

南海翻波（三）：稍纵即逝的降温契机

亚洲报告 N°267 | 2015年5月7日

目录

执行摘要	i
建议	iii
I. 概述	1
II. 北京：战术调整.....	4
A. 海洋石油 981：“错误的时间、错误的地点、错误的目标”.....	4
B. 战略不变，战术更新	6
C. 紧张缓和循环周期	8
D. 习氏风格：做大做快	9
E. “我们主要担心美国”.....	10
F. 一带一路.....	11
III. 马尼拉：“仲裁是我们的砝码”	13
A. 黄岩岛对峙	14
B. 仲裁	15
C. “相互折衷”.....	17
IV. 河内：“等待观望”	19
A. “一记警钟”.....	19
B. 无万全之策.....	20
V. 雅加达：“焦虑的中间人”	22
A. 纳吐纳群岛	22
B. 在中美之间寻求平衡	23
C. 东盟的实际领导者	23
VI. 结论：东盟之道	27
附录	
A. 南海地图	29
B. 各申索国占据和建设岛屿地图	30
C. 国际危机组织简介.....	31
D. 国际危机组织亚洲报告及简报（自 2012 年）	32
E. 国际危机组织理事会	34

执行摘要

南中国海是东亚地缘政治的风暴中心。这片海域既拥有重要的油气和渔业资源，又是利害攸关的贸易走廊，文莱、中国、马来西亚、菲律宾和越南这五国加上台湾，都对南海提出了相互冲突的领土和海事申索。近年来，冲突对峙在这里时有发生，周而复始。当前，南海冲突愈演愈烈，而紧张期之间的间歇则越来越短。由于东亚地区的影响力和实力与日俱增，如何处理申索矛盾将为未来数年区域内各国关系定下基调。东亚是全球最成功的经济合作典范之一，但对紧张局势的把控稍有不慎，就有可能严重损害这一巨大成就。尽管中国对所控制的一些岛礁的扩建备受争议，但目前南海争端的总体热度相对较低，为打破冲突的循环复发提供了契机，然而，这一机会可能只是昙花一现，东亚地区各国，在国际社会的支持下，需要在机会消失之前及时加以把握。

南海之争由来已久，即使没有上百年，也绝对能够追溯到几十年前。最近一轮冲突对峙始于 2014 年 5 月，中国当时向一片中越都申索的海域派出了一座石油勘探钻井。这一举动招来越南的强烈抗议以及广泛的外交谴责，两个月后中国撤走了钻井平台。出乎意料的强烈反应和随之而来的外交余波，促使北京政策圈对此进行了深刻反思，并转而收藏了一些锋芒。然而，尽管更换了战术，中国政府仍致力于加强对其“九段线”（中国地图上将南海大部分区域都划定在内但定义模糊的虚线）圈内的岛屿和海域的申索。中国正在其所控制的许多岛礁上进行大规模填海建设，这正是其意图的体现。

虽然目前的情形并未给局势的长久安定带来多大希望，但中国希望避免其地区外交关系的再一次急剧恶化，并尤其向东盟（东南亚国家联盟）表示出了更为合作的态度，这为地区相关国家提供了契机。东盟十国正在努力推动正式的南海行为准则的生成，以预防偶发冲突，缓和冲突影响，并避免意外争端升级成为冲突对峙。

北京的战术调整可能再次体现了其惯用做法，即在通过强硬行为扩大控制权后，转而修复外交关系并巩固刚获取的利益，并不断交替使用这两种手法。近几年，冲突间歇期越来越短，紧张局势加剧的情况越来越频繁，因此整体循环周期越来越短，这部分归结于中国推进申索的欲望和能力都与日俱增。

北京双管齐下的政策目标是既要维持周边稳定，又要维护自己所主张的海洋权利，两者本质上在南海的大环境下是互不协调的。这意味着中国在认为局势可控的情况下会继续寻求机会，推进其主权申索。虽然钻井平台的余波促使中国对形势重新加以衡量，尤其是这一举动导致南海的其他主要申索国加强了与美国的关系，但中国的外交政策分析家们的主流意见仍旧认为，中国只是需要更为耐心和巧妙地推进自己的申索，而非重新考虑申索范围。

习近平主席的外交风格是亲和语言和强硬行动的结合，这令中国内外的观察家们认为他比前任更民族主义，在维护海洋申索上更为坚定，也更愿意承担风险。由于在中国走强硬路线的政治风险远小于温和路线，因此外交政策的制定和实施偏向强势。

