

# 东亚海洋争端与海洋秩序的演变

齐 皓

**【内容提要】** 作为现实存在的人类公域,海洋秩序表现出明显的区域程度差别,因此海洋秩序存在与否及其水平取决于国家行为体在海上通行、划定海洋边界和处理相关海洋争端上所共同遵循的行为准则。本文以东亚海洋争端背景下不断变化的海洋秩序为研究对象,发现东亚海洋秩序表现在两个层面:一是有关海洋争端解决和海洋行为的秩序。以《联合国海洋法公约》为代表的国际法规范和具体规则在缓解争端方面发挥的作用十分有限,争端国家长期不存在或只存在有限的共同准则,但东亚海洋秩序却长期维持。二是美国主导的东亚海洋秩序。随着中国海洋力量的不断增强,中美对海洋行为准则的分歧在地理范围和内容范畴上都大幅扩展,美国对东亚海洋争端和中国行为的认知逐渐发生变化,东亚海洋争端实际上转变为中美之间的海洋秩序之争。

**【关键词】** 东亚海洋争端 海洋秩序 《联合国海洋法公约》 行为准则

**【作者简介】** 齐皓,中国社会科学院美国研究所助理研究员。

电子邮箱: qihao@cass.org.cn

## 引 言

从2009年开始,中国与周边国家长期搁置海洋领土分歧的平静期逐渐结束,在南海和东海各种摩擦或冲突案例频发。2012年中国与菲律宾在黄岩岛附近海域发生冲突;2014年中越因“981”钻井平台事件发生冲突;2013—2016年菲律宾提起对中国南海权利主张的国际仲裁,导致中菲关系持续恶化;2012年日本政府将钓鱼岛进行所谓的“国有化”之后,中国为维护

---

《国际政治科学》2018年第3卷第3期(总第11期),第1—29页。

*Quarterly Journal of International Politics*

钓鱼岛主权,加强对钓鱼岛领海和专属经济区水域内的巡逻和执法,中日海上摩擦不断。除相关海洋权利声索国之外,美国以“亚太再平衡”战略为依托,逐渐提升对东亚海洋争端的介入程度,一面加强与亚太国家的军事安全合作,一面以维护“海上航行自由”为名,加强在亚太海域的军事存在,挑战中国在南海的权利主张。从2015年开始,中美舰船和军机在中国周边海域尤其是在南海的海上对峙已逐渐成为常态。

唐纳德·特朗普(Donald Trump)执政以后,美国开始在中国周边海域投入更多力量,有两个显著的趋势:一是提升在南海“航行自由行动”的频率和水平,明确挑战中国在南海的“过分权利主张”。2018年5月,美国两艘军舰在西沙群岛12海里内展开“航行自由行动”之后,美国国防部长詹姆斯·马蒂斯(James Norman Mattis)表示,美国军舰将继续在南海中国岛屿附近行驶。二是落实特朗普2017年11月提出的“印太构想”,2017年12月和2018年1月分别出台《美国国家安全战略报告》和《2018美国国防战略报告》。2018年5月24日,美国撤回之前2018年环太平洋军演对中国的邀请,美国国防部给出的主要理由是中国在南海的“军事化”不断加强,并表示这只是对中国行为的初步反应。5月30日,美国将太平洋司令部更名为印太司令部,这意味着美国开始从名义上重视在印太地区面临的安全挑战。

在此背景下,东亚海洋秩序成为一个明显存在的问题,这个问题可以从两个方面理解:一是东亚海洋秩序本身是否在发生变化,是哪些因素在影响东亚海洋秩序的稳定?二是东亚海洋秩序的变动是否会影响到冷战后东亚长期维持的和平局面。<sup>①</sup>从目前东亚海洋争端的发展来看,二战结束以后一直“相安无事”的东亚海域似乎重新回到了马汉描述的海洋资源和海上通道的大国竞争时代。地区和域外大国都从有利于自身利益的角度出发,相互矛盾地解读国际法,规范和规则不但没有成为秩序的保障,相反成为地区大国海洋秩序之争的主要内容。虽然大多数国家都在争端问题上保持克制,没有引发大规模的军事冲突,但与二战后的大部分时间相比,东亚海域无疑

---

<sup>①</sup> 关于冷战后东亚何以长期维持和平状态,学界两种有代表性的观点,参见:阎学通:《东亚和平的基础》,《世界经济与政治》2004年第3期,第8—14页;Robert S. Ross, “The Geography of Peace,” *International Security*, Vol. 23, No. 4, 1999, pp. 81-118.

正处于极不稳定的状态。中美两国对海上利益的认知正在呈现不可调和的冲突。出于保护海外利益和海洋领土主权的需要,中国正在从陆地大国向海洋强国发展。但美国认为中国海上力量的快速发展势必损害美国在亚太的安全主导地位,必须采取全面的地区战略,阻止中国继续扩展海上势力范围。在相互冲突的逻辑下,东亚海洋争端和海洋秩序如何发展将关乎东亚的长期和平局面能否继续,这既是本文的研究重点,也是研究的意义所在。

## 一、如何理解国际海洋秩序以及为何研究东亚海洋秩序

研究国际海洋秩序的前提是明确海洋秩序的定义。对于什么是海洋秩序,现有研究很少给出明确系统的答案。由于海洋是一种物理上存在的人类公域,因此现有关于海洋秩序的论述大多是关于其功能及使用规则的。有学者认为,国际海洋秩序无外乎发生于海洋上的各种行为方式。可以从海洋的三个功能性特质考察海洋秩序的变化,分别是大国控制和进行战略部署的区域、海洋资源的使用和分配、海上交通和交流。<sup>①</sup>新的海洋大国崛起带来的海洋力量对比的变化、新的海洋资源的发现以及海盗肆虐危害海上通道安全,都会对海洋秩序构成影响。另有学者重点从霸权维系的角度认识海洋秩序,认为海洋秩序是海上霸权的副产品,首先海洋秩序是一种基于世界领导地位的海上实力安排,其次海洋秩序是一种建立在海洋贸易基础上的开放性制度安排,再次海洋秩序包括海洋国家所确定的海上势力范围以及它们所倡导的基于海事实践的海上惯例。<sup>②</sup>还有研究总结了人类利用海洋以来海洋秩序基本原则的发展,认为海洋自由原则是当代海洋秩序的最重要基础,其两个基本内涵分别是航行与海上贸易自由、海洋资源的开发与利用自由。<sup>③</sup>

---

<sup>①</sup> Jo Inge Bekkevold and Geoffrey Till, eds., *International Order at Sea* (London: Palgrave Macmillan Publishers Ltd., 2016), pp. 3-4.

<sup>②</sup> 宋德星,程芬:《世界领导者与海洋秩序——基于长周期理论的分析》,《世界经济与政治论坛》2007年第5期,第99—105页。

<sup>③</sup> 郑志华:《中国崛起与海洋秩序的建构——包容性海洋秩序论纲》,《上海行政学院学报》2015年第3期,第96—105页。

现有关于海洋秩序研究的一个明显特点,是将大国的海上力量对比等同于国际海洋秩序或作为海洋秩序的一部分,这类似于将决定国际格局的大国实力结构等同于国际秩序。在欧洲的海洋争霸时代将这两个概念等同并无不妥,当时大国拥有绝对的海上力量优势就意味着对海洋的控制,大国对海洋的控制能力决定了秩序的存在。但在二战结束以后,大国完全主导海洋秩序的状况开始发生变化,尽管战后国际格局经历了从两极到单极的变化,但大国因素在国际海洋规范发展过程中的作用不断弱化,国际海洋规范的建构逻辑是在海上自由通行以及海洋资源的公用性和国家主权之间达成一种平衡。例如,《联合国海洋法公约》(下称《公约》)对领海宽度的扩展大幅压缩了海上大国的行动空间<sup>①</sup>,并且美国至今仍置身《公约》之外,这意味着海洋大国在海上的行为要受到约束,因此不能简单地将大国海上力量对比等同于海洋秩序或作为海洋秩序的一部分。

由于海洋秩序是一种特定问题领域的国际秩序,并且历来与大国竞争关系密切,因此定义海洋秩序可以参考学界对国际秩序的定义。基辛格认为,国际秩序和地区秩序都建立在两个因素之上,即一套明确规定的行为界限且各国接受的规则,以及规则受到破坏时强制各方自我克制的一种均势<sup>②</sup>。赫得利布尔将国际秩序定义为“维持国家或国际社会的基本或主要目标的行为模式”,他认为国际秩序由三个要素组成,分别是关于共同利益、国际规则和制度的观念<sup>③</sup>。门洪华总结了一些中国学者对国际秩序及其要素的讨论,将他们的观点归纳为:国际秩序是国际社会主要行为体尤其是大国的权力分配、利益分配、观念分配的结果,其主要表现形式就是全球性的

---

<sup>①</sup> 在《联合国海洋法公约》生效之前,美国认同的领海宽度是3海里。卡特时期美国推出“航行自由”计划的压力来源于正在谈判中的《公约》,美国认为《公约》对领海宽度的修订使得沿海国宣称更大面积的海域为领海,而这部分海域之前被视为公海。卡特政府希望通过全球范围的“航行自由行动”,防止沿海国阻止其他国家在这些海域的自由通行。参见:David F. Winkler, *Incidents at Sea* (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 2017), p. 158.

