

中国南沙岛礁建设的战略战术博弈

周桂银*

摘 要 中国南沙岛礁建设经过了三个历史阶段,而第三个阶段的大规模陆域吹填工程和军民设施建设基本达到了预期的战略战术效果。在战略上,此种战略主动行为宣示了中国在南海的领土主权和海洋权益以及维护这些权利的坚定决心,实现了中国海洋战略在南海方向的前沿推进,并促使其他南海沿岸争端方重返外交轨道。在战术上,中国开始在南沙地区构建一个全面的军事防御体系,形成了在南海地区提供海上民事服务和国际公共产品的基地。今后一个时期,中国在南海问题上的外交与战略目标,可能会重点转向各个领域和各个层次的南海地区制度建设,大力推进中国—东盟“命运共同体”的建设。

关键词 南沙岛礁建设 公共产品制度建设 中国—东盟关系 中美关系

2015 年 6 月 30 日,中国外交部发言人在新闻发布会上宣布,中国已完成在南沙群岛部分驻守岛礁上的陆域吹填工程建设,此后中国将开展相关功能设施建设,其主要目的是满足两个方面的需求:一是必要的军事防卫需求,二是南海地区的各类民事服务需求,包括海上搜救、防灾减灾、海洋科研、气象观察、生态环境保护、航行安全、渔业生产服务等,而中国将在这些方面更好地履行国际责任和义务。^① 这个声明标志着中国南沙岛礁建设进入了一个新的历史阶段。本文认为,中国南沙岛礁建设是近年来中国战略主动的一次重大行动,其战略目标已大致达成,而其战术考虑正通过新阶段的设施建设而不断展现。鉴于南海问题的敏感性、复杂性和长期性,中国将继续采取外交与战略上的两手措施,在南沙岛礁建设的阶段性目标逐步实现的基础上,将南海地区海上斗争的主要努力

* 南京国际关系学院国际战略系,南京大学中美文化研究中心。通信作者及地址:周桂银,江苏省南京市建邺区应天大街吉山路 6 号;邮编,210018;E-mail: guiyin Zhou1966@126.com.

① 《2015 年 6 月 30 日外交部发言人华春莹主持例行记者会》,中华人民共和国外交部发言人表态 2015 年 6 月 30 日,资料来源: http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1277205.shtml.

集中在海上机制建设方面,以信任建立措施和风险管控手段配合更大范围的南海和平稳定维护与共同开发建设的大局。

一、南沙岛礁建设的进程和方向

从1988年在南沙群岛中的永暑礁上建立海洋气象观测站开始,中国在南沙地区的岛礁建设过程大致经历了三个阶段,分别以高脚屋、钢筋混凝土建筑、大规模填海造岛作为重要体现和标志。^①

1988年3月14日,中越两国围绕永暑礁海洋气象观测站建设爆发了著名的“南沙海战”,我人民海军收复南沙群岛九个岛礁,并陆续进驻其中六个,从南到北依次为华阳礁、永暑礁、赤瓜礁、东门礁、南薰礁、渚碧礁。^②在这个时期,我南沙岛礁建设保持在很低的驻守水平上,驻守建筑以高脚屋为主,第一代为茅棚式铁皮房,第二代为钢凉亭式铁皮房,守礁海军官兵人员少,武器装备水平低。

1994年我海军人员进驻美济礁以后,南沙岛礁建设进入第二个阶段。在驻守建筑上,形成了以钢筋混凝土结构为主体的礁堡式建筑,陆续在包括美济礁在内的南沙七个驻守岛礁上建立起大致以三到四层楼房为主体的岛礁堡垒防御设施,包括活动室、居住区、观察和值守区,以及建筑顶部的通讯设施和防御性火炮装备。在以上七个岛礁中,永暑礁上建有直升机平台,渚碧礁安装了雷达装置;永暑礁的驻守海军官兵人数最多,担负着海洋气象观测和科学研究的重要任务,其他岛礁只有少量官兵。在这个阶段,相对于越南和菲律宾等方面,中国并未在南沙地区进行大规模岛礁建设,其主要原因,一是中国海上方向的主要挑战和问题来自东海的台湾海峡地区,二是中国与东南亚国家关系进入快速发展时期,尤其在2002年《南海各方行为宣言》之后,中国更是保持克制态度,未在南沙岛礁建设上采取积极行动。

2012年之后,中国南沙岛礁建设进入第三个阶段,即大规模填海造陆的积极进取阶段。在此前后,中国提出海洋强国战略,而经略南海成为其中一个重要

^① 林文荣、殷勇:《中国南沙驻军岛礁现状与开发战略研究》,载《亚太安全与海洋研究》,2016年第5期,第68—80页。

^② 本刊专访组(罗素敏执笔):《近访1988年南沙海战海上指挥员陈伟文将军:中国领土不容侵犯》,载《红广角》,2013年第7期,第13—18页;杨小辉:《重返历史:中越赤瓜礁海战》,载《社会观察》,2014年第10期,第66—68页。

组成部分,南沙岛礁建设提上议事日程。^① 其重大背景是美国提出并实施“亚太再平衡”战略,包括进一步活跃亚太军事同盟体系,加强亚太地区军事力量部署,并在经济和外交上采取进攻态势,防范和围堵日益崛起的中国。美国及其亚洲盟国在南海地区的政策措施,主要表现为两个方面,一是在外交上鼓动菲越等国在中美之间“选边站队”,并在岛礁主权和海洋划界争端上向中国挑衅,如菲律宾提起南海仲裁案;二是在军事上加强在澳大利亚、菲律宾、新加坡等地的军力部署,频繁与南海沿岸盟国及伙伴国家举行联演联训和联合海上巡逻,并对中国实施抵近侦察和所谓海空“航行自由”行动。^② 因此,以填海造陆为标志的南沙岛礁建设成为中国在南海地区对美国及其盟国和伙伴国的种种行为的一种重大战略回应。

