

## 法国《世界外交论衡月刊》（英文版）

### 中国海风波不断

11月，中国的国家领导层换届，随之而来究竟发生了多少变化？新一届领导班子不太可能改变中国对东海和南海争端的现有想法。

作者：孔珊（STEPHANIE KLEINE-AHLBRANDT）

上个月，中国经历了十年一次的领导层换届，新一代的中国领导人可能仍将继续运用上届政府所采取的方式来处理东中国海及南中国海争端。中国与日俱增的国力和在领土争端问题上日益坚决的立场为该地区局势带来了挑战，引发了其他对东海和南海也提出主权声索的周边国家的强烈反应，这些国家正积极加强军事力量，并寻求与美国及在彼此之间建立更紧密的合作，进一步加剧了该地区的紧张局势。

由东海和南海争端引发的紧张局势近几个月来几乎达到了一触即发的程度。4月，菲律宾海岸警卫队与中国渔船在黄岩岛附近的有争议水域发生冲突，之后升级成为长达一个月的紧张对峙。6月，越南宣布实施新航行法，适用范围覆盖有争议的南沙和西沙群岛，中国政府予以反击，批准在其中一个有争议岛屿建立地级市，并派军驻守该地。9月，日本购买了存在争议的钓鱼岛及其附属岛屿（日本称尖阁列岛），作为回应，中国采取经济反制措施，进行大规模军事演习，掀起反日抗议运动，并在有争议水域加强了执法巡逻<sup>(1)</sup>。

在处理这些事件上，中国政府采取了“反应性强硬”的方式，以强硬手段回应所受到的挑衅，从而将形势转变为对自己有利的局面，但这样的做法却违背了邓小平所主张的搁置争议、友好共处的政策。

南中国海自然资源丰富，拥有数条世界上最繁忙的海上航线，这里也是中国、美国和东南亚其他声索国之间潜在的冲突爆发地，这些声索国包括越南、菲律宾、马来西亚和文莱。中国内部各方势力利用南中国海的紧张局势谋求各自（部门或行业）的狭隘利益，这促使中国的整体态度更为强硬。参与南海问题的中国机构被形容为“九龙闹海”<sup>(2)</sup>：其中包括地方政府、解放军海军、环境保护部、国有企业、海洋执法部门、海关总署以及外交部。

中国海南、广西和广东省的地方政府热衷于扩大经济生产——这在中国官场被视为衡量政绩的标杆。在坚持忠于共产党的前提下，这些地方政府在本省事务中享有极大的自由度。以GDP为导向的政策加上高度自治，加强了各省的谋利动机。这就是为什么这些省减少向小型船只发放执照，促使渔民升级渔船并配备卫星导航系统，以此积极鼓励渔民前往更远的有争议水域作业的原因<sup>(3)</sup>。

## “先斩后奏”

尽管遭到越南的反对，海南政府仍屡次尝试在西沙群岛发展旅游业<sup>(4)</sup>。地方政府部门在处理与北京的关系上采取了“先斩后奏”的方式。他们采取行动实施涉及争议领土的经济项目，只有遭到中央政府否定时才会有所退让。

同时，中国最大的两家海洋执法机构中国海监总队（隶属国土资源部）和中国渔政指挥中心（隶属农业部）之间的竞争也促使这两方迅速扩充各自的舰队，并在有争议水域加强执法活动。这两家机构直接为争夺权力和预算而竞争。通过扩大各自的司法管辖范围，海监总队和渔政指挥中心都可以在国务院预算中争取更大比例的资金：在两家机构中，保卫中国所声索的领土和海洋权利不受他国侵犯都是其奖励机制的一部分。而中国政府也从中看到了好处，利用此类机构既可以维护主权和保卫海洋权利，又不至于造成军事对抗。

虽然民事执法船只与海军舰艇相比威慑性较小，但在主权争端中广泛使用这种队伍却更容易引发各种冲突。渔船也越来越多地参与到强化中国在南海的声索的活动中来，从而加大了中国船只与其他声索国船只发生冲突的可能性。

尽管中国海军在南海的驻军数量急剧攀升，但至今为止在处理该区域争端方面海军仅发挥着次要作用。每当冲突发生时，海军船舰或隐而不出，或姗姗来迟，而让民事执法船只处理大局。但是，中国海军实力的增长及现代化程度，再加上其隐秘性，都加剧了该地区的紧张局势，也促使其他声索国纷纷扩大自己海上军事力量的规模。