<sup>②</sup> 亨利·基辛格:《世界秩序》,胡利平、林华、曹爱菊译,北京:中信出版社,2015年,序言XVIII。

<sup>③</sup> Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (Beijing: Peking University Press, 2007), p. 63.

国际制度的创立和运行<sup>①</sup>。在这些讨论的基础上,阎学通将国际秩序定义为“国际体系中的国家依据国际规范采取非暴力方式处理冲突的状态”,国际秩序由三个要素组成,分别是国际规范、指导国际规范的主导价值观和约束国家遵守国际规范的制度安排,其中国际规范是国际秩序存在的核心要素。<sup>②</sup> 这些学者对秩序的定义及其要素的看法虽然有所区别,但他们定义的共同或相似之处是规范、规则和制度,可以在这些共同要素的基础上讨论国际海洋秩序。

现有关于海洋秩序的研究事实上描述了构成国际海洋体系的各种要素,以及自人类利用海洋以来影响海洋秩序的各种因素,既有海洋大国兴衰更替和控制海洋的竞争对海洋秩序的影响,也有涉及海洋使用的非传统安全问题对秩序的影响,例如打击海盗和保护海洋资源和环境等。这些内容都涉及国际规范、规则和制度,但如果用这些要素定义国际海洋秩序,需要考虑两个问题:一是需要区分海洋秩序涉及的主体和内容。从人类利用海洋的历史来看,涉及海洋秩序的不仅有国家行为体,还有各种非国家行为体。国家之间的争端更多涉及领土主权和海域控制等传统安全因素,非国家行为体层面更多涉及海洋捕捞、受海盗影响的海洋通道安全和海洋环境破坏等问题,不可否认这些非传统安全因素对海洋秩序的影响。<sup>③</sup> 例如,渔业争端在一定程度上成为近年来中国与周边国家海洋争端中推波助澜的因素。这些争端长期存在并且频繁发生,但大多数情况下都能通过法律和外交渠道得以解决,没有从根本上改变以现有国际规范和规则为基础的海洋秩序。因此讨论海洋秩序应该首先明确研究的主体,即重点关注国家层面的海洋秩序竞争还是非国家层面的海洋利用问题,抑或两个层面相互作用对海洋秩序的影响,这类似于秩序研究中对国际秩序和世界秩序的分,涉及两个不同范畴的秩序内容。<sup>④</sup>

---

① 门洪华:《中国崛起与国际秩序变革》,《国际政治科学》2016年第1期,第60—89页。

② 关于国际秩序的讨论,参见:阎学通:《无序体系中的国际秩序》,《国际政治科学》2016年第1期,第1—32页。

③ 有学者认为,欧洲人已进入“后马汉”时代,海洋秩序的决定因素不再是大国竞争,即通过武装对抗决定谁统治海洋,而是谁维护海上治安。参见:Geoffrey Till, “Maritime Strategy in a Globalizing World,” *Orbis*, Vol. 51, No. 4, 2007, pp. 569-575.

④ 关于国际秩序和世界秩序的分,参见:阎学通:《无序体系中的国际秩序》,《国际政治科学》2016年第1期,第1—32页。

二是需要考虑国际海洋秩序的区域差别或程度差异。如果以“使用非暴力方式处理冲突的状态”定义海洋秩序,海洋秩序只能区分存在与否,难以用之判断海洋秩序水平或程度的变化。<sup>①</sup> 国际海洋秩序与国际秩序类似,同样存在秩序稳定性问题,情况因地区或具体问题而异。从总体来看,国际海洋秩序始终处于一种不稳定的状态中,无论是冷战中还是冷战后,都曾出现使用武力解决海洋争端的案例,例如1982年的英阿马岛战争,1974年的西沙群岛自卫反击战以及1995年中国和菲律宾在美济礁的军事对峙。虽然在近年的南海争端中,少有国家通过武力改变南海岛礁的控制“现状”,但南海声索国之间以及涉及域外大国的安全摩擦却不断出现。如果以价值观、国际规范和规则以及制度安排等因素界定海洋秩序,通行的海洋秩序观(包括海上自由通行原则、以《公约》为代表的约束国家海上行为的国际规范和规则以及相关的争端解决机制)存在明显的边界,缓解国家间不同类别海洋争端的能力有很大程度的差别。因此有必要将海洋秩序作水平或程度的区分,不同区域的海洋秩序水平由国家解决争端的能力所决定。

以上两个问题实际上涉及海洋秩序研究的两个维度,分别是海洋秩序的程度区分和影响海洋秩序的主体。如果从全球性海洋力量对比和海上行为规范的角度考察海洋秩序的变迁,可以发现,自二战结束以来的国际海洋秩序并没有明显的变化,美国仍然控制着全球海洋大部分关键航道和海峡,大多数国家接受并遵守海上航行自由原则和《公约》对领海、毗连区、专属经济区和公海权利的约定。关于海洋秩序的研究主体,新的因素在利用海洋的过程中不断出现,例如远洋捕捞的发展、海洋作为信息传递媒介的技术发展和海洋环境保护问题的日益突出,但这些非传统安全因素只能部分解释海洋国家之间的合作和相关国际法的发展,难以解释延续至今并在一些地区重新出现上升趋势的大国海洋竞争,大国控制海洋的“马汉”式思维没有产生

---

<sup>①</sup> 阎学通认为判断国际秩序的三个层次包括秩序的有无、秩序的稳定与否和秩序的公平正义性。但“非暴力状态”只是一种静态标准,无法用之衡量秩序的稳定与否,或者说无法作程度上的区分。

根本变化,西方对中国扩展海上力量动机的认知基础仍是马汉海权理论。<sup>①</sup>

在现有关于国际秩序和海洋秩序的讨论基础上,本文将海洋秩序定义为相关国家行为体在海上通行、划定海洋边界和处理相关海洋争端时所共同遵循的行为准则。这个定义从两个方面弥补了现有海洋秩序定义的缺失:一是厘清海洋秩序与规范和规则之间的关系,本文认为秩序的基础不是一般性规范和规则的存在,而是相关国家对规范和规则的共识和共同遵守的程度。例如,东亚大部分国家都是《公约》的签约国,并且地区国家之间签订了不少约束海上行为的共同准则,但东亚海洋争端中经常出现的状态是“有规则、无秩序或弱秩序”。二是“共同的行为方式”说明相关国家之间的共识可能随着时间而发生变化,或者在具体问题上会有不同程度的表现。近年东亚海洋争端的不断加剧说明在海洋规范和规则不但没有减少、反而逐渐完善的情况下,相关国家间的共识水平却不断下降。共识程度的下降或上升在不同的问题上表现不同,例如相关争端国家在非法捕捞、海洋边界划定以及海上通行方面的共识程度有明显差异,问题性质及国家的利益排序是决定共识程度的关键因素。

基于海洋秩序的区域和程度变化特点,本文的研究思路是分析海洋秩序的动态变化以及影响海洋秩序变化的因素,因此选取东亚海洋秩序的变化作为研究对象。2009年以来南海和东海争端的不断加剧,说明东亚海洋秩序正在经历显著的变化。虽然《公约》对涉及领海划界、沿海国对领海和专属经济区管辖权以及公海权利有比较完善的规定,但南海沿海国多年来改变南海地貌的做法使南海争端超出了国际法的解释和适用范围。一些对领土争端的研究表明,如果国际法存在漏洞或模棱两可的条款,不能明显支持争端任何一方的立场,那么领土争端将难以通过和平方式解决<sup>②</sup>,这就决

---

<sup>①</sup> 关于西方对中国发展海权和拒止介入战略的认知,参见:吉原恒淑、詹姆斯·霍姆斯:《红星照耀太平洋》,钟飞腾、李志斐、黄杨海译,北京:社会科学文献出版社,2014年,第5—15页。

<sup>②</sup> Paul K. Huth, Sarah E. Croco and Benjamin J. Appel, “Does International Law Promote the Peaceful Settlement of International Disputes? Evidence from the Study of Territorial Conflicts since 1945,” *American Political Science Review*, Vol. 105, No. 2, 2011, pp. 415-436.