2012年9月,中国开始在华阳礁填海造陆。到2014年6月,基本完成了华阳礁、赤瓜礁、东门礁、南薰礁等四个小礁的吹填工程建设。^③ 在此过程中,美国战略与国际问题研究中心“亚洲海事透明度倡议”项目密切跟踪了中交集团天津航道局公司“天鲸”号大型绞吸式挖泥船的吹填作业时间和地点,以及其他挖泥船在南沙岛礁之间轮流作业的时间和地点。英国《简氏防务周刊》等西方媒体也进行了详细报道。^④

在南沙岛礁吹填工程建设过程中,以上四个小型人工岛礁的建设兼具战略试探和工程技术试验的性质,尤其在工程技术上,为后来的永暑礁、渚碧礁和美济礁三个大型人工岛礁的建设奠定了基础。2014年8月,永暑礁开始吹填工程建设,这是南沙岛礁吹填工程建设的一个转折点,标志着中国大规模岛礁陆域吹

^① 高程:《南海危机背后的中国海洋政策调整》,FT中文网2014年5月26日,资料来源:<http://www.ftchinese.com/story/001056398>.

^② 刘飞涛:《美国升级南海对华竞争及其未来政策走向》,载《和平与发展》,2016年第5期,第24—39页。

^③ James Hardy, “China Building Island in South China Sea”, *Jane’s Defence Weekly*, May 21, 2014, p. 5; James Hardy, “Beijing Goes All out with Major Island Building Project in Spratly”, *Jane’s Defence Weekly*, June 25, 2014, p. 17.

^④ James Hardy, “China Advances Reef Construction”, *Jane’s Defence Weekly*, September 24, 2014, p. 17; idem, “China Builds Another Island in SCS”, *Jane’s Defence Weekly*, October 1, 2014, p. 8; Sean O’Connor & James Hardy, “Imagery Shows Progress of Chinese Land Building across Spratly Islands”, *Jane’s Defence Weekly*, February 18, 2015, pp. 8—9.

填技术及工程建设经验完全成熟。^① 2015年3月,永暑礁吹填工程基本完成,形成长度超过3000米、宽度在200—300米之间的陆地。从2015年初开始,渚碧礁和美济礁开始吹填工程建设,到6月30日,基本完成渚碧礁吹填工程,并根据外交承诺停止美济礁吹填工程。至此,中国南沙岛礁建设形成了三大四小的岛礁格局,并进入了意义十分重大的军民设施建设阶段。其中最为显著的,是永暑、渚碧、美济三个大型人工岛礁的机场、港口等军民设施建设。其中,永暑礁机场在2016年1月2日完成机场建设并试飞,渚碧礁和美济礁机场在同年7月12日进行校验试飞。^②

在大规模吹填工程建设的同时,七个岛礁的军民设施建设也在迅速向前推进。到2016年12月,三个大型人工岛礁军民设施的土建工程建设基本完成,永暑礁、渚碧礁和美济礁的住房、医院、运动场、灯塔、港口、机场航站楼和机库、海洋观测站、海水淡化站等,均基本建成并投入使用。如永暑礁港口可停靠大型军民舰船,永暑礁医院开始正式接受南沙岛礁驻军和岛礁建设人员住院治疗。三个大型人工岛礁以及华阳礁、赤瓜礁上的共五座大型灯塔和相关设施均已经投入使用。^③

二、南沙岛礁建设的战略博弈

中国南沙岛礁建设从根本上改变了南海地区的军事意义上的战略战术形势,并在相当程度上改变了政治和外交形势。这是2012年以来中国“积极有为”外交政策的一次重大战略主动,从而使中国处于一种比前一个阶段大为有利的战略与外交博弈态势。

^① 丰爱平、王勇智:《南沙岛礁扩建工程未对珊瑚礁生态系统造成影响》,国家海洋局2015年6月10日,资料来源:http://www.soa.gov.cn/xw/dfdwdt/jgbm_155/201506/t20150610_38318.html;国家海洋局:《南沙岛礁扩建工程不会对海洋生态环境造成破坏》,国家海洋局2015年6月18日,http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw_90/201506/t20150618_38598.html。

^② James Hardy, “China Building Airstrip—capable Island”, *Jane’s Defence Weekly*, November 26, 2014, p. 17; idem & Sean O’Conno, “China Starts Work on Mischief Reef Land Reclamation”, *Jane’s Defence Weekly*, March 18, 2015, p. 17; idem, “China’s First Runway in Spratly under Construction”, *Jane’s Defence Weekly*, April 22, 2015, p. 20.

^③ 2016年5月2日,舰长210米、舷宽28米、吃水7米、满载排水量达2万吨的中国海军船坞登陆舰“昆仑山”号搭载海政文工团人员赴南沙群岛永暑礁慰问演出,《中国海政文工团赴南沙永暑礁慰问演出》,央广军事2016年5月3日,资料来源:http://military.cnr.cn/gz/20160503/t20160503_522048528.html;《中国南沙五大灯塔照片曝光》,中国网2016年11月7日,http://news.china.com.cn/2016-11/07/content_39654432.htm。