中国外交部应当在主权争端问题中发挥主要作用，为牵涉其中的国内各方提供建议并进行协调。然而，外交部缺乏这样做的权力，因为国内的其他参与方享有与其平级或更高级的地位，以及很大程度的自主权。正如一位中国分析家所指出的：“杨洁篪（现任外交部长）还没有戴秉国（国务委员）的助理权力大。”近年来，随着商务部、财政部、国家安全部和国家发改委等机构在外交政策中发挥的作用越来越大，这一问题也愈发严重。此外，外交部还面临着另一难题：民众要求中国外交应与国家日益增长的经济实力和地区影响力相匹配，而且越来越直言不讳，满足民意殊非易事。

## 民族主义的制约

如果国民的民族主义情绪与政府的政策目标相符，中国政府历来都会利用并鼓励这种情绪。但在处理领土争端上，民族主义令中央政府难以施展手脚。今年早些时

候，外交部曾宣称中国并没有对整个南海声索主权，试图以此来缓解紧张局势，但此举遭到了中国民众的抵制，几十年来民众都被告知中国对这片区域拥有无可争辩的主权 (5)。中国网民时常对中国政府保卫其领土主张的决心和能力提出质疑，他们不满于中央政府的政策，对政府进行了种种谴责，譬如，伪装成共产党领导人的资本主义卖国贼正在压榨“中国人民的血汗”，以及一定要在“出卖中国国家利益”的贪官污吏阻碍中国的崛起之前除掉他们 (6)。中国的政府官员担心类似的批评如果与日俱增，可能导致大规模骚乱，威胁国家的内部稳定。

中国政府在处理南海领土争端上采取了“反应性强硬”的方式。在四月份的黄岩岛对峙中，菲律宾首先处理不当，因其派出了军舰去处理一场捕渔纠纷。中国得以利用这一机会加强对有争议区域的主权声索，包括部署执法船只，将一年一度的休渔期所覆盖的区域扩大至黄岩岛水域，将黄岩岛环礁湖圈围起来防止他国渔民进入，对从菲律宾进口的香蕉进行检疫，以及暂停中国公民前往菲律宾旅行。通过坚持对该水域的定期执法巡逻以及阻止菲律宾渔民进入有关水域作业，中国得以确立起一个对自身有利的新局面。

中国政府还以同样严厉的方式回应了越南在六月份通过的海洋法，其中新的航行法规覆盖了有争议的南沙和西沙群岛。越南的海洋法刚一公布，中国就提升了该地区的行政级别——设立地级三沙市，下辖多个有争议岛礁，并由军队驻守。此外，中国海洋石油总公司对越南专属经济区内九个区块的石油勘探进行了招租，与越南石油天然气公司（PetroVietnam）所招标的区块重叠。中国以越南的海洋法为借口采取了一系列措施，再次将局势转变为对自己有利的状况。

越南和菲律宾试图在7月于金边举行的第45届东盟部长级会议的公报中提及黄岩岛：组织此次会议的柬埔寨阻止了这一企图，中国政府对此颇为满意。这体现了中国在处理南海争端上所采取的“区别对待，各个击破”的策略。

## 东中国海

紧随南海紧张局势而来的是9月发生的东海危机，导火索是日本政府宣布将完成对钓鱼岛及其附属岛屿（尖阁列岛）的购买，这一举动旨在不让该区域诸岛落入民族主义者——强硬派的东京都知事的掌控之中。日本还辩称，最好在中国的权力更替之前针对这一问题采取行动，从而避免给刚接掌权力的“中国新任领导人当面一拳”。中国政府则把此举解读为日本对其主权声索的重申，并视其行动的时机为蓄意干扰中国的领导层换届，企图在这一脆弱期破坏中国的国家稳定。

随着中国国内对腐败、贫富差距和通货膨胀的日益不满，加之有谣传说中国领导层内部不团结，中央政府觉得有必要进行果断回应，以此传递出一个强有力的信息——中国政府的力量并未被当前的政治局势所削弱。这些回应行动与中日两国政府几十年来在东海问题上所寻求的避免冲突的战略背道而驰。

民族主义使得东海问题在中国成为一个爆炸性的话题，比南海问题更为严重。由于日本在侵华战争中所犯下的暴行，中国人民心理上对钓鱼岛局势的情结比中国现代历史中的其他任何领土争端都要来得深切。与此同时，一些日本人因中国的崛起而感受到了威胁，担心会逐渐丧失领土主权。围绕东海岛礁的一系列事件直接揭开了历史的伤疤，激起了民族自尊心，也限制了外交策略的施展空间。