定东亚的海洋争端将长期存在。另外,自冷战甚至是二战结束以来,世界大多数区域的海洋领土争端都限于国家间问题,没有上升为国际或地区性问题,并未引发域外大国的特别关注。东亚的海洋争端是唯一的例外,不仅涉及大量地区国家,还成为美国调整亚太战略的重要理由。美国“海上航行自由行动”的区域分布变化可以从一个角度说明,作为长期的海上霸主,美国正在将大部分注意力集中在亚洲地区。如图1所示,从2009年开始,美国在亚洲海域的行动次数持续上升,并且大幅超过在世界其他海域的次数,其中大部分行动集中在南海及周边国家海域。<sup>①</sup>因此,本文以不断加剧的东亚国家间海洋争端为背景,分析东亚海洋秩序是否在不断发生变化,东亚海洋争端正在通过什么方式以及在什么程度上对海洋秩序构成影响,正在呈现哪些新的特点,最后分析东亚海洋争端和海洋秩序的发展方向。

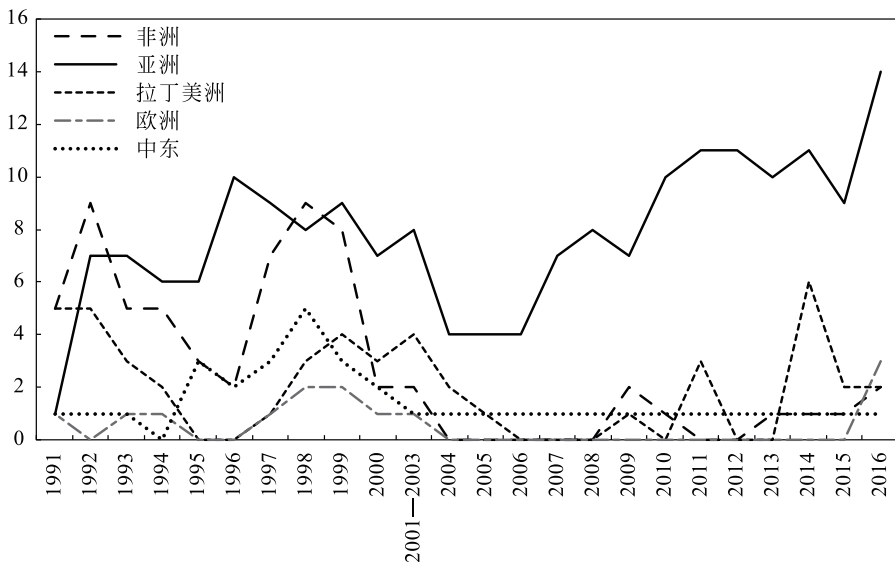


图1 美国在各大洲海域的行动次数

<sup>①</sup> 数据来源于美国国防部《“航行自由行动”年度报告》[DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports], <http://policy.defense.gov/OUSDP-Offices/FON/>。



## 二、规则分歧与东亚海洋争端

针对东亚的海洋争端,大多数国家都强调规范和规则对于秩序的重要性,因此在很多国家有关海洋争端的政策表述中,经常出现的一个说法是建立“基于规范或规则的秩序”。对于要遵循哪些规范和规则,大部分东亚国家存在一个基本共识,即以《公约》为代表的相关国际法和国家间协议对国家海洋行为的约束。按照本文对海洋秩序的定义,要理解东亚海洋秩序是否以及在什么程度上存在,首先需要了解东亚国家之间是否存在共同的海洋行为准则,分歧是什么,以及共识和分歧的范畴是否不断发生变化。

《公约》是迄今为止涉及海洋事务最为全面的国际法,被视为在海洋主权和海洋自由使用权之间建立平衡的最成功尝试,体现了不同国家群体的利益诉求。大部分东亚海洋国家都签署了《公约》,这意味着这些国家认同其中有关处理海洋问题的基本原则,例如通过和平方式处理海洋争端,尊重“海上航行自由”等。<sup>①</sup>除基本原则外,大多数签约国家基本认同并遵守《公约》中的具体条款,例如领海、专属经济区和毗连区的宽度,外国船只在沿海国领海内和专属经济区内享有不同程度的权限等。虽然《公约》在很大程度上包括了相关国家共同遵循的规范和规则,可以作为海洋秩序的基础,但《公约》形成过程中的两种竞争性逻辑在其生效后仍然无法统一,其内在的冲突体现为具体规则方面的漏洞,使得不同国家都可以从自身利益出发,对《公约》中的具体条款作出相互矛盾的解读。

在人类利用海洋的漫长历史中,海洋主权、管辖权和自由使用权之间的矛盾始终是海洋争端的主要内容。有学者将不同国家的海洋利益划分为三类:一是美国和苏联这样的海洋大国,它们的利益在于最大限度地控制海洋通道;二是大多数发展中国家,它们希望能够自由开发海洋资源,以发展本

---

<sup>①</sup> 美国虽然不是《联合国海洋法公约》的签约国,但美国表示将遵守《公约》和其他习惯国际法对海洋行为的规定,并要求其他国家遵守《公约》。但自相矛盾的是,美国国内一直担心签署《公约》可能有损美国主权,因此关于美国是否应该签署《公约》的争论在美国国内长期存在。参见:沈雅梅:《美国与〈联合国海洋法公约〉的较量》,《美国问题研究》2014年第1期, [http://www.ciis.org.cn/chinese/2015-01/21/content\\_7626683.htm](http://www.ciis.org.cn/chinese/2015-01/21/content_7626683.htm)。

国经济;三是海洋沿海国家,它们的利益是独自开发并保护近海资源,并使其他大国的海洋力量与本国海岸保持一定距离,防止它们危害本国安全。<sup>①</sup>基于东亚以及域外国家围绕海洋问题产生的各种争端,可以从两个方面考察东亚海洋秩序的发展:一是在东亚的海洋领土主权争端问题上,是否存在国家共同遵循的争端解决原则和机制;二是在海洋边界划定、海上通行及行为等涉及海洋管辖和使用的问题上,东亚和域外国家是否拥有共同遵循的行为准则。

### (一) 如何解决海洋领土争端的分歧

二战之后,美国海军实力一家独大,东亚或者说亚太海上安全秩序完全由美国主导<sup>②</sup>,因此东亚海洋争端在二战后很长时间内仅限于相关国家对海洋领土主权的争议,包括中国与越南、菲律宾、马来西亚和文莱等国家在南海主权归属问题上的争端,中国与日本在钓鱼岛主权问题上的争议,以及日本和韩国在独岛(日本称竹岛)主权归属问题上的争议。<sup>③</sup>国家对这些海洋领土的主权争议作为历史遗留问题长期存在,中国虽然认为对南海诸岛享有历史性权利<sup>④</sup>,并且中国与南海重要声索国如越南曾达成对于南海主权的协议,但中国对周边海域的主权声索长期处于一种劣势地位。虽然西沙群岛被中国实际控制,但中国在南沙实际控制的岛礁数量和面积远远少于越南和菲律宾两个主要的南海声索国。<sup>⑤</sup>在东海,钓鱼岛长期处于日本的行政

① Mark E. Rosen, "Challenges to Public Order and the Law of the Sea," in Jo Inge Bekkevold and Geoffrey Till, eds., *International Order at Sea* (London: Palgrave Macmillan Publishers Ltd., 2016), pp. 15-38.

② Robert S. Ross, "The Geography of Peace," *International Security*, Vol. 23, No. 4, 1999.

③ 本文分别使用“争端”和“争议”描述东亚国家之间对海洋领土归属的分歧。“争议”意味着海洋领土的实际控制权比较稳定,例如钓鱼岛长期被日本控制,独岛长期被韩国控制,并且争议方没有为此发生较严重的安全冲突。“争端”意味着海洋领土的实际控制权有发生变化的情况,并且经常是武力冲突的结果。

④ 《中华人民共和国关于在南海的领土主权和海洋权益的声明》,2016年7月12日, <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1379491.shtml>。

⑤ 李金明:《南海主权争端的现状》,《南洋问题研究》2002年第1期,第53—65页。

管理之下,并且美国多次重申《美日安全保障条约》包括对钓鱼岛的防卫。在东亚海洋争端的长期发展过程中,相关声索国之间的争端曾短暂升级为武装冲突,例如1953年韩国使用军事力量夺取独岛控制权,1974年中越在西沙发生海战且中国夺回西沙群岛控制权,1988年中越在南沙赤瓜礁发生海战,1995年中菲在南沙美济礁发生冲突。除海洋领土争端外,越南、菲律宾、印尼和马来西亚也多次发生小规模军事摩擦和对峙,主要原因是海洋划界不明确引发的资源纠纷。由此可见,东亚国家对有争议岛礁的实际控制构成了二战后东亚海洋争端的常态,国家在特定情况下的少数武装冲突成为相关国家打破常态和获取岛礁控制权的主要手段。

在《公约》生效之后,东亚海洋领土争端的一个显著变化是相关国家通过暴力解决争端的现象明显减少,“通过和平协商解决争端”的基本原则逐渐为大多数东亚国家所接受。尽管如此,东亚国家没有就争议海洋领土的主权归属问题达成任何的争端解决机制,迄今只有“争端搁置和协商”机制。事实上,相关争端不但没能在《公约》及相关国际法框架内得到解决,《公约》的出现反而增加了国家间解决海洋领土争端的复杂性,主要表现在两个方面。一是《公约》中关于专属经济区客观上制造了新的海洋争端。《公约》规定,每个国家有权在领海以外拥有从基线量起不超过200海里的专属经济区,沿海国的大陆架,包括其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸,直至大陆边的外缘,最远可延伸至350海里,如不到200海里者,则可扩展至200海里。几乎所有的南海声索国都宣布了200海里专属经济区,但其中一些国家海岸之间宽度小于400海里,其结果是产生国家之间的专属经济区划界问题。例如,主要的南海声索国如越南和菲律宾的部分专属经济区都与在中国在南沙的主权范围发生重叠。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 参见:李金明:《南海主权争端的现状》,《南洋问题研究》2002年第1期,第53—65页。另外,菲律宾提起的所谓“南海仲裁案”中就涉及专属经济区的争议问题,菲律宾认为中国依据南海若干岛礁提出的专属经济区权利主张与《公约》不符,请求仲裁庭对南海美济礁等岛礁的特征和法律地位进行认定,要求仲裁庭认定中国在南海所主张和行使的权利,“非法”干涉了菲律宾基于《公约》所享有和行使的主权权利、管辖权利以及航行自由权利。参见:“Arbitration under Annex VII of the United Nations Convention on the Law of the Sea,” Volume I, March 30, 2014, <https://files.pca-cpa.org/pcadocs/Memorial%20of%20the%20Philippines%20Volume%20I.pdf>.