首先,中国通过南沙岛礁建设,从最高的国家战略层次上对中国南海政策及海洋权益做出了最好的战略宣示。长期以来,南海地区安全形势处于一种中国“岛礁被侵占、海域被瓜分、资源被掠夺、主权被侵犯”的状态^①,中国方面从维护南海地区的和平稳定的长远和大局出发,坚持按照“搁置争议、共同开发”原则和《南海各方行为宣言》规定,积极妥善地处理相关问题,尤其是针对菲律宾和越南等方面在其侵占的南沙岛礁上从事非法建设的行为,中国并未采取任何可能进一步激化问题和矛盾的措施。但是,中国的善意和克制并未收到任何回报,尤其自美国出台并实施“亚太再平衡”战略以来,美国不仅加强对中国的海空抵近侦察和所谓“航行自由”行动,而且联合日本等方面,鼓动菲律宾、越南等争端方在多个方面向中国提出挑衅。如菲越向联合国提出关于争议海域的海洋划界案,菲律宾单方向提起南海仲裁案,从而违背《南海各方行为宣言》和有关双边约定,激化了矛盾,造成了南海地区紧张局势。在此过程中,中国方面提出的多种外交谈判及合作倡议,以及通过多种渠道表达的立场和善意,均被有关各方视为宣传或无物,如一些南海沿岸国家无视中国维护南海岛礁主权和海洋权益的坚定立场和坚强决心,以及美国等域外大国对中方的南海岛礁领土主权涉及中国“核心利益”主张也未体现出丝毫尊重之意。^② 在这种情况下,中国有必要通过南沙岛礁建设,向菲律宾和越南等争端方,以及美国、日本、澳大利亚等干预南海事务的域外国家,展示中国维护南海岛礁领土主权完整的坚定立场和坚定信心。

其次,南沙岛礁建设还间接表达了新时期中国海洋强国战略和积极防御军事战略的重要内容和建设方向。在新的历史时期,尤其自 2012 年党的“十八大”以来,我国海洋强国战略和积极防御军事战略的指导方针并未发生变化,但两者的主要任务进一步丰富,建设方向进一步明确,其中最为显著的,是均涵盖了南海这个重要维度和重要方向。在海洋强国战略中,南海成为一个重要部分和重要方向,其主要原因,一是南海地区蕴藏了丰富的自然资源,包括热带植物、海洋

① 广州军区司令部:《南海维权管控行动的特点及对策》,载《战略研究》,2015 年第 2 期,第 84 页。

② 中方 2010 年 3 月正式向美方提出南海是中国核心利益,参见戴秉国:《战略对话:戴秉国回忆录》,人民出版社和世界知识出版社 2016 年版,第 157—158,161—162 页。南海仲裁案仲裁结果出台当天,中国政府向全世界郑重声明,中国在南海拥有四项领土主权和海洋权益:中国对南海诸岛,包括东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛和南沙群岛拥有主权;中国南海诸岛拥有内水、领海和毗连区;中国南海诸岛拥有专属经济区和大陆架;中国在南海拥有历史性权利。《中华人民共和国政府关于在南海的领土主权和海洋权益的声明》,人民网 2016 年 7 月 12 日,资料来源:<http://world.people.com.cn/n1/2016/0712/c1002-28548370.html>。

生物、渔业和矿业资源；二是南海地区占据了极其重要的战略地位，如亚洲最重要的海上贸易通道贯穿南海地区，而且中日韩三国60%到80%的油气资源进口以及西太平洋地区其他大部分商品进出口也经过南海地区。^①就此而言，南海对于中国与世界的联系具有极其重要的战略意义。在积极防御军事战略上，南海地区成为中国海上斗争的一个重要部分和重要方向，包括维护南海岛礁领土主权完整和合法海洋权益，以及经过南海东出太平洋和西进印度洋而保卫并拓展海外经济利益。^②2012年以来，中国在南海地区的能力建设和力量运用，主要表现为南沙岛礁建设和中国人民解放军海空军及战略力量的常态化单一兵种演习和联合演习。南沙岛礁建设，既是近期中国军事能力建设及力量运用的一项重大举措，也是对美国“亚太再平衡”战略和一些南海沿岸国家挑衅的一种回应，尤其在面对美国及其亚太盟国不断加强西太平洋地区军力部署的情况下，这种能力建设是海上积极防御军事战略的题中之义，意味着中国决心加强海上防御线的前出或延伸部分，从而不仅在南部方向突破美国及其亚太同盟体系所构成的海上第一岛链的束缚，而且可能在不测事态下利用南海处于太平洋和印度洋之间的战略地位和南沙岛礁上目前及未来的军事能力彰显中国的军事及战略价值。正如有论者指出，中国无论在南海“建岛”还是设置防空识别区，“只要能够在事实上实现对南海的绝对控制，美国印太战略链条就会被拦腰斩断。”^③或许，这正是美国及其亚太盟国和伙伴国不遗余力地阻挠或掣肘中国南沙岛礁建设的最大动因。

第三，在外交运筹和外交斗争意义上，至少在近期和中期，中国试图通过包括南沙岛礁建设在内的积极而主动的力量建设和运用，就南海问题开展一场深入而广泛的战略博弈。这场外交博弈至少包含两个重要的方面。

一方面，这是中国与南海争端的最大域外干预力量美国之间的博弈，而且也是这场博弈的主要方面。南海问题日益走向复杂性、国际化和长期化的方向，最重要的域外推动力量和干预力量是美国。美国并非南海争端当事国，但出于防范日益崛起的中国之需要，借南海争端而掣肘中国，成为美国的一大政策选项。

^① CSIS—AMTI, “18 Maps That Explained Maritime Security in Asia”, Summer 2014, available at <https://amti.csis.org/atlas/>.