因此，地区一些主要国家对“和平发展”承诺的信心一落千丈。菲律宾政府感觉“遭中国欺负”，因此加强了与协约盟国美国的

关系。2012 年年中菲律宾企图逮捕一群中国渔民，结果却让中国借机控制了之前双方都提出主权申索但均未取得控制权的黄岩岛，这导致菲律宾政治圈中支持与北京进行双边接触的人士失去影响力。2013 年 1 月，菲律宾政府针对中菲海洋争端提起国际仲裁。中国政府大为震怒，拒绝参与，双边关系随后跌至冰点。

虽然钻井平台事件后，中国做出了修复中越关系的举动，让越方部分重树对双边外交的希望，但该事件让越南政府感到其强大邻国不可预测，其意图不可确定。而这一印象并不会因为中国短期内的外交示好而动摇。为了应对不确定性，越南向美国靠拢，敦促东盟在处理南海问题上发挥更为积极主动的作用，并将把中越南海之争诉诸法庭作为预案而进行准备。

作为东盟最大的成员国和实际的领导者，印度尼西亚警惕地审视着中国的战略意图。虽然印尼否认自身是南海申索国，但却对九段线提出了抗议，因为九段线将中国的申索扩展至印尼的纳土纳群岛附近。据报道，自 2009 年以来，印尼政府试图对被指非法捕鱼的中国渔船进行执法时，多次遭遇中国的激烈反映。2012 年东盟因南海问题而内部分裂，由于印尼对建立东盟准则和凝聚力投入最多，因此对此事件极为焦虑，而雅加达的外交政策精英们也开始怀疑中国试图削弱东盟。

南海局势长期在紧张升级与相对平静间周而复始，近期中国政府对于其战术的修订提供了一个打破这一无望循环的契机。建设 21 世纪海上丝绸之路是习近平的外交重头戏之一，北京为此积极寻求地区合作，同时中国还口头对东盟在维护南海和平稳定上的主导作用表示支持（虽然其主要动因是抵挡美国在地区内影响力的扩大，并牵制菲律宾），因此可能为多边外交提供更大空间。印尼仍然有决心引领南海行为准则的制定，其目的是保证各申索国遵守基于共识的行为规范。越南和菲律宾也仍然对这一由东盟主导的议程保持希望。作为 2015 年东盟主席国，马来西亚是南海申索国但与中国保持着睦邻友好关系，而且在成员国中外交能力相对较强，因此可望发挥领导作用。该地区因此面临着在多事之海上争取持久平静期的可靠机会。

建议

为《南海行为准则》的制定取得有意义的进展

建议中国政府和东盟：

1. 实施外交部热线运作细则，确保：
 - a) 热线随时畅通；
 - b) 负责热线的人员/部门在紧急情况发生时有权快速联系到政策制定者，并指挥前线人员。
2. 提议以中日海洋事务高级别磋商机制为模板，在中国和其他南海地区各国间建立包括外交、国防、海洋执法、渔业管理及搜寻搜救等多个机构在内的磋商框架，从而能够：
 - a) 有助于识别各机构的对应部门；
 - b) 澄清可能因海洋法和执法差异而造成的误解；
 - c) 寻求建立互信的机会，例如就渔业法规执法展开合作。

建议中国政府和印度尼西亚政府：

3. 将双方海军为实施《海上意外相遇规则》举行的联合军演扩大至包含南海周边各国海军。

建议除中国外的其他国家，以及与东盟直接关联的组织：

4. 提供对海上冲突危机管理的技术协助和组织支持，例如，组织和赞助研讨会，与中国和东盟探讨应对危机的最佳实践。

北京 / 马尼拉 / 河内 / 雅加达 / 新加坡 / 布鲁塞尔,
2015 年 5 月 7 日

南海翻波（三）：稍纵即逝的降温契机

I. 概述

南海的主权争议涉及五个国家以及台湾。中国（以及台湾当局）对南海所有岛礁提出主权申索。越南、菲律宾、马来西亚和文莱则分别对南海的部分岛礁提出申索。¹“九段线”在中国官方地图上的出现，使错综复杂的申索局势乱上加乱。九段线的范围从中国沿海延展至覆盖南海大部分区域（基于通常认定的南海地理范围，这一区域覆盖大约 60%-90%的南海海域），与其他申索国和印尼主张的专属经济区大面积重叠。²虽然南海局势数十年来一直在冲突升级和相对平静之间交替，但近年来动荡有所加剧，间隔的平静期也越来越短。

南海争端所引起的最严重的几起冲突发生在中国与越南和中国与菲律宾之间。1974年，中国经过海战夺取了越南在西沙群岛仅剩的立足之地，从而完全占领了这一岛链。1988年，中国海军抵达南沙群岛，与越南就该区域岛礁的控制权展开争夺，双方爆发了短暂的军事冲突，致 74 名越南海员丧命，而中国则占领了 6 座岛礁。³1994 年末/95 年初，中国在位于菲律宾大陆架上的美济礁打桩建设施。菲律宾政府察觉后立即提出抗议，但已是徒劳。⁴此后地区各国的强烈抗议迫使中国软化其强硬势头，并与 2002 年与东南亚国家联盟（东盟）签署了《南海各方行为宣言》。