二是增加了相关争端国家通过谈判解决争端的复杂性。最明显的案例是菲律宾政府在2013年提起的所谓“南海仲裁案”。《公约》针对争端解决的相关条款设定了极为复杂的限制和前提条件,但中菲双方对于菲律宾提出的仲裁内容是否符合《公约》的解释范围、菲律宾提出仲裁的程序合法性以及中国是否有权利排除第三方仲裁持完全不同的意见。例如,中国认为菲律宾单方面提出仲裁,违反了中菲两国达成并多年来一再确认的通过谈判解决南海有关争议的双边协议,以及中国与包括菲律宾在内的东盟国家在2002年《南海各方行为宣言》中作出的由直接当事国通过谈判解决有关争议的承诺。而在同一问题上,菲律宾认为,“1995年之后中菲两国就菲律宾仲裁请求中提及的事项多次交换意见,但未能解决争端;菲律宾有正当理由认为继续谈判已无意义,因而有权提起仲裁”。<sup>①</sup>南沙的主权领土争端是东亚海洋争端中最主要的问题,中菲的根本性分歧说明这类争端不能在《公约》及其他相关国际法框架内得到解决。事实上,在杜特尔特当选菲律宾总统以后,中菲关于南沙群岛及其附属海域权利的争端再次回到双边协商的轨道上,南海仲裁结果事实上处于被搁置的状态。<sup>②</sup>

除菲律宾提出的所谓“南海仲裁案”之外,达成“南海行为准则”也成为一些东盟国家尝试解决海洋争端的渠道。例如,菲律宾在2012年发布的《菲律宾关于南海行为准则草案》中建议建立南海争端解决机制。2012年7月,第45届东盟外长会议通过《东盟关于南海区域性行为准则的建议要素》,希望缔约方建立一个有关准则解释和适用的“争端解决机制”,针对违反准则的行为可以采取两种争端解决机制:一是诉诸《东南亚友好合作条约》的争

---

<sup>①</sup> 外交部:《中华人民共和国政府关于菲律宾共和国所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》,2014年12月7日,[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/zcwj\\_674915/t1217143.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1217143.shtml);《中华人民共和国关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决的声明》,2016年7月12日,<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1379490.shtml>。关于中国不参加南海仲裁的法理依据,参见:龚迎春:《〈联合国海洋法公约〉框架下争端解决程序的使用:前提、条件、限制与例外》,2016年6月12日,[https://www.chinalaw.org.cn/Column/Column\\_View.aspx?ColumnID=893&InfoID=20072](https://www.chinalaw.org.cn/Column/Column_View.aspx?ColumnID=893&InfoID=20072)。

<sup>②</sup> “China Hails Duterte’s Remark on South China Sea Arbitration,” December 19, 2016, <http://english.cctv.com/2016/12/19/VIDEDHdGf3FzpcnC69xldDup161219.shtml>.

端解决机制；二是在东盟框架不能解决争端的情况下，争端方可诉诸国际法包括《公约》规定的争端解决机制。<sup>①</sup> 这些建议与中国的立场存在明显差异，2014年中国外长王毅在东盟地区论坛外长会上提出以“双轨思路”处理南海问题，即“有关争议由直接当事国通过友好协商谈判寻求和平解决，而南海的和平与稳定则由中国与东盟国家共同维护”。<sup>②</sup> 此外，中国的一个明确立场是准则只是用来管控危机，而不是争端解决机制，这一点在2017年8月中国与东盟达成的“准则”框架文件中再次得到明确。<sup>③</sup>

## （二）海洋行为准则分歧

影响东亚海洋秩序的另一个重要因素是沿海国与域外国家在海洋区域划定、海上通行及行为等涉及海洋管辖和使用等问题上的分歧。这些分歧主要体现在两个方面：一是东亚与域外国家主要是美国在领海划定和管辖权限问题上的分歧，二是对专属经济区内沿海国管辖权限的分歧。两项分歧的实质是沿海国与域外国家在“航行自由”问题上的不同态度。

中国、美国和大多数东亚海洋国家都对海洋秩序的重要原则之一“海上航行自由”表示支持，但对于“航行自由”的界限以及什么是“航行自由”存在明显的分歧。<sup>④</sup> 1958年，中国政府就发布了《中华人民共和国政府关于领海的声明》，对领海宽度和管辖权作了详细说明。<sup>⑤</sup> 1992年2月，《中华人民共和国领海及毗连区法》对领土、领海、毗连区的范围和管辖权作了明确规定，正式宣布对南海所有岛屿拥有主权，规定采用直线基线法划定领海基线，领

① 黄瑶：《“南海行为准则”的制定：进展、问题与前景》，2016年11月8日，[http://bianjiang.cssn.cn/bjyj/bjyj\\_hj/201611/t20161108\\_3268155.shtml](http://bianjiang.cssn.cn/bjyj/bjyj_hj/201611/t20161108_3268155.shtml)。

② 王毅：《以“双轨思路”处理南海问题》，2014年8月9日，<http://world.people.com.cn/n/2014/0809/c1002-25435589.html>。

③ 安刚：《如何理解“南海行为准则”框架文件的达成》，《世界知识》2017年第17期。

④ Edward Schwarck, “China vs. America: The ‘Freedom of Navigation’ Debate,” August 21, 2014, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/china-vs-america-the-freedom-navigation-debate-11116>.

⑤ 《中华人民共和国政府关于领海的声明(1958年9月4日)》，2006年2月28日，[http://www.gov.cn/test/2006-02/28/content\\_213287.htm](http://www.gov.cn/test/2006-02/28/content_213287.htm)。

海宽度为12海里,外国军用船只进入中国领海须得到中国政府批准。<sup>①</sup>1998年,中国政府又发布了《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》,规定“任何国家在遵守国际法和中华人民共和国的法律、法规的前提下,在中华人民共和国的专属经济区享有航行、飞越的自由”。<sup>②</sup>

中国的管辖逻辑是基于《公约》对沿海国权利的相关规定,通过制定相关国内法,对包括领海、毗连区和专属经济区在内的近海实施最大程度的管辖,减少域外国家军事力量对中国安全的威胁,这些相关规定都可以从《公约》中找到解释基础。与中国的定义明显不同,美国及大部分西方国家认同的是一种最宽泛的“航行自由”定义,即别国各类船只和飞机在相关海域享有《公约》和习惯国际法所规定的“海上航行和飞越自由”。首先,美国认为中国等国家使用直线基线法划定领海边界与《公约》的规定不符,扩展了领海范围,限制了美国在海上行使“正常通过”权利的空间。<sup>③</sup>其次,对于什么是“无害通过”,美国认为其他国家的所有船只在沿海国领海内都享有“无害通过权”,并且在行使“无害通过”时没有提前通知沿海国并获得批准的义务。对于其他国家在专属经济区内的航行和飞越自由,美国和很多亚洲海洋国家的主张存在不同程度的差别,美国认为其他国家舰船和飞机在专属经济区内应享有与公海一样的“航行和飞越自由”,不应受到任何限制。在领海和专属经济区管辖权问题上,不仅中美之间的意见不同,美国与越南、菲律宾、印尼、马来西亚等南海声索国以及印度、韩国等国家都存在不同程度的分歧,这些国家都根据各自情况限制其他国家在其领海和专属经济区内的行为。<sup>④</sup>

美国与很多亚洲国家对“航行自由”的立场差异主要源于两个因素,分

① 中国人大网:《中华人民共和国领海及毗连区法》,http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/05/content\_4562.htm。

② 中国人大网:《中华人民共和国专属经济区及大陆架法》,http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content\_5004707.htm。

③ 关于“无害通过”与“正常通过”的区分,参见:齐皓:《美国南海“航行自由行动”的国内争论及政策逻辑》,《现代国际关系》2016年第11期。

④ 例如,越南用直线基线法划定领海边界,菲律宾将海峡水域界定为内水,印尼要求外国军舰进入领海须提前通知,马来西亚要求外国核动力船只进入领海前以及外国在专属经济区内进行军事活动前应获得批准。

