体系中所受到压力不尽相同，其所运用战略和政策手段也会有所不同。兰德·施韦勒（Randell L. Schweller）研究指出，国家对外部威胁反应和相应采取的行为，取决于这个国家的统治集团内部对外部威胁认知是否一致，统治集团

---

① 参见刘丰《均势生成机制的类型与变迁》，《欧洲研究》2009年第4期；肯尼思·沃尔兹《核神话与政治现实》，载肯尼思·沃尔兹《现实主义与国际政治》，第205—265页；Joseph S. Nye, and David A. Welch, *Understanding Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History* 8th, Beijing: 2012, RUC Press, pp. 165-166。

② 关于当代国家战略经典研究，参见：Williamson Murray, MacGregor Knox, Alvin Bernstein, *The Making of strategy: rulers, state, and war*, New York: Cambridge University Press, 1994。

③ 威慑是指在国家常规防御力量不足以对敌人进行有效防御时，国家通过运用一切非常规力量，如全民皆兵、焦土政策、全民誓死抵抗外敌入侵等战略手段，来达到威慑敌人战略目的。参见：Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Boston: 1980, Harvard University Press。

④ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca: Cornell University Press, 1990, pp. 25-27。

是否可以有效控制国家，统治集团和民众对外部威胁认识是否一致。<sup>①</sup> 照此理论来分析和解释中美在南海的博弈，就不难理解中国在应对中美在南海博弈时，调整其在南海问题上的政策了。

就中国而言，当前中美在南海博弈已经关系到中国的国家安全和经济长期发展等核心国家战略利益，同时，它也对中国国家海上贸易和能源运输通道安全有着很大的影响。中美在南海博弈的复杂性和长期性，是今后中美关系的重要议题之一。中美在南海博弈也会严重影响到正处于低谷的中美关系，甚至中美两国在南海问题上的战略博弈，会使中美关系增加新的不确定性因素。从这方面上来看，中美在南海的博弈，也是中美在全球博弈中的一个缩影。在全球层面和地区层面上，美国采取了多种战略手段来遏制中国的崛起，在国际单极体系压力作用下，促使中国对南海政策进行调整，并陆续推出具体政策举措和实施方案，以应对来自外界压力。

事实上，中国也在战略上采取积极政策，以反制美国对中国遏制的战略。第一，中国推出了“一带一路”倡议，以实现中国与整个欧亚地区的互联互通，使得周边国家从中国崛起中得到实际政治和经济利益，也使中国得以突破美国为遏制中国所精心构建的C型战略包围圈。<sup>②</sup> 第二，十八大之后，中国积极派遣海监船和海警船对南海海域进行常态化巡航和执法，对南海海域和岛礁加强了实际管控，从法理上再次确认中国对目前实际控制的南海海域，以及岛礁拥有主权，以实际的战略行动来实现十八大提出的建设“海洋强国”战略目标。第三，当美国特朗普政府对南海事务加大力度介入后，日益复杂化和国际化的南海问题，迫使中国调整南海政策，从战略上回应美国在南海的挑战，进而实现中国在南海的政策目标。国际单极体系压力，迫使迅速崛起的中国积极寻找应对这种体系压力的国家战略和具体的政策措施。在这些新的政策措施实施后，中国在南海海洋权益纠纷问题上，一举扭转了战略上的被动局面。这使得中国在南海问题的各方博弈中，获得了战略上的主动权。当前中美关系发展趋势尚不明朗，在中美关系短时间内还可能发生重大波折的情况下，中国以调整后的低强度南海政策和相应的政策措施，成功应对了美国的挑战和压力，并且可以在很大程度上避免中美两国在南海博弈使当前中美关系走向进一步恶化。

## （二）新南海政策制度安排与政策措施

王逸舟指出，中国的军事、经贸、外交、文化实力，统筹设计和经营南海

<sup>①</sup> Randell L. Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.