^② 石家铸：《中国海洋战略的发展历史、现状与启示》，载《战略研究》，2016年第2期，第56—64页。

^③ 刘飞涛：《美国升级南海对华竞争及其未来政策走向》，第37页。

除亚太再平衡战略的各种措施以外,近年来美国在南海问题上的干预手段,主要包括在政治和外交上支持菲律宾和越南等国通过向联合国提出海洋划界案、向国际仲裁法庭提起南海仲裁案等方式给中国“制造麻烦”,联手日本高调介入南海仲裁案,策动澳大利亚、新加坡等进行外交宣示,在军事上向其他南海争端国家提供援助并进行军事安全合作。美国甚至直接走向前台,不仅在南沙岛礁建设上公开向中国施加外交压力,还频繁进行所谓“航行自由”行动为其伙伴助威。^①实际上,没有美国的强力卷入及其愈益明显的偏袒倾向,南海沿岸的一些国家如菲律宾和越南是不能也不愿公开挑衅或制造事端的。所以,美国是南海形势紧张或缓和的锁钥,中国深谙其理,在美国无视中国核心利益和缺少战略对话诚意的情况下,中国只能通过能力建设及运用宣示主权诉求,而且在一定程度上起到了事半功倍的效果。南海问题是中美长期战略竞争的一个重要组成部分,这不仅是大国之间的能力竞争,更是一场政治意志和战略决心的较量。对中国来说,南沙岛礁建设及南海问题不仅是海洋强国战略和积极防御军事战略的需要,更涉及中国领土主权完整以及中国共产党执政合法性的重大政治问题,因此,中国绝不会屈服于美国的压力,也绝不会让岛礁建设半途而废或军事上不设防^②;而就美国而言,南海问题是亚太再平衡战略的一个重要着力点,尤其是美国及其盟国频繁而高调地炒作“航行自由”行动,并持续利用菲律宾提起的南海仲裁案公开向中国施加政治和道义压力,中国必须对此做出反应。

另一方面,这又是中国与南海各个争端国家以及东盟作为一个整体之间的战略博弈。正如上文所及,在南海问题上,中国始终主张通过政治外交谈判手段推动争端解决。这个主张至少包括两层含义:一是通过与各个南海争端国家之间的直接政治外交对话和谈判解决岛礁主权和海洋权益争端问题,二是根据“搁置主权、共同开发”原则寻求南海问题解决的中间方案,致力于维护南海地区的

① 朱锋:《南沙岛礁建设阴影下的中美关系》,载《社会观察》,2015年第9期,第9—11页。

② 戴秉国:《在中美智库南海问题对话会上的讲话》,华盛顿2016年7月5日,资料来源:<http://world.huanqiu.com/article/2016-07/9129102.html>。在南海仲裁案仲裁结果出台后不久的2016年7月18日,中国海军司令员吴胜利海军上将在会见来访的美国海军作战部长约翰·理查德森海军上将对,明确表达了中方在南海问题上的“五个绝不”立场,即绝不会牺牲南海主权权益,绝不会畏惧任何军事挑衅,绝不会让岛礁建设半途而废,绝不会放松警惕而不设防,绝不会放弃和平解决南海问题的努力,从而清晰地传递了中国的战略底线。《吴胜利的“五个绝不”表明中国底线带有高压电》,中华网2016年7月22日,资料来源:<http://military.china.com/critical3/27/20160722/23125048.html>。

和平与稳定。^①在此基础上,中国与有关南海问题当事国达成了多个双边协议,如中国与菲律宾、越南之间关于渔业和油气勘探合作的谅解和协定,以及中国与东盟之间诸如《南海各方行为宣言》等多边共识。但近年来,主要在美国等域外力量的干预和推动下,一些南海问题当事国抛开上述双边和多边协议,试图通过单边的外交或强力手段改变南海问题现状,如多个南海沿岸国家非法加强岛礁建设,提出海洋划界案和南海仲裁案,从而不仅违背了这些双边和多边协议,而且制造了南海紧张局势。^②在一定意义上,中国南沙岛礁建设是一种被动反应,以反击菲律宾和越南等国非法侵占我国南沙岛礁的行为。另一方面,相对于越菲等国在侵占的中国南沙岛礁上的建设,中国南沙岛礁建设在规模、水平和速度上都是压倒性的,因而对这些争端方形成了强烈的政治和心理压力。尽管如此,中国近年来仍然大力倡导外交手段,如2014年9月中国外交部长王毅在中国—东盟外长会议上提出了推动南海问题解决的“双轨”思路,即有关争议由中国与其他南海争端国家等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。^③因此,中国既考虑到东盟中的南海沿岸国家的利益和立场,也充分尊重东盟作为地区安全事务的“中心角色”的地位和作用。从2015年4月菲律宾以及美国开始公开炒作中国南沙岛礁建设到2016年7月国际临时仲裁庭抛出南海仲裁案仲裁结果,即使在南海地区形势几度面临“擦枪走火”的情况下,中国也未对菲越等争端方的挑衅行为采取包括使用军事手段在内的强力措施^④,更未放弃外交途径,仍积极主张与东盟携手共同维护南海地区和平与稳定。能力建设和外交努力的一张一弛,在相当程度上推动了南海仲裁案仲裁结果出台以来的中国与相关东盟国家之间双边关系的互

① 关于中国在南海问题上的基本原则的两项最新讨论,参见李忠林:《南海争端解决方案的学理分析》,载《世界经济与政治论坛》,2016年第3期,第1—17页;宁清同:《南海指导方针之反思与调整》,载《海南大学学报(人文社会科学版)》,2016年第3期,第1—10页。

② 吴士存:《南沙争端的起源与发展》,北京:中国经济出版社2013年版,第四、五、六章。

③ 《中国首次提出“双轨思路”处理南海问题具有开创性意义》,国际在线2014年8月13日,资料来源:<http://gb.cri.cn/42071/2014/08/13/5931s4652099.htm>。

④ 美国学者用“小棒外交”概括中国在南海问题上仅使用以海警和民兵力量为主的手段应对菲越等的挑衅,参见James Holmes & Toshi Yoshihara, Small-Stick Diplomacy in the South China Sea, *The National Interest*, April 23, 2012; James R. Holmes, China's Small Stick Diplomacy, *The Diplomat*, May 21, 2012; James R. Holmes, The Return of China's Small-Stick Diplomacy in South China Sea, *The Diplomat*, January 9, 2014.