别是《公约》相关条款对涉及“航行与飞越自由”权利定义的争议性和美国基于习惯国际法对《公约》条款的选择性遵守。《公约》第十九条关于“无害通过”的定义规定：“只要（舰船）通过不损害沿海国的和平、良好秩序或安全，就是无害的。这种通过的进行应符合本公约和其他国际法规则。”对于哪些行为属于损害沿海国的和平、良好秩序或安全，《公约》给出了比较细致的说明，例如“任何目的在于搜集情报使沿海国的防务或安全受损害的行为”。另外，《公约》还规定：“如果任何军舰不遵守沿海国关于通过领海的法律和规章，而且不顾沿海国向其提出遵守法律和规章的任何要求，沿海国可要求该军舰立即离开领海。”<sup>①</sup>然而，对于如何界定“有害”和“无害”行为，很明显沿海国家和其他国家很难达成共识，国家之间的相互认知已基本形成某种思维定式。对专属经济区权限的相关规定同样存在不可调和的分歧，例如，《公约》对其他国家在专属经济区内的权利和义务的相关规定没有明确说明是否允许任何形式的军事行为。中国国内法基于《公约》对沿海国在专属经济区内管辖权的规定，认为外国在专属经济区内的科学研究和监测属于非法行为，这是2009年“无瑕号”事件中中国给出的主要理由。而美国认为“无瑕号”是军事监测船，因此不论是根据中国国内法还是根据《公约》，中国都无权妨碍“无瑕号”在中国专属经济区内的行为。

很多亚洲国家对其他国家在其领海和专属经济区内行为的各种规定可以在《公约》相关条款中找到解释基础，但美国的实际做法是忽略《公约》中没有具体说明或难以定义的条款，挑战其他国家在对这些条款作出“过度解读”的基础上限制美国的海上行动自由。有研究认为，这些选择性遵守表明美国试图在《公约》之外塑造海洋秩序，其中一个主要方式是用习惯国际法对《公约》作出解释。在国际法中，习惯国际法是一个颇为模糊的概念，一般认为，习惯国际法的产生是由于有大量相同并重复的国际实践作为基础。<sup>②</sup>但问题是海上行为方面的习惯国际法与《公约》是否存在矛盾之处？美国如何在二者之间作出平衡？《公约》本身没有明确哪些规则属于习惯国际法，

---

① 《联合国海洋法公约》，第30—35页，[http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_c.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_c.pdf)。

② 付志刚：《习惯国际法构成要素的法理学思考》，《江西社会科学》2016年第6期，第213—216页。

而美国认为国家长期实践是形成习惯国际法很重要的基础,因此它基于自身长期的海洋行为实践与《公约》的重合部分,界定涉及海上权利的习惯国际法,仅认为一般意义的领海无害通过、国际海峡和群岛水域的过境通行、专属经济区制度和大陆架制度等属于习惯国际法,但认为领海和专属经济区内管辖权的一些细节规定不属于习惯国际法的范畴。<sup>①</sup> 这种逻辑意味着美国试图弱化《公约》对国家海上行为的限制。

通过分析不同国家在处理海洋问题上的共识和分歧,可以得出的结论是:在东亚海洋领土争议和海洋行为准则两个主要问题上,东亚海洋秩序处于不同的状态。在如何处理海洋领土争端问题上,相关国家之间不存在任何共同的争端解决机制。尽管大部分争端国家都逐渐遵循“和平解决争端”的基本原则,谈判协商是当事方对于解决争端的最大共识,但一些国家对相关岛礁等海洋领土的控制权之争以及域外大国的干涉程度仍是影响秩序的主要因素,这决定建立在“和平解决争端”共识基础上的秩序随时有可能被打破。

在海洋行为准则方面,东亚以及东亚与域外国家之间都认同《公约》对海洋行为的基本规定,例如沿海国和其他国家在领海、毗连区和专属经济区海域内的基本权利和义务。但在一些具体的限制条件方面,中国等东亚国家最大限度地利用《公约》相关条款,对近海管辖作出细致规定;而美国主要基于自身的长期海洋实践和对习惯国际法的理解,对《公约》所允许的海洋行为作出最宽泛的解读,并且长期通过海上“航行自由行动”挑战它所认为的“过分权利主张”。这些国家对海洋行为准则的共识仅限于《公约》的基本框架和一般性条款,主要包括非军事船只在领海及领海外的自由通行、沿海国对专属经济区内经济及相关勘测活动和海洋环境的管辖等,对于其他国家军事船只在领海及专属经济区内的无害和自由航行以及军机飞越等涉及安全的问题,基本不存在共识,《公约》自身的模糊之处及不同国家对其条款相互矛盾的解读使其在约束国家海洋行为方面具有明显的的能力边界。从以上的分歧来看,东亚海洋类似于存在两种不同的交通规则,实际上处于两种海洋秩序竞争的状态。

---

<sup>①</sup> 关于美国对《公约》与习惯国际法的理解,参见:牟文富:《美国在〈联合国海洋法公约〉之外塑造海洋秩序的战略》,《中国海洋法学评论》2014年第2期,第183—217页。



### 三、东亚海洋争端的发展：从“规则”到“秩序和现状”分歧

尽管二战后东亚海洋争端长期存在,以《公约》为代表的海洋规范和规则的发展只能在一定程度上约束国家的海洋行为,但在2010年之前,东亚海上安全和秩序从未作为一个明显存在的问题被提出,也未得到美国等域外大国的关注。有学者发现,在1995年之前,中国与周边国家的海洋领土争议和南海问题很少成为美国关注的重点,美国仅要求南海国家维护“航行自由”和支持用和平手段解决领土争议。即使1995年中菲在美济礁发生军事对峙之后,美国对南海争端的态度也没有明确变化,认为“航行自由”才是美国在南海的核心利益,美国对领土争端的法律优劣不持立场。<sup>①</sup>这说明美国并不认为其在南海的“航行自由”受到了真正的威胁。美国针对亚洲国家的“航行自由行动”频率可以说明美国对南海争端的态度长期保持一致。从1992年到2009年,如果以年份为单位,美国对中国实施了8次“航行自由行动”,对柬埔寨9次,对菲律宾14次,对越南5次,对马来西亚7次,对印尼7次;美国对中国的挑战仅限于进入领海需提前通知和对专属经济区内勘察活动的管辖,并且在其中多个年份,美国没有进行针对中国的“航行自由行动”。<sup>②</sup>由此可见,美国针对中国的“航行自由行动”次数与对其他南海国家大体相当,没有特别针对中国的意图,其主要目的仍在于利用“航行自由行动”维护南海的海上自由。

2009年以后,对南海的关注在很大程度上成为美国“亚太再平衡”战略的重点,由此美国开始更多地介入南海争端。<sup>③</sup>2010年7月,时任美国国务

---

<sup>①</sup> 关于美国南海政策演变的讨论,参见:周琪:《冷战后美国南海政策的演变及其根源》,《世界经济与政治》2014年第6期,第23—44页。

<sup>②</sup> 数据来源于美国国防部《“航行自由行动”年度报告》[*DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports*], <http://policy.defense.gov/OUSDP-Offices/FON/>。

<sup>③</sup> 傅泰林(Taylor Fravel)认为,美国从2009年开始更多地关注南海,主要有两个因素:一是2008年中国在南海警告进行石油开发的美国公司,标志中国开始挑战美国的商业利益;二是中国对美国海军“无瑕号”及其他勘探船只采取的行动,再次引发对中国如何对待公海航行自由问题的关切。参见:[美]傅泰林:《美国对南海有关争议的政策:1995—2017》,齐皓译,《当代美国评论》2017年第1期,第41—56页。

卿希拉里·克林顿(Hilary Clinton)在参加东盟地区论坛外长会上提出“南海航行自由与安全”问题面临的严峻挑战,表示南海领土争议事关美国国家利益,这是美国首次就南海争端作出如此表述,希拉里的发言被认为是美国新南海政策的首次公开阐述。<sup>①</sup>在这之后,美国官员多次在不同场合强调南海和平稳定与美国国家利益的相关性。2012年,时任美国国务院助理国务卿的丹·拉塞尔(Dan Russel)在国会听证会上更为明确地阐述了美国的南海政策,这个政策宣示实际上是针对中国的行为作出。拉塞尔专门指责中国的行为加剧了南海地区紧张状态,是增加地区不稳定性的国家,他详细说明了所有海上权利主张都应源自对陆地主权的声索,明确表示中国的“九段线”主张不能作为南海权利主张的合法基础;在此基础上,拉塞尔还对菲律宾提起的南海仲裁表示明确支持。<sup>②</sup>

美国从2015年开始将南海争端上升到国际秩序层面,主要关注点是中国为维护南海主权和其他权益在南沙群岛进行的岛礁扩建。从2015年10月起,美国开始在南沙进行针对中国控制岛礁的“航行自由行动”。2015年11月,时任美国国防部长阿什顿·卡特(Ashton Carter)表示,中国正在采取破坏南海国际秩序的举措。对此,中国外交部发言人回应,美国执意派遣军舰进入南沙有关岛礁海域,严重损害中国的主权与安全,是美国在破坏国际秩序。<sup>③</sup>针对美国在南海的“航行自由行动”,《人民日报》公开批评美式“航行自由”冲击国际海洋秩序。<sup>④</sup>2015年6月,中国驻美大使崔天凯在接受采访时表示,中国是在恢复和还原长久以来被破坏的南海秩序。<sup>⑤</sup>虽然美国不

---

① [美]傅泰林:《美国对南海有关争议的政策:1995—2017》,齐皓译,《当代美国评论》2017年第1期,第41—56页。

② Daniel Russel, “Maritime Disputes in East Asia,” Testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and Pacific, February 5, 2014, <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>.