<sup>②</sup> 参见俞正梁《积极进取引领亚洲全球再平衡——2014年中国外交》，《国际观察》2015年第1期。

有关部门的见解完全不同。<sup>①</sup> 在王逸舟看来,过去(2012年以前)中国在南海战略或政策缺乏相应的制度安排,导致了中国在国内无法有效进行国家资源整合和对外无法实施新的战略和政策来解决南海问题。因此,新一代中国领导人作为中国南海政策进行调整最主要的行为主体,其在推行这项新的政策实施伊始,就意识到必须通过某种制度上的安排,在国内进行相关资源整合和资源更有效的配置,以确保这项政策成功实施。中国新的南海政策若想达到预期目标,必须有相应的政策制度安排。令人欣慰的是,中国已经意识到这个问题迫切性,因而在政策调整伊始,就对制度安排做出了相应地调整。

第一,2014年1月24日中共中央政治局召开会议,研究决定设置中央国家安全委员会。<sup>②</sup> 国家安全委员会的设立,在制度安排上,有利于中国在受到外来安全威胁或战略挑战时可以更加有效地实施国内战略资源整合和提取,以应对相关国家安全威胁议题。

第二,通过机构改革,提升国家海洋管理效率。整合国家海洋局等相关部委的职责,组建自然资源部。原属国家海洋局的海洋环境保护职责由新组建的生态环境部负责。其他部分职责整合,组建国家林业和草原局。<sup>③</sup> 原隶属于国土资源部国家海洋局(中国海警局)海警部队在2018年3月转隶中国人民武装警察部队。<sup>④</sup>

第三,中国版参谋长联席会议联合作战指挥体系也在构建之中。2014年12月25日,经中央军委主席习近平批准,中央军委颁发《关于努力建设听党指挥、善谋打仗的新型司令机关的意见》文件。这份文件要求解放军各级指挥员深入贯彻落实习主席一系列重要指示和军委部署要求,紧紧围绕强军目标努力建设听党指挥、善谋打仗的新型司令机关,不断增强组织指挥部队打赢信息化局部战争能力。<sup>⑤</sup> 解放军新型联合指挥作战机构的建立,将大大提升解放军陆、海、空三军协同作战能力和提升军事效率,也可为实现中国在南海政策进行调整和相关军事资源整合,提供有力军事制度安排上的保障。

简言之,中国在南海问题上进行了有效的政策调整,以应对美国正在不断加强的在南海问题上的政治和军事介入的力度和强度的战略挑战。相应地,为

① 参见王逸舟《创新性介入——中国外交新取向》,北京:北京大学出版社,2011年,第162页。

② 参见《中共中央政治局研究决定中央国家安全委员会设置》,中国政府网, [http://www.gov.cn/ldhd/2014-01/24/content\\_2575011.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2014-01/24/content_2575011.htm) [2018-12-13]。

③ 参见《关于国务院机构改革方案的说明》,新华网, [http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/14/c\\_1122533011.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/14/c_1122533011.htm) [2019-01-11]; 《十三届全国人大一次会议批准国务院机构改革方案》,新华网, [http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/17/c\\_1122549771.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/17/c_1122549771.htm) [2019-01-11]。

④ 参见《党和国家机构改革:公安边防、消防、警卫部队全部退出现役》,澎湃新闻, [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_2036540](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2036540) [2019-01-11]。

⑤ 参见《经习近平主席批准中央军委颁发〈关于努力建设听党指挥、善谋打仗的新型司令机关的意见〉》,人民网, <http://cpc.people.com.cn/n/2014/1226/c64094-26278766.html> [2019-01-11]。

了配合这项政策的有效实施，中国做出了一系列新的制度安排，以确保中国调整后的南海政策目标能够顺利实现。

#### 四、结语

当前南海局势相对平稳状态下，一些与中国在南海存在着海洋权益争议的东南亚国家，在美国的鼓励和支持下，仍然坚持保留了向中国提出在南海问题上不合理的战略诉求，这使得中国维护南海地区和平和稳定的旧有的国家安全议题依然存在，而美国现在不断加大力度介入南海问题等新的安全议题又日益凸显。这些层出不穷的新老国家安全议题，在客观上增加了中国解决安全问题的难度。中国应对和处理这些复杂国家安全议题时，需要审慎而创新性的战略政策。