动,以及中国与东盟关系和南海形势的缓和。在这个意义上,中国南沙岛礁建设反而推动了中国与相关南海争端国家的外交主动和创新。

在国家安全利益之维护和拓展的战略层次上,至少就近期而言,中国南沙岛礁建设取得了非凡的成效,其中最为显著的,一是在军事上,南海海上防御的战略纵深向南推进了一千多公里,为长期经略南海奠定了基础;二是在外交上,通过岛礁建设及其延伸进程这一战略创新行为,改变了长期以来中国在南沙争端上被动性以及中国与部分南海沿岸国家之间的僵持局面,为下一步的外交创新和突破赢得了相当的主动性。当然,在对外关系维度上,中国与美国以及部分东南亚陆海邻国之间的竞争和对立状态也因为南沙岛礁建设而有所强化,但这种战略竞争和对立是中国崛起过程中大体上不可避免的大势,尤其是中美战略竞争,并不会因为南沙岛礁建设的持续推进或半途而废而出现根本性的变化。^①

三、南沙岛礁建设的战术考虑

对应于战略博弈的一张一弛,中国南沙岛礁建设的战术考虑也由两个部分组成,即必要的军事考虑和可能的民事服务公共产品。中国政府外交和国防部门多次重申,南沙岛礁建设主要以民事功能为主,当前主要是改善岛礁军民的居住条件,未来则提供广泛的民事服务,并尽可能在后一个方面承担相应的国际责任和义务,包括海上搜救、防灾减灾、海洋科研、气象观察、生态环境保护、航行安全、渔业生产服务等。^②然而,毋庸置疑,中国方面的具体的军事考虑或战术谋划,具有头等重要的地位。随着南沙岛礁建设吹填工程的宣告完成和军民设施建设的渐次展开,可从理论上对中国的战术考虑进行粗略的梳理和归纳。

第一项战术考虑是军事意义上的。中国南沙岛礁建设毫无疑问地一举改变了中国与相关争端方之间在南沙群岛地区的防御态势,从而塑造了一种对于中国人民解放军海军驻岛部队极为有利的战役战术格局。在南沙岛礁建设以前,中国海军在南沙群岛大体上是一种显示存在式的驻岛防御态势:在驻守部队官

^① 曹延中:《美介入南海问题底线与红线的几点思考》,载《战略研究》,2016年第5期,第24—28页。

^② 《2015年6月30日外交部发言人华春莹主持例行记者会》,中华人民共和国外交部发言人表态,2015年6月30日,资料来源:http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1277205.shtml;范长龙:《南海岛礁建设以民事功能为主》,在第六届香山论坛上的主旨演讲,2015年10月17日,资料来源:http://news.china.com.cn/2015-10/17/content_36828654.htm。

兵人数上,永暑礁保持连级规模气象监测和战术值守部队,其他岛礁大体上只有排级规模驻守部队;在基础设施上,只有永暑礁有直升机坪和小型补给能力港口;在武器装备上,驻守部队只有防空火炮和轻武器。菲、越、马三国在侵占的南沙群岛岛礁上建有住房、酒店、学校、诊所、机场和港口,如菲律宾在中业岛建有学校、诊所和机场,越南在南子岛、南威岛部署有坦克、火炮、武装直升机以及防御阵地,马来西亚在弹丸礁建有酒店、机场、港口等。^①大规模的岛礁建设之后,中国驻南沙岛礁部队逐渐形成了一种相对于南沙群岛地区菲越等国军事力量的攻防能力。截止2016年12月,在中国海军驻守的南沙群岛七个岛礁上,道路、灯塔、港口、机场等基础设施齐全,住房、医院、学校、运动场、海水淡化、通信、搜救、观测等服务设施均已投入使用。尤其在军事设施方面,永暑、美济、渚碧三个大型人工岛礁的机场可起降几乎各型飞机,深水港可停靠大型舰船,包括四个小型人工岛礁在内的各个岛礁上的雷达装置、近岸防空武器等已经或即将部署到位。^②必须指出的是,中国海军驻守的七个岛礁分布在东西长约310公里、南北宽约220公里的海域内,常规海空防御武器的火力射程交叉覆盖,因而在战役战术上互为犄角,形成一个在指挥、通信、作战与后勤上相互支持密切配合的防御体系。

然而,军事上的战术考虑还有涉及更高的层次和更广的范围,此即中美战略竞争的南海地区维度,或南沙岛礁建设对于美国军事力量的防御性质,从长远看,这正是中国南沙岛礁建设的战略战术意图。自2010年以来,就南海地区而言,美国至少在两个方面对中国形成了军事压力:一是美国日益加强在东南亚地区的军事存在。如2014年4月美国总统贝拉克·奥巴马访问菲律宾前夕,美菲两国签署了一项为期十年、准许美军从2016年开始使用菲律宾巴拉望岛安东尼奥·巴蒂斯塔空军基地、棉兰老岛伦维亚空军基地、马尼拉以南的巴萨空军基

^① 林文荣、殷勇:《中国南沙驻军岛礁现状与开发战略研究》,载《亚太安全与海洋研究》,2016年第5期,第68—80页;马博:《审视南海岛礁建设法理性问题中的三个国际法维度》,载《法学评论》,2015年第6期,第153—161页。

^② CSIS—AMTI, “China’s New Spratly Island Defenses”, December 13, 2016, available at <https://amti.csis.org/chinas-new-spratly-island-defenses/>;新华社、中央电视台和《解放军报》均陆续公开报道了南沙岛礁建设的最新情况,如《央视播出南海岛礁建设情况:高楼拔地而起》,南海网2016年11月29日,资料来源:<http://nanhaien.hinews.cn/system/2016/11/28/030850869.shtml>;《国防部回应南沙建防空设施:别人耀武扬威难道还不备弹弓?》,中华网2016年12月15日,资料来源:http://military.china.com/important/11132797/20161215/30082445_all.html#page_2.