③ 新浪军事:《美防长指责中国破坏南海秩序,中方搬出联合国反击》,2015年11月11日, <http://mil.news.sina.com.cn/2015-11-11/0906843578.html?cre=newspagepc&mod=f&loc=5&r=99&doct=0&rfunc=2>, 访问时间:2017年8月30日。

④ 《美式“航行自由”冲击国际海洋秩序》,2016年7月27日, [http://www.xinhuanet.com/world/2016-07/27/c\\_129181396\\_2.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2016-07/27/c_129181396_2.htm), 访问时间:2017年8月30日。

⑤ 澎湃新闻:《崔天凯:中国在南海造岛,只是恢复和还原南海秩序》,2015年6月5日, [http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1338831](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1338831), 访问时间:2017年9月30日。

断强调要维护现行的海洋秩序,但对于什么是海洋秩序,美国没能在政策层面给出一致性的定义,仅强调反对使用“强制手段”改变“现状”。

在美国和大部分与中国存在海洋争端的国家看来,秩序的含义部分等同于“现状”。与海洋秩序一样,“现状”也是一个在近年东亚海洋争端中频繁出现的词。“现状”包含哪些内容,何为改变“现状”的行为,南海或东海的“现状”是什么,这些问题没有任何明确的答案<sup>①</sup>,但改变“现状”却成为美国及地区国家指责中国的统一说辞。2012年12月,日本外务省针对钓鱼岛问题发布一份立场文件,指责中国正在用“强制扩张”的方式挑战钓鱼岛的“现状”。<sup>②</sup>2013年1月,美国时任国务卿希拉里发表声明,表示美国反对任何破坏日本对钓鱼岛管辖权的单边行为<sup>③</sup>,这被视为美国对保护钓鱼岛“现状”的承诺。同年,美国时任国防部长查克·哈格尔(Chuck Hagel)在香格里拉对话会上表示,美国反对所有用“强制性”手段改变“现状”的行为,这是美国第一次将关注重点放在“强制性”行为上,但对改变“现状”行为的关注范围扩大到所有存在争端的海域。<sup>④</sup>除日本和美国外,其他一些非东亚海洋争端国家也参与到对东亚海洋“现状”的争论中。2013年10月,美日澳三国外长举行三边对话,并发布“三方联合声明”,三国外长在声明中明确表示反对任何“强制性”或单边行动改变东海“现状”<sup>⑤</sup>,他们主要针对的目标是中国可能设立的东海防空识别区。

美国及其亚太盟国所指的“现状”,主要指代当前地区国家对海洋地貌的实际控制情况。但“现状”是一个十分复杂的概念,可以在什么时间范畴

---

① 关于中国在黄岩岛和钓鱼岛危机中对“现状”的改变,参见: Taylor Fravel, “China’s Island Strategy: Redefine the Status Quo,” November 1, 2012, <https://thediplomat.com/2012/11/chinas-island-strategy-redefine-the-status-quo/>.

② “Position Paper: Japan-China Relations Surrounding the Situation of the Diaoyu Islands,” December 8, 2012, [http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/senkaku/position\\_paper2\\_en.html](http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/senkaku/position_paper2_en.html).

③ Andrew Chubb, “The South China Sea: Defining the ‘Status Quo’,” June 11, 2015, <https://thediplomat.com/2015/06/the-south-china-sea-defining-the-status-quo/>.

④ “Remarks by Secretary Hagel at the IISS Asia Security Summit,” June 1, 2013, <http://archive.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5251>.

⑤ Trilateral Strategic Dialogue—Joint Statement, October 4, 2013, [https://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2013/jb\\_mr\\_131004.aspx?ministerid=4](https://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2013/jb_mr_131004.aspx?ministerid=4).

内讨论“现状”,以及“现状”包含哪些内容,这些问题都没有确定的答案。中国与美国及地区争端国家不存在也没有可能达成任何共识,甚至对于谁在破坏“现状”,美国也难以给出前后一致的答案。两个因素决定“现状”的说法无助于解决东亚的海洋争端。一是在东亚的海洋争端中,中国不是主动改变“现状”的国家。例如,在2012年的钓鱼岛争端中,中国宣布了自己的钓鱼岛领海基线,并且在钓鱼岛附近海域展开巡逻。对此,中国的解释是,日本将钓鱼岛进行所谓的“国有化”的做法,打破了中日在20世纪70年代关于长期搁置钓鱼岛争端的共识,因此是日本首先改变“现状”,中国后来加强对钓鱼岛附近水域的巡逻只是对日本行为的回应。2010年9月发生中国渔船在钓鱼岛附近海域与日本海岸警卫队船只相撞事件,中国船长随后被捕,但在这次事件之后,中国仍接受日本对钓鱼岛及其附近领海事实上的控制,这说明是日本将钓鱼岛进行所谓的“国有化”的决定彻底改变了中国的立场。很明显,中日对于什么是钓鱼岛“现状”有明显的分歧,中国指称的“现状”回溯到邓小平和周恩来等中国领导人对钓鱼岛问题的解决方案,即承认日本的管辖权,但同时搁置主权争议。<sup>①</sup>虽然美国认为中国的行为事实上改变了钓鱼岛“现状”,但对于日本的决定,美国也表现出十分复杂的态度,甚至不愿支持日本政府购买钓鱼岛的决定。<sup>②</sup>

在南海黄岩岛争端中,中国同样也是采取“反应性”措施,而不是首先改变“现状”的一方。2012年4月之前,中国和菲律宾都没有对黄岩岛进行实际控制或者在其周围海域保持长期存在,中国和菲律宾的渔民都长期在黄岩岛附近进行捕捞。如果以此为“现状”,菲律宾海军试图抓捕中国渔民的行为是导致“现状”被打破的直接原因。如果从一般意义上的南海争端来看,南海的“现状”是相关国家对南海主权归属的争议长期存在,越南和菲律

---

① 有学者认为,中日对于什么是钓鱼岛“现状”存有明显的分歧,参见:Taylor Fravel, “Something to Talk About in the East China Sea,” September 28, 2012, <https://thediplomat.com/2012/09/something-to-talk-about-in-the-east-china-sea/>.

② 美国作为日本的盟国,也对日本政府将钓鱼岛“国有化”的做法表示怀疑,甚至此前警告日本不要在对后果没有确定评估之前采取行动。参见:Scott Cheney-Peters, “How Japan’s Nationalization Move in the East China Sea Shaped the U. S. Rebalance,” October 26, 2014, <http://nationalinterest.org/feature/how-japans-nationalization-move-the-east-china-sea-shaped-11549>.

宾等国家已经在中国之前实际控制了大量的岛礁。虽然中国最终实际控制了黄岩岛,但中国不是第一个改变“现状”的国家。

二是南海“现状”已经变成一个各自表述、没有任何标准的存在。在南海争端中,一个重要的问题是填海扩建是否代表对“现状”的破坏。在中国之前,越南和菲律宾长期在其实际控制的南沙地貌周围进行填海扩建,并以此为基础在这些地貌附近享有领海和专属经济区所赋予的管辖权,但不认为自己的行为改变了南海“现状”。例如,越南官员曾为在南沙岛礁的扩建行为辩护,认为越南的行为仅仅是改善岛礁上居民的生活设施。<sup>①</sup> 中国在其实际控制的地貌进行填海扩建之后,美国及相关的南海声索国开始批评中国改变南海“现状”。美国认识到其他南海争端国,如越南和菲律宾,都在改变实际控制的海洋地貌,如果要保持美国立场的一致性,不能单独指责中国,并且仅因为中国填海扩建就批评中国改变“现状”,因此将关于“现状”的焦点转移到中国填海扩建的规模和“军事化”部署问题上<sup>②</sup>,这意味着改变“现状”不再代表性质变化,而成为一种程度差别。但如果将改变“现状”定义为程度差别,就涉及另外一个难以回答的问题,即在什么程度上改变“现状”的行为是可接受的,哪些是不可接受的。

#### 四、美国对南海争端的认知和策略转变

关于中国与其他东亚国家以及美国等域外国家的海洋争端,一个重要的问题是,导致海洋争端上升到秩序争论的驱动因素是什么。在与其他国家的海洋争端中,中国曾使用武力夺回西沙群岛的控制权,与菲律宾发生军事对峙并实现对美济礁的实际控制,中美关于专属经济区内管辖权等海洋行为准则的分歧长期存在。为什么美国长期没有关注东亚海洋争端引发的安全问题,没有将东亚海洋争端上升到秩序层面并批评中国改变“现状”?由此延伸的问题是,美国对南海争端和中国行为的理解发生了哪些变化。

---

<sup>①</sup> “Vietnam Defends Building in South China Sea,” May 14, 2015, <https://www.rapppler.com/nation/93189-vietnam-construction-south-china-sea>.

<sup>②</sup> Mira Rapp-Hooper and Patrick Cronin, “American Strategy in the South China Sea: Time to Define ‘Militarization and ‘Coercion’,” September 23, 2015, <http://nationalinterest.org/feature/american-strategy-the-south-china-sea-time-define-13914>.