南海局势在 2009 年再起动荡。由于要赶在截止日期前提交距沿海基线两百海里以外的大陆架外部界限，各国争相向大陆架界限委员会（为协助对《联合国海洋法公约》的执行而建立的机构）提交申索和反申索。⁵次年，各方在多个区域论坛上发生了言辞激烈的争执，

¹ 欲了解危机组织对南中国海海洋争端的前续报告，见亚洲报告 N°223，《南海翻波（一）》，2012 年 4 月 23 日；亚洲报告 N°229，《南海翻波（二）：地区反应》，2012 年 7 月 24 日。欲了解其它涉及中国的海洋争端，见亚洲报告 N°258，《旧仇新恨：演变中的中日紧张关系》，2014 年 7 月 24 日；以及 N°245，《凶险水域：中日关系触礁》，2013 年 4 月 8 日。

² 《就马来西亚和越南向大陆架界限委员会联合提交文件呈交联合国秘书长的普通照会》，中华人民共和国，CML/17/2009，2009 年 5 月 7 日。基于国际航道测量组织以顺时针方向由北依次沿中国大陆、台湾岛、菲律宾、马来西亚、文莱、印度尼西亚、新加坡、泰国、柬埔寨和越南边界对南海的划定，美国国务院估计九段线至少包含了南海 62% 的范围。“China: Maritime Claims in the South China Sea”[《中国在南海的海洋主张》]，*Limits in the Sea* [《海洋界限》]，第 143 号电，美国国务院，2014 年 12 月 5 日，第 4 页。“Limits of Oceans and Seas”[《海洋边界》]，国际航道测量组织（IHO），1953 年，第 30-31 页。媒体则通常称九段线占 80%-90% 的南海面积。例见“Analysis, China's nine-dashed line in South China Sea”[《分析：中国的南海九段线》]，Reuters[路透社]，2012 年 5 月 25 日。见附录 A 的南海地图。

³ M. Taylor Fravel, “China's Strategy in the South China Sea”[《中国的南海战略》]，*Contemporary Southeast Asia* [《当代东南亚》]，第 33 卷，第 3 期（2011 年 12 月），第 298 页。

⁴ Daniel J. Dzurek, “China Occupies Mischief Reef In Latest Spratly Gambit”[《中国在最近的南沙之战中占据美济礁》]，*IBRU Boundary and Security Bulletin* [《英国杜伦大学国际边界研究所边界与安全简报》]，1995 年 4 月，第 67-68 页。

⁵ 要确立二百海里以外大陆架外部界限的沿海国家需要在《联合国海洋法公约》对该国生效日期的十年之内提交主权主张。在发展中国家对截止日期表示担忧后，联合国将其进行了改动，即《联合国海洋法公约》在 1999 年 5 月 13 日前开始对其生效的缔约国，需要在 2009 年 5 月 13 日前提交划界案。“Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) Purpose, functions

中国还进行了一次大规模海军演习。2011 年上半年，中国的执法船只和渔船与菲律宾和越南勘测船频繁发生对峙和冲撞。此后，中国政府转而致力外交以缓解紧张态势，然而，平静转瞬即逝。⁶

2012 年 4 月，一艘菲律宾军舰试图逮捕其认为在黄岩岛周围进行非法作业的中国渔民，从而引发了双方执法船只的对峙。这场旷日持久的争执最终以中国取得对黄岩岛的实际控制并于 7 月对该岛实施封锁而告终。⁷一个月后，越南出台新海洋法，将西沙和南沙群岛纳入新的航海规则的适用范围。⁸作为回应，中国将西沙群岛的一个驻守地——三沙，升级为地级市，管辖南海所有岛屿。⁹随后，国有企业中国海洋石油总公司对九个区块颁发了石油勘探开发租约，而这些地块位于越南主张的专属经济区内。¹⁰

这一系列事件带来的紧张态势蔓延到了整个地区。当年 7 月，成立 45 年的东盟史无前例地未能在年度东盟外长会议中达成联合声明，有报道称东盟的分裂是由于轮值主席国柬埔寨受中国指使，拒绝在声明中提及南海争端。¹¹此后直至 2012 年底，中国与菲律宾和越南之间的外交纷争一直持续不断。¹²