地、宿务岛麦克坦—本尼托·埃布恩空军基地、马尼拉以北的麦格赛赛堡陆军基地,加上以商租形式使用的吕宋岛克拉克空军基地和马尼拉以西的苏比克海军基地,美军极大地增强了在南海地区的海空力量。美国正在或计划加强对澳大利亚、新加坡、泰国的美军基地的使用。此外,美国还不断加强与其亚太同盟国及马来西亚、印度尼西亚、文莱等伙伴国之间的军事合作,尤其是增加在南海地区的双边和多边联演联训及海上巡逻活动。相应地,美国不断增加在南海地区的军力部署,其中最为显著的,是已经和即将部署到位的大量先进海空武器装备,包括双航母编队、“朱姆沃尔特”级隐身驱逐舰(DDG-1000)、“弗吉尼亚”级核潜艇、濒海战斗舰、F-22“猛禽”战斗机、F-35战斗机、B-2和B52轰炸机、E-2D“鹰眼”舰载预警机、P-8A“海神”侦察机、MQ-4C“人鱼海神”大型无人机侦察系统等。^①二是美国持续不断地在南海地区对中国实施海空抵近侦察和所谓“航行自由”行动,尤其是在“航行自由”问题上,美国为延续其所谓的海上公共领域的“例外性”权利,故意模糊《联合国海洋法公约》与国际习惯法的界线,频繁在中国南海地区尤其是中国驻守岛礁附近实施所谓“航行自由”行动,美军舰机甚至多次进入我驻守岛礁12海里以内水域。^②美国“横行霸道”式的军事化行为,直接推动了南海地区的紧张局势,并提供了中国南沙岛礁建设及防御设施升级的巨大动力。相对于美国的强大军事存在和先进武器装备,中国目前在南沙岛礁军事能力和设施建设方面的努力,根本不成比例,所以,美国及其亚太盟国对中国在南海地区的所谓“军事化”指责^③,是毫无道理的。但从长远看,中国南沙岛礁军事防御体系的当前建设和未来升级,将极大地改变美中之间极不平衡的地区军力对比,至少在理论上,永暑礁、美济礁和渚碧礁可以成为战役级别的海空基地、指挥通信中心和侦察监测中心,其他岛礁则充当战术基地和支援阵地。根据公开报道以及近年来参加南海常态化军事行动的海空力量配备情况,中国近期或未来可能部署一定规模的海空驻守部队,以及一定数量的海空武器装备,包括052D驱逐舰、054A护卫舰、071型船坞登陆舰、903型综合补给舰、093型和094型战略导弹核潜艇、J-10战斗机、J-11B战斗机、JH-7歼击轰

① 刘飞涛:《美国升级南海对华竞争及其未来政策走向》,载《和平与发展》,2016年第5期,第29页。

② 李岩:《中美关系中的“航行自由”问题》,载《现代国际关系》,2015年第11期,第22-28页;张景全、潘玉:《美国“航行自由计划”与中美在南海的博弈》,载《国际观察》,2016年第2期,第87-99页。

③ 安刚:《“南海军事化”:黑锅不该中国背》,载《世界知识》,2016年第9期,第16-23页。

炸机、J-20 战斗机、Y-20 运输机、H-6K 轰炸机、KJ-2000 预警机、KJ-500 预警机、YJ-62 车载反舰导弹、红旗-9 防空导弹、雷达和其他防空系统^①，以上军事力量和武器装备的防御作用不容忽视。中国海空部队能够凭借南沙七个岛礁的防御体系，并依托西沙群岛和海南岛以及中国华南沿海地区的海空力量与设施，对实施抵近侦察和“航行自由”行动的美军舰机进行监测、跟踪和防范。因此，中国南沙岛礁防御体系不仅具有战术防御价值，甚至在相当程度上还具有中美军事竞争的战略攻防性质。鉴于当前和未来中美在南海地区的水下、水面、空中和太空的立体较量态势，上述南沙岛礁能力建设就显得更为迫切而重要。^②

中国南沙岛礁建设的第二项重要战术考虑，大体上可以概括为军民共同建设和共同开发南海，并在此基础上直接或间接地推动中国与其他南海沿岸国家之间的共同开发。军民共建和共同开发，是中国经济与国防建设的一项伟大而宝贵的传统。海南省三沙市成立以来，军民共同建设取得了令人瞩目的非凡成就，而南沙岛礁建设的推进，为海警部门维权执法和三沙军民向南推进而共同开发南海提供了强大的战略支撑和物质基础。从南沙岛礁的建设现状和未来进程看，海上维权执法、海上航行安全及相关服务、渔业的保护和开发利用、海洋环境保护和海洋研究，将成为近期内三沙军民共同建设和共同开发的重要领域。在这个方面，军民共同和共同开发有两大优势：一是在维护国家领土主权和海洋权益的大框架下，以军促民，运用军事动员和军事组织的强大能力；又以民补军，充分发挥海警和民兵的作用，按照科学合理、集中节约的原则，军民之间相互配合协作而形成合力，有力地维护我海上各项权益，并对包括海上事故灾难、海上搜救在内的海上突发事件做出快速反应和高效处置。二是形成军民一体化的建设和

^① CSIS-AMTI, "Build It and They Will Come", August 1, 2016, available at <https://amti.csis.org/build-it-and-they-will-come/>; Lyle J. Goldstein, "China's Shiny New Air Bases in the South China Sea", *The National Interest*, November 28, 2016; CSIS-AMTI, "China's New Spratly Island Defenses", December 13, 2016, available at <https://amti.csis.org/chinas-new-spratly-island-defenses/>.