### (一) 中国政策的变化与美国对南海争端的认知转变

陆伯彬(Robert Ross)的研究可以为理解美国对东亚海洋争端的态度的演变提供一个视角,他认为冷战后东亚开始形成中美两极结构,分别是中国对东亚大陆的主导和美国对东亚海洋的主导。在他看来,21世纪美国能够在亚洲保持足够的海上军事存在,达到遏制大陆国家的目的;而对中国来说,发展大陆战略仍是中国的首要利益。<sup>①</sup> 尽管他认为发展强大的海上力量不是中国的重大利益,但他在十年后的另一篇文章中认为,中国海洋民族主义的兴起开始推动中国政府发展以航母为核心的蓝水海军,中国的民族主义、对大国声望的追求和海洋雄心正在影响中国对自身利益的判断,中美可能形成海上竞争的局面。<sup>②</sup>

陆伯彬对冷战后东亚和平与秩序的解释,可以部分说明为什么美国长期没有将东亚的海洋争端上升到秩序层面。美国对东亚海洋争端的态度转变说明东亚海洋秩序实际上存在两个层次:一是相关国家共同遵循的国际法秩序,主要涉及海洋争端的解决和海上行为准则;二是美国主导的东亚海洋秩序。美国虽然长期主张通过和平方式处理或解决争端,并且与东亚国家在近海管辖权方面存在分歧,但美国不认为这些争端和分歧的存在对美国主导的东亚海洋秩序构成威胁。第二种秩序问题浮现的背景是美国认为中国经济的长期发展使其有能力挑战美国二战后主导的东亚秩序,因此美国不再将东亚海洋争端仅仅视为中国与其邻国之间的矛盾,而是在更加广泛的中美战略竞争背景下理解东亚海洋秩序所受到的挑战。<sup>③</sup> 事实上,从上一节的分析中可以看到,中美关于海洋秩序和“现状”争论所涉及的内容与2009年之前的东亚海洋争端有明显不同,主要区别有两点:一是关于海洋准则分歧的地理范围大大扩展,从中国近海扩展到所谓“第一岛链”的全部海

---

<sup>①</sup> Robert S. Ross, "The Geography of Peace," *International Security*, Vol. 23, No. 4, 1999.

<sup>②</sup> Robert Ross, "China's Naval Nationalism-Sources, Prospects and the U. S. Response," *International Security*, Vol. 34, No. 2, 2009, pp. 46-81.

<sup>③</sup> Enrico Fels and Truong-Minh V, eds., *Power Politics in Asia's Contested Waters* (Switzerland: Springer International Publishing, 2016), p. 10.

域,例如在东海从钓鱼岛附近海域扩展到更大范围的防空识别区,在南海扩展到全部争端海域;二是分歧在很大程度上建立在海洋地貌发生改变的基础上,国家间海洋争议的范畴扩大。

2009年以来,中国在海洋争端问题上的政策发生了比较明显的变化。在南海主要表现在三个方面:一是2009年中国向联合国大陆架界限委员会提交“九段线”地图,这被外界视为中国政府明确公布“九段线”;二是中国在南海控制岛礁上进行军事设施建设;三是中国在南海岛礁附近海域的实质化管辖。在东海,在日本对钓鱼岛进行所谓的“国有化”之后,中国派军舰和海洋执法船只定期在其领海和专属经济区内巡航,并于2013年11月划定东海防空识别区。美国有关“东亚海洋争端与秩序”的政策表述始终包含两个要素:一是被美国视为核心利益的“海上航行自由”,二是对岛礁“现状”的维持,这两个要素被美国作为评估中国崛起及其对美国主导的东亚秩序影响的主要依据。但与2009年前不同的是,美国更加关心南海争端能否得到和平解决<sup>①</sup>,以及东亚国家能否在国际法框架内解决争端<sup>②</sup>,这说明美国已经开始从势力范围的角度看待南海争端的发展。

美国对东亚海洋争端的立场始终包括对“海上(航行)自由”的关注<sup>③</sup>,在

---

① 傅泰林认为,根据崛起国家对待领土争端的态度,可以判断这个国家是现行国际秩序的维护者还是奉行修正主义政策,在中国不断崛起的背景下,这个问题十分重要。参见:Taylor Fravel, “Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China’s Compromise in Territorial Disputes,” *International Security*, Vol. 30, No. 2, 2005, pp. 46-83.

② 有学者认为,美国在东亚海洋领土归属问题上想保持中立变得愈加困难,美国坚定支持菲律宾提起的所谓“南海仲裁”以及要求中国遵守所谓“南海仲裁”结果的表态说明美国已经改变中立态度,原因是如果中国在南海的主权被承认,那么中国在南海专属经济区内的管辖将威胁美国在海上遏制中国的能力。Enrico Fels and Truong-Minh V, eds., *Power Politics in Asia’s Contested Waters*, p. 11.

③ 美国国防部对此问题的声明是:“尽管‘海上自由’这个词在《公约》中没有明确定义,国防部使用这个词指代对海洋及其上空所有的权利、自由及合法使用,包括国际法所认可的军事船只和飞机,在危机发生时,‘海上自由’对于行动不受阻碍十分重要,冲突和灾难会威胁美国及其地区盟国和伙伴的利益,国防部致力于保障自由和公开的海上通行,保护服务于所有亚太国家的稳定经济秩序,维持美国军队在必要时作出反应的能力。”参见:U. S. Department of Defense: *Asia-Pacific Maritime Security Strategy*, August 2015, pp. 1-2.

中国宣布南海“九段线”并进行大规模岛礁扩建之后,美国开始从两个方面担忧中国对美国的海上利益构成严重威胁:一是如果中国在南海的领土主张被承认,基于国际法的“海上自由”原则会被推翻,造成一个不好的先例,其他地区的大国可能会效仿中国挑战美国的“航行自由”;二是中国宣称其在南海的所有岛礁都拥有领海、大陆架和专属经济区。由于中国大幅扩建在南沙控制的七个岛礁,如果中国以扩建后的岛礁为基础,对其专属经济区内的军事活动进行实质性管辖,会影响美国在南海很大范围内的海上军事活动和保护海外利益的能力,这种影响同样具有扩散效应。<sup>①</sup>对于中国南海岛礁及军事部署的能力,美国防务专家有不同观点,但共识是中国在南海岛礁的军事部署使得其力量投射能力基本可以覆盖整个南海,在和平时期可以加强中国对周边海域的感知和监测能力。<sup>②</sup>由此可见,2010年前后中美关于海洋行为准则的分歧没有变化,美国仍然强调“航行自由”的重要性,但不同的是中国在南海和东海的海上力量扩展使原有的规则分歧在地理范围上扩大,美国认为中国开始在更加广泛的东亚海域威胁美国的主导地位,这是美国将南海争端上升到“现状”和秩序分歧的根本原因。

## (二) 美国的策略变化

对于如何应对中国对其东亚海洋主导地位可能造成的威胁,美国国内已经形成比较一致的意见。2016年末至2017年初,美国新政府过渡时期,华盛顿一些主流智库发布了多份关于南海形势的报告,主要观点是中国在南海的岛礁扩建和军事部署已经基本完成。中国在南海的所谓“军事化”已经不可逆转,中国针对美国的反介入和拒止能力已经大幅度提升,美国必须加强在亚太和南海地区的军事部署。在南海仲裁裁决的基础上,在南海采

---

<sup>①</sup> 根据美国海洋与大气管理局的计算,在《公约》生效之后,全球海洋面积的30.4%是专属经济区,因此美国十分重视在专属经济区内的“航行自由”,参见:[http://www.gc.noaa.gov/geil\\_maritime.html](http://www.gc.noaa.gov/geil_maritime.html).

<sup>②</sup> John Chen and Bonnie Glaser, “What China’s Militarization of the South China Sea Would Actually Look Like,” November 5, 2015, <https://thediplomat.com/2015/11/what-chinas-militarization-of-the-south-china-sea-would-actually-look-like/>.



取更高频率和水平的“航行自由行动”，以维护在南海的“航行和飞越自由”。<sup>①</sup> 有学者认为，如果美国等西方国家不能以实际行动反对中国对南海的主权声索，会产生三个严重后果：一是中国对南海的控制会动摇整个西太平洋的安全环境；二是损害几十年来构建国际法框架的努力；三是中国在南海的成功只是开始，崛起的超级大国会利用西方大国的不作为，采取更具“进取性”的行动。<sup>②</sup>

2017年初开始，美军太平洋司令部多次就美国军舰在南海的活动发布消息，如2月6日发布美国“约翰·麦凯恩”号驱逐舰在南海巡航消息。2月14日，美国B-1B轰炸机飞越南海以东的菲律宾海。2月18日，隶属于总部设在圣地亚哥的美国第三舰队的“卡尔·文森”号航母开始在南海巡逻。从2016年10月开始，美国第三舰队的驱逐舰就开始在南海执行任务。这些行为说明美军正在南海加强战略部署，准备在南海采取更高水平的挑战行动。2017年5月，美国太平洋舰队司令斯科特·斯威夫特(Scott H. Swift)表示，2017年美国各军舰在南海的累积航行时间将大大多于以往。另外，美军太平洋司令部开始将以往负责东太平洋防务的第三舰队日益频繁地运用于西太平洋的军事行动中，这说明美军已经在军力方面加大了对南海的投入，第三舰队协助第七舰队完成在南海的任务已经成为新的机制，成为美国在南海展开军事行动的重要力量。

对于如何在南海宣示“航行自由”以及展开行动的法律依据问题，美国的国际法专家建议针对南海岛礁作三个层次的分类。首先是存在领土争议的岛礁，这类岛礁所拥有权利的基础是主权国家。由于南海国家对这些岛礁的主权归属存在争议，美国可以将这些岛礁视为不属于任何国家的土地，因此不需要遵守这些岛礁从理论上所拥有的领海，即美国军舰不仅可以任意穿越这些岛礁周围的12海里水域，还可以将这些水域视为公海，进行任何

---

<sup>①</sup> “South China Sea Guidelines for New Administration,” January 27, 2017, <https://www.csis.org/analysis/south-china-sea-guidelines-new-administration>; “The South China Sea—Some Fundamental Principles”, January 25, 2017, <https://www.csis.org/analysis/south-china-sea-some-fundamental-strategic-principles>.