过去，中国政府能够操纵民族主义来配合其政治议程，但政府对舆论的掌控现在已被削弱了。由于新媒体的兴起所起到的推波助澜的作用，反日情绪可能会演变成一股威胁政府合法性的力量。许多人认为政府对抗日本不力，民族主义者因此倍感沮丧；而民众普遍对共产党在解决腐败方面的失败、社会安全的缺失、食品安全丑闻、以及不断上涨的食品和住房价格等问题感到不满，两种情绪已经相互交织。

中国共产党进行十年一次的领导层换届之际，中国执政精英集团内部的各个派系利用反日情绪谋求扩大自己的影响力。特别是“新左派”从最近的动荡中得益不少，这是一个由官员、激进派和知识分子组成的松散群体，广泛宣扬回归毛泽东主义，主张国家在经济中发挥更重要的作用。左派人士大肆抨击诸如前总理温家宝等中国的改革派领导者，他们指责温家宝过于软弱，将中国的利益出卖给了外国势力。

同时，北京的“知日派”的数量和影响力都持续下降，由于担心自己被贴上卖国贼的标签，这些人士愈发不愿承担任何风险。这种情况发生在一个更新换代的背景之下——在二战中抗击过日本并着手建立了中日双边外交关系以防两国再次交战的那些领袖和外交家逐渐退出了政治舞台。现在许多负责中国的对日政策的外交家都认为，既然中国已经在经济上超越了日本，并且正在缩小与美国的差距，中国可以更强势地追求自己的利益，尤其是在那些被视作中国“核心利益”的问题上。随着中美关系越来越受到重视，中日关系的地位不断下降。北京方面许多人视日本为美国在亚太地区的代理人：他们说，日本的外交政策从属于美国旨在遏制中国崛起的亚太战略。

与此同时，日本国内对中国的态度也变得强硬起来。过去几年中，会说中文并在中国拥有关系网的那些所谓“中国帮”的日本外交官由于太重视和解而受到抨击，并被排挤出了外交前沿。此外，重要的外交“暗道”——这种渠道可以让两国即使在公众

情绪强烈时也能在幕后寻求彼此妥协——也大为削弱。有强烈迹象表明，未来的日本政府可能会继续对中国持强硬立场。

## “绝不退让半步”

针对日本政府购买有争议岛屿的行为，中国迅速做出了回应，其官方媒体称这一系列举措为“组合拳”，其中包括前总理温家宝发誓“绝不退让半步”，新领导人习近平称日本的购岛之举为一场“闹剧”，及对日实施经济反制以及宣布中国海军、空军和战略导弹部队进行联合军演。但最重要的行动则是在日本政府宣布购岛的当天，中国政府公开声明正式划定围绕钓鱼岛及其附属岛屿的主权水域的领海基线。这一举动在法律上将争议岛屿纳入了中国管辖范围内。由于过去四十年这些岛屿一直在日本管辖之下，因此中国此举直接挑战日本的控制权。这一决定授权中国的执法船只加强在该水域的巡逻，而日本海岸警卫队在过去多年中一直主导着该水域的巡逻。通过每天派遣民事巡逻船和渔政船进入有争议水域，中国旨在建立起与日本同等的对钓鱼岛的控制权，这增加了未来双方发生冲突事件的风险。

日益高涨的爱国主义和不断加强的军事力量，加之强大的领导力的缺失和政权过渡的不确定性，这诸多因素都增添了紧张局势急剧升温的风险。目前面临的危险是，促使南海和东海发生冲突的因素有所抬头，而有助于控制紧张局势并逐步降级冲突事件的程序和组织则有所削弱。

(1) 孔珊 (Stephanie Kleine-Ahlbrandt)，《凶险水域》(Dangerous Waters)，《外交政策》(Foreign Policy)，2012年9月17日。

(2) 国际危机组织，《南海翻波(一)》，亚洲报告N° 223，北京，2012年4月23日。

(3) 更为先进的导航系统也使得在发生冲突时准军事增援力量可以迅速到达事发地点，黄岩岛事件即是如此。见孔珊，《鱼的故事》，《外交政策》，2012年6月25日。

(4) 《南海翻波(一)》，引用如前。

(5) 见《2012年2月29日外交部发言人洪磊举行例行记者会》，中华人民共和国外交部，2012年2月29日。

(6) 见《精英汉奸们在南海怎样卖国》(中文)，[www.china.com](http://www.china.com)，2011年7月1日；及《南海汉奸，人民公敌，千古骂名》，[www.nansha.org.cn](http://www.nansha.org.cn)，2012年5月15日。

孔珊 (Stephanie Kleine-Ahlbrandt) 女士是国际危机组织驻北京的中国及东北亚项目总监。