^② 美国军方不断鼓吹要继续加强在南海地区的“航行自由”行动并在多方面对抗中国，参见 Kris Osborn, "U. S. Air Force and Navy May Challenge China in the South China Sea", *The National Interest*, September 29, 2016, available at <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/us-air-force-navy-may-challenge-china-the-south-china-sea-17882>.

开发模式,在海上运输补给、渔业资源保护和开发(如海洋养殖)、海洋研究与交流(如海洋气象观测信息分享)、海洋环境保护等方面,使南沙岛礁之间逐渐形成一个相互支持、密切配合的体系。没有中国自身的南海建设和开发,就谈不上中外之间的南海地区共同开发。

第三项战术考虑是附带的,但将愈益发挥重要而显著的作用,并可能在南海作为“和平之海、友谊之海、合作之海”的未来建设中成为关键性的因素。这就是南沙岛礁建设正在和即将造就的一系列“公开产品”。中国方面的公开声明、立场和政策表明,中国将不遗余力地做出努力和贡献。2015年4—6月,在南海局势不断升温的情况下,中国政府多次重申和承诺,中国南沙岛礁建设除必要的防御功能外,其主要目的是改善岛礁军民的居住条件,同时在南海地区提供相应的公共产品:“中国对南沙部分驻守岛礁进行了相关建设和设施维护,主要是为了完善岛礁的相关功能,改善驻守人员的工作和生活条件,更好地维护国家领土主权和海洋权益,更好地履行中方在海上搜寻与救助、防灾减灾、海洋科研、气象观察、环境保护、航行安全、渔业生产服务等方面承担的国际责任和义务。……南沙岛礁扩建后,岛礁上的功能是多方面的、综合性的,除满足必要的军事防卫需求外,更多的是为了各类民事需求服务。南海海区远离大陆,航线密集,渔场众多,受台风和季风影响突出,海难事故频发。本次岛礁扩建,我们将建设包括避风、助航、搜救、海洋气象观测预报、渔业服务及行政管理等民事方面的功能和设施,为中国、周边国家以及航行于南海的各国船只提供必要的服务。……今后中方还将加强相关海域和岛礁的生态环境监测和保护工作。”^①在履行上述国际责任和义务方面,中国不仅有意愿,而且也有能力。一是中国驻守的南沙岛礁拥有优越的海洋地理位置,能够在提供海上公共服务尤其是海上重要通道安全方面提供地利之便并做出快速反应,如美济礁扼守南华水道东入口,赤瓜礁和东门礁位于南沙东水道和南华水道汇合处,永暑礁处在南华水道和南沙西水道交汇点,渚碧礁和华阳礁则分别靠近南沙西水道北南两段。二是从南沙岛礁建设的当前现状和未来进程看,中国有能力提供各种海上服务公共产品,如美济礁

^① 《2015年4月9日外交部发言人华春莹主持例行记者会》,中华人民共和国外交部发言人表态2015年4月9日,资料来源:http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1253375.shtml.

渔业养殖基地、渚碧礁海上物流中心和海洋维权执法基地、永暑礁海洋环境保护与海洋研究交流中心,以及包括其他岛礁在内的避风搜救中心、海上航行安全信息中心和通讯中心等,相应的灯塔、医院、港口、机场等基础设施也均已建成并投入使用。中国可根据与周边及域外国家之间的双边及多边协议或其他国际条约,将南沙七个岛礁公开向有关各方开放,从而成为国际和地区的避风避灾场所、海上搜救中心、海上联合执法中心、海洋环境保护与海洋研究交流基地、海洋资源勘探基地、海上物资补给中心等。总之,在当前南海地区沿岸国家和域外国家中,只有中国因为拥有海洋地理和基础设施方面的优势而有能力提供上述所有公共产品。在未来,中国还可以在提供上述公共产品的基础上,逐渐塑造和确立起关于南海地区和平稳定以及共同开发的一系列规则和机制,不仅把南海建设成为真正意义上的“和平之海、友谊之海、合作之海”,而且使其成为“南海共同体”以及更大范围的中国—东盟“命运共同体”的基础和桥梁。^①

四、结束语

中国南沙岛礁建设的各项战略战术目标均已经或即将达成,这是中国南海方向海上斗争的重大战略战役胜利,也是新时期中国外交的一次重大胜利。在当前和未来,为保持南海总体形势的和平稳定,以及中国南沙岛礁建设的各项成果,中国有必要采取外交与战略上的两手措施。一方面,要坚定不移地继续推进南沙岛礁建设,尤其是军民设施的建设、配套和完善,从而为维护南海领土主权和海洋权益以及可能的海上斗争提供强有力的物质基础和技术手段。另一方面,基于南沙岛礁建设的南海地区海上斗争的主要精力和努力,要日益集中到海上机制建设的可能性和操作性方面,并首先以开放南沙岛礁设施民事服务公共产品作为第一步,在海洋气象观测预报、助航、避风、搜救、渔业服务、海洋研究与海洋环境保护等各个功能领域与相关各方尤其是南海沿岸国家开展由易到难的双边和多边合作,这是南海合作的试金石,也是累积信任的出发点。第二步,在低政治的经济共同开发和高政治的南海地区安全两个领域,积极探索和寻找双

^① 关于南海共同体愿景的一项讨论,参见周桂银:《南海合作的共同体愿景》,载《史学月刊》2016年第12期,第8—14页;关于国际海洋法庭前法官高之国先生的南海理事会愿景,参见张锋:《“一带一路”与中国在南海的战略平衡》,FT中文网2016年12月16日,资料来源:<http://www.ftchinese.com/story/001070588#adchannelID=1100>.