<sup>②</sup> Ross Barbage, “Countering China’s Adventurism in the South China Sea,” CSBA, 2016.

在公海上允许的活动,包括军事演习、军机飞越上空等,不用遵守“无害通过”准则。其次是针对主权尚无定论但长期被某个国家控制的岛礁,美国可以根据南海仲裁的结果,确定具体的海洋地貌是否可以拥有12海里领海和专属经济区,如果是低潮高地,即使南海周边国家已经将其扩建为岛礁,也不能拥有12海里领海,美国可以在其周边海域自由活动。再次是针对“现状”比较稳定、并且拥有12海里领海的岛礁,美国可以在这些岛礁附近水域“无害通过”,并且不需要提前得到南海国家的事先批准。<sup>①</sup>

美国学者认为这三种选择在法律和政策层面都可行,但它们之间存在矛盾之处。如果美国以所有的南海岛礁都存在主权争议为理由,不承认任何国家对南海岛礁拥有主权,就可以在整个南海区域内完全不顾及《公约》对“航行自由”的限制,这是美国在南海最希望实现的状态。如果是这样,其他的选择基本形同虚设。但如果美国承认南海周边国家对具体岛礁的实际控制权,并由此在一定程度上承认它们的主权,就需要根据岛礁的实际状况和《公约》的规定,约束“航行自由”的水平。至于在南海的行动遵循哪种逻辑,美国出于军事安全考虑,可以就行动细节保持沉默。

关于美国在南海挑战“过度权利声索”的行动,美国有国际法学者认为,“航行自由行动”的法律基础是针对明确的“过度权利主张”,但大部分南沙岛礁没有明确领海基线,即使不存在主权和地貌争议的岛礁,也不能自然享有12海里领海甚至专属经济区,因此不适用于“航海自由行动”的目标范畴。针对这个问题,美国国内有学者认识到,从2015年开始,美国所有针对南海问题的政策都在围绕“航行自由行动”展开,但进行“航行自由行动”的条件限制了美国在南海的行动选择。因此美国应该将南海区分对待,针对南海国家已经明确提出的海洋权利主张,可以通过不同形式的“航行自由行动”挑战美国认为“过度的权利主张”;对于没有明确提出的海洋权利主张,美国

---

<sup>①</sup> James Kraska, “The Legal Rationale for Going Inside 12,” Asia Maritime Transparency Initiative (Center for Strategic & International Studies), September 11, 2015; James Kraska, “The Nine Ironies of the South China Sea Mess,” *The Diplomat*, September 17, 2016.

应该根据战略和安全需求,展开一般性的日常自由巡航。<sup>①</sup>这意味着美国将在西沙和南沙进行不同形式的“航行自由”宣示,由于中国和越南等南海声索国都在西沙岛礁划定了领海基线,美国可以在“航行自由行动”框架内挑战这些国家的主张。在南沙,美国可以根据自身战略安全需求,随意展开日常巡航,但又可以借国际法说明其巡航的合法性。

美国国防部发布的《2017“航行自由行动”年度报告》佐证了美国正在更加明确地、全面地挑战南海周边国家,尤其是中国在南海的权利主张。与之前奥巴马时期的年度报告相比,这份报告表现出三个新特点。一是明确列出美国进行“航行自由行动”的具体海域,例如对中国的挑战开始区分西沙和南沙群岛以及南海和东海,这使得美国的行动更具有透明性和针对性。二是明确说明了奥巴马时期美国没有直接挑战也不愿公布的行动目标,即基于所谓“南海仲裁案”的裁决,明确挑战中国对美济礁等被判定为低潮高地的海洋地貌周边海域所拥有或声称拥有的任何权利。三是按地域将在南海的行动区分为三类,分别是西沙、南沙和南海。由于地理上南海包括西沙、中沙和南沙<sup>②</sup>,这是一种看似重复分类的做法。但这种分类表明美国根据不同的水域范围挑战不同层次的“过分权利主张”,如在南海和东海层次的挑战目标是周边国家对专属经济区海域及上空的行动限制,但在西沙或南沙层次的行动目标是挑战周边国家划定的岛屿领海基线的适当性和所控制的海洋地貌周边海域的权限。这些新特点大大增强了美国在南海行动的明确性和针对性,说明美国已经放弃在南海行动方面保持模糊性的做法,希望借助“航行自由行动”向外界清晰地传达美国的态度和政策信息。

## 结论：东亚海洋的两种秩序竞争

2018年5月27日,美国海军“希金斯”号和“安提坦”号导弹巡洋舰驶入

---

<sup>①</sup> Peter Dutton and Isaac Kardon, “Forget the FONOPS—Just Fly, Sail and Operate Wherever International Law Allows,” June 10, 2017, <https://www.lawfareblog.com/forget-fonops—just-fly-sail-and-operate-wherever-international-law-allows>.

<sup>②</sup> U. S. Department of Defense, Annual Freedom of Navigation Report—Fiscal Year 2017, December 31, 2017, <http://policy.defense.gov/Portals/11/FY17%20DO D%20FON%20Report.pdf?ver=2018-01-19-163418-053>.

中国西沙群岛岛礁 12 海里范围内,并在中建岛、永兴岛附近展开机动演习,中国国防部的回应是美国“希金斯”号、“安提坦”号军舰未经中国政府允许,擅自进入中国西沙群岛领海,中国派遣舰机依法对美舰进行识别查证,并予以警告驱离。对此,美国国防部长马蒂斯表示,美国军舰将继续在南海有争议的岛屿附近行驶。在“航行自由”问题上的类似针锋相对已经成为中美南海争端的常态,在中国与东盟国家已经达成“南海行为准则框架协议”、中国与其他南海声索国的争端被有效控制的背景下,中美已经成为南海争端的主要当事方,中美争端代表着两种海洋秩序之争。

中美对海洋行为准则的分歧始终存在,但东亚海洋争端的历史证明,分歧并不影响秩序的存在,中美实力结构的变化才是激活分歧的根本原因。在中国崛起和中美权力转移的背景下,中美在海洋行为准则上的任何分歧都会转变为秩序的维持与变革问题。尽管中国加强海洋力量建设的动机是维护海洋领土主权和近海安全,没有挑战美国在西太平洋海上主导权的打算,但在美国看来,中国维护主权和安全的手段势必会影响美国的海上主导地位,中国在周边海域的行为就是在塑造新的“海上门罗主义”<sup>①</sup>,破坏美国海上霸权赖以维系的基础,即美国在全球海域内的“航行自由”。中美虽然对海洋行为准则有巨大分歧,但这些分歧却源于基本的安全困境。作为崛起的大陆国家,中国希望减少美国在中国近海抵近侦察给中国安全带来的威胁,使美国军事力量保持在与中国海岸一定距离之外;而美国支持“航行自由”原则的基本动机是在危急时刻保护美国的海外利益和美国主导的秩序。两国对各自定义的安全的不断追求,使得中美在东亚海域的竞争或冲突不可调和。

只要中国继续发展海洋力量,美国必然加强对亚太海上军事安全的投入,未来东亚海域的秩序竞争将取决于两个因素:一是谁的秩序主张能够获得足够多的支持或认可。这是美国正在面临的挑战,美国意识到东亚大部分海洋国家之间虽然存在领土争端,但它们对海洋行为准则的共识使得它们有共同的利益挑战美国的主张。只要它们之间的矛盾可以缓和,美国的

---

<sup>①</sup> Enrico Fels and Truong-Minh V, eds., *Power Politics in Asia's Contested Waters* (Switzerland: Springer International Publishing, 2016), p. 10.

“航行自由”就是它们共同面临的问题,能否凝聚这些共识取决于中国能否成功处理海洋领土争端。二是谁能可持续地发展海洋力量,这需要在目标和能力之间实现较好的平衡。正如陆伯彬所言,中国要建立强大的海军要承担巨大的军事开支,将会受到很多问题的限制,但这取决于中国如何认识海洋战略的发展,是否会重演大陆国家过度发展海军的历史悲剧。美国面临同样的问题,在东亚海域加强部署和军事活动同样会带来巨额开支,美国一面需要确保对亚太海上力量可持续的投入,一面需要在维系亚太霸权和保护其他地区的海外利益之间作出权衡。除此之外,中美共同面临的问题是能否保持和平的秩序竞争,防止两国陷入严重的海上冲突,这一方面需要中美建立更加具体有效的海上沟通机制,另一方面需要美国在维护其信誉和防止被卷入冲突之间保持平衡。