评估可知，中国在南海理想的状态是，通过适时地在南海问题上的调整政策，有力地在战略上回应和阻止美国对南海事务的介入。这种理想状态是以具体的南海政策措施实施为基础的，以展现中国在捍卫国家领土、领海、海洋专属经济区等国家核心利益的战略决心，以避免中美在南海问题上所产生的战略误判而发生的军事冲突，进而达到在没有域外大国介入下，由中国和南海地区的当事国各方，通过自主协商和平的外交途径，来政治解决南海海洋权益纠纷的战略目标。

中美关系是目前中国最重要的外交关系之一，维护和发展中美关系是中国在崛起过程中成本最低的战略选择。如果中美关系保持稳定发展，解决南海问题的难度会相对降低，也有利于形成一带和一路齐头并进、两翼齐飞的战略态势，中国的崛起速度也会超过预期。中国在南海政策调整和其相应的制度安排，使中国在南海地区增强了战略主动权，同时使美国在南海和东南亚地区感受到前所未有的战略压力，让特朗普政府对中国放弃一些不切实际的战略要求。因此，中国应加强调整后的南海政策措施实施力度和其相关制度安排，并积极引导民众树立新的南海战略观，让美国特朗普政府认识到，在南海问题上对中国实施战略高压，无法改变中国坚定维护南海地区和平与稳定的决心，从而使特朗普政府放弃在南海问题上对中国实施战略高压的企图。

[责任编辑：常娜]

free trade port with Chinese characteristics , marks a further acceleration of China's reform and opening-up process , which is expected to lead to the establishment of a free trade area on the island. The establishment of Hainan Free Trade Port is bound to promote geopolitical and economic cooperation between Hainan and the countries or regions surrounding the South China Sea , especially maritime cooperation. So it is a better choice to establish a new model of ocean governance to construct the South China Sea Ocean Community. The interaction can promote the economic development of all parties and also the close relations politically. Based on the established facts of spatial reconstruction based on geopolitical and economic links between free trade ports and the South China Sea Community , maritime economic cooperation , complementary marine industries and exchange of marine elements , this paper discusses the interactive mechanism of the construction of a free-trade port and the establishment of a maritime community , and their geopolitical and economic effects , which expects to help to promote the development of the political and economic integration of the countries or regions in the South China Sea.

**On China's Transition on the South China Sea Policy / Wu Jianshu / 98**

As U. S. pushes forward its "pivot to Asia" Strategy and then the Indo-Pacific Strategy since 2010 , U. S. intervention in the South China Sea dispute between China and the Southeast countries has been getting deeper , which escalated the issue and challenged China's national security. China has to make adjustments to meet the challenge. There are three factors influencing China's policy adjustments: the pressure from the unipolar international system , China's domestic voice and the new media opinion on the pressure , and Chinese leaders' ambition to make a difference. China can take the three methods to make the policy adjustments including making policy , integrating and planning the national resources and making regulations.

**Abe's Policy towards North Korea and the Prospect of Japan-DPRK Dialogue under the Turning of the Peninsula Situation / Xu Wansheng and Lyu Chunyan / 112**

After the Cold War , the intergovernmental dialogues between Japan and the DPRK , which mainly focused on normalization of diplomatic relations , settlement of historical disputes , North Korea nuclear and missile issues , and the 'abduction issue' , has been off and on for years. Since Shinzo Abe regime took office in December 2012 , Japan's diplomatic policy toward the DPRK has been increasingly tough , which rejected dialogues and tried to force North Korea to make changes through continuous pressure. However , great changes has rapidly taken place in Korean Peninsula in the first half of 2018. Under this circumstance , Abe regime's 'pressure priority' policy toward the DPRK has placed Japan in a dilemma that Japan is almost 'isolated' from the easing of tension on the Korean Peninsula. In response , the Abe regime had to turn to dialogues with the DPRK , and adjusted some of its diplomatic policy. At present , the prospect of Japan-DPRK dialogue is quite promising. However , the extent to which the relationship between Japan and the DPRK can be improved through dialogues depends on multiple factors. And it will have a complex impact on the geopolitics of the Korean Peninsula.