边和多边的突破口,尤其是根据《东南亚友好合作条约》《南海各方行为宣言》及其他相关国际协议和国际法原则及规定,尽早达成《南海行为准则》,并以此为基础在共同开发和地区安全上双双取得进展。例如,中国与相关南海岸国家应积极探索渔业、油气开发方面的双边和多边合作,可始于海洋渔业养殖、海洋资源勘探,然后迈向海洋资源的合作开发。又如,有关各方可以从渔船和商船开始,然后扩展到海上通道安全,推动做出叠加双边安排,先从海上风险管控机制、危机处理机制入手,发展到联合护航和巡航,最终形成务实可行的、旨在促进南海共同发展、维护南海地区安全的多边机制,包括运行、监督、法律制度。^① 第三步,在以上各个领域和各个层次的多边制度安排的基础上,积极推动建立南海共同体或南海理事会,最终迈向中国—东盟命运共同体。

在以上分阶段分步骤的制度建设过程中,有两个关键问题必须予以重视。其一,功能合作领域与信任建立措施必须同时推进,两者相辅相成,缺一不可。鉴于中国与南海沿岸其他国家之间的规模、力量等方面的不平衡性质,信任建立措施以及相应的风险管控机制和危机处理机制十分重要。同样重要的是,功能合作领域的利益分享原则必须务实而灵活,或者说,在一定程度上应当向其他南海沿岸国家有所倾斜。其二,中国与东盟国家尤其是南海沿岸国家之间的制度建设努力,以及中国与美国等相关域外大国之间的制度建设努力,也要平行而动,甚至相互促进,尤其是以《南海行为准则》为代表的南海地区安排,不仅应当成为美国及西方所谓“基于规则的海洋秩序”的有力对冲,而且应该成为中国与东盟之间引领地区性多边制度建设的重要典范。当然,中美之间的双边海空安全机制在南海地区的运用,以及双方之间在国际法基本原则、《联合国海洋法公约》和国际习惯法基础上就专属经济区军事活动的定义和范围达成谅解或共识,也是南海制度建设所不可或缺的。^② 不过,此种中美谅解或共识,在根本上取决于双方之间当前和未来的战略竞争、战略管理和战略妥协的限度。

^① 王丽娜:《我国南海岛礁民事功能建设若干法律问题研究》,载《海南大学学报(人文社会科学版)》,2016年第4期,第23—27页。

^② 关于中美海上机制努力的一项讨论,参见冯梁:《化干戈为玉帛?——中美南海斗争与合作前景分析》,载《中国南海研究2016年度论坛论文集》,中国南海研究协同创新中心,南京2016年12月7—8日,第238—244页。

参考文献:

- [1]戴秉国. 战略对话:戴秉国回忆录[M]. 北京:人民出版社和世界知识出版社,2016.
- [2]李忠林. 南海争端解决方案的学理分析[J]. 世界经济与政治论坛, 2016(3).
- [3]林文荣、殷勇. 中国南沙驻军岛礁现状与开发战略研究[J]. 亚太安全与海洋研究, 2016(5).
- [4]刘飞涛. 美国升级南海对华竞争及其未来政策走向[J]. 和平与发展, 2016(5).
- [5]马博. 审视南海岛礁建设法理性问题中的三个国际法维度[J]. 法学评论, 2015(6).
- [6]石家铸. 中国海洋战略的发展历史、现状与启示[J]. 战略研究, 2016(2).
- [7]吴士存. 南沙争端的起源与发展[M]. 北京:中国经济出版社, 2013.
- [8]周桂银. 南海合作的共同体愿景[J]. 史学月刊, 2016(12).
- [9]Cheng, Teresa. War Forward for South China Sea Dispute[J]. China & U. S. Focus, 2016(11).
- [10]CSIS-AMTI. Build It and They Will Come[EB/OL]. August 1, 2016, <https://amti.csis.org/build-it-and-they-will-come/>.
- [11]CSIS-AMTI. China's New Spratly Island Defenses[EB/OL]. December 13, 2016, <https://amti.csis.org/chinas-new-spratly-island-defenses/>.
- [12]CSIS-AMTI. 18 Maps That Explained Maritime Security in Asia[EB/OL]. Summer 2014, <https://amti.csis.org/atlas/>.
- [13]Goldstein, Lyle J. China's Shiny New Air Bases in the South China Sea[J/OL]. The National Interest, November 28, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/chinas-shiny-new-air-bases-the-south-china-sea-18530>.
- [14]Holmes, James & Toshi Yoshihara. Small-Stick Diplomacy in the South China Sea[J/OL]. The National Interest, April 23, 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/small-stick-diplomacy-the-south-china-sea-6831>.
- [15]Osborn, Kris. U. S. Air Force and Navy May Challenge China in the South China Sea[J/OL]. The National Interest, September 29, 2016, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/us-air-force-navy-may-challenge-china-the-south-china-sea-17882>.
- [16]Rabena, Aeron J. Strategic Perceptions and Misperceptions in the South China Sea[J/OL]. China & U. S. Focus, Sep 20, 2016, <http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/strategic-perceptions-and-misperceptions-in-the-south-china-sea/>.

(责任编辑:崔建树)