2013 年 1 月，菲律宾正式通知中国政府其正针对九段线主张以及中国在南海的“非法行径”寻求国际仲裁。¹³中国拒绝参加，并向菲律宾政府加大施压力度，试图阻止菲律宾向坐滩仁爱礁的一艘军舰运送补给（菲律宾于 1999 年以搁浅为由将该舰艇停泊于此以宣示主权申索）。¹⁴2013 年初的几个月中，小型海事争端不断刺激着中越关

and sessions” [《大陆架界限委员会目的、职能和届会》] 和 “Issues with respect to article 4 of Annex II to the Convention (ten-year time limit for submission)” [《有关〈公约〉附件二第四条的问题（提交划界案的十年期限）》]，大陆架界限委员会网站，www.un.org/depts/los/clcs_new/clcs_home.htm。

⁶ 危机组织报告，《南海翻波（一）》，引用如前，第 5-6 页，32-36 页。

⁷ Taylor Fravel, “Redefining the Status Quo” [《重新定义现状》], *The Diplomat* [《外交官》], 2012 年 11 月 2 日。

⁸ “Vietnam law on contested islands draws China’s ire” [《越南就争议岛屿出台新法 引中国强烈不满》], *The New York Times* [《纽约时报》], 2012 年 6 月 21 日。

⁹ 《民政部发言人就国务院批准设立地级三沙市答问》，新华社，2012 年 6 月 21 日。“Sansha military garrison established” [《三沙设立驻防部队》], *The China Daily* [《中国日报》], 2012 年 7 月 27 日。

¹⁰ 《2012 年中国海域部分对外开放区块公告》，中国海洋石油总公司，新闻稿，2012 年 6 月 23 日。“Vietnam Spars With China Over Oil Plans” [《中越就石油开发争论不休》], *The Wall Street Journal* [《华尔街日报》], 2012 年 6 月 27 日。

¹¹ 欲了解东盟 2012 年未能达成联合声明的详情，请见 Carlyle A Thayer, “ASEAN’s Code of Conduct in the South China Sea: A Litmus Test for Community-Building?” [《东盟南海行为准则：建设共同体的试金石？》], *The Asia-Pacific Journal* [《亚太期刊》], 第 10 卷，第 34 期，第 4 号，2012 年 8 月 20 日，第 1-23 页。

¹² 11 月份，中国发行新护照，上面印制的中国地图包含了南海申索海域。菲律宾和越南对此提出抗议。“China angers neighbors with sea claims on new passports” [《印有海洋申索的新中国护照惹怒邻国》], 路透社，2012 年 11 月 22 日。12 月，越南国有油气集团 Petrovietnam 指控中国渔船切断在北部湾探测油气资源的越南探测船的震测电缆。“Dispute Flares Over Energy in South China Sea” [《南中国海能源争端加剧》], *纽约时报*，2012 年 12 月 4 日。

¹³ “Notification and Statement of Claim” [《申索通知与诉状》], 菲律宾共和国，2013 年 1 月 22 日。

¹⁴ “South China Sea tension mounts near Filipino shipwreck” [《南海海域菲律宾沉船附近紧张局势攀升》], 路透社，2013 年 5 月 29 日。

系，其中包括中国船只被控撞沉一艘越南渔船，以及中国决定开通西沙的游轮航线。¹⁵

而在 2013 年下半年，中国政府开始以更具安抚性的方式对待越南，除了重启高层互访，中越还同意在两国的海军和农业部之间设立热线，以管控渔业冲突。¹⁶ 10 月，习近平主席和李克强总理出访东南亚各国，李克强出席了在文莱举办的东亚峰会，而习近平则在巴厘岛参加了亚太经合组织峰会。两人都呼吁实现更广范围的经济合作、区域一体化和互信。¹⁷ 李克强与越南总理阮晋勇就“妥善处理”海洋争议，探索共同开发南海达成共识。¹⁸ 习近平则在一次重要讲话中强调：“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。”¹⁹

然而中国的温和线路仍只是昙花一现。2014 年 5 月，中国政府在西沙群岛附近水域部署中国首座自主建造深水半潜式钻井平台“海洋石油 981”，引发数十艘中国和越南船只之间的对峙和冲撞，期间一艘越南渔船沉没。²⁰ 中国在 7 月撤走钻井平台后，再次加强双边外交，并表示出进行多边合作的意愿。²¹ 然而，怀疑已经加深，南海局势持续紧张。

本报告是危机组织就南海问题撰写的第三份报告。首份报告分析中国政府各机构间的相互竞争及缺乏协调，以致加剧南海紧张局势。第二份报告分析了其他申索国尤其是越南和菲律宾力求强化申索的动机。前两份报告均发表于 2012 年。而本报告分析了 2012 年末至今的一些主要事件，主要聚焦各国国内、外交、战略和地缘政治方面的驱动因素，以及对地区安全的影响。中国、菲律宾、越南（最活跃的三个申索国）以及印尼（主要利益相关者）是主要研究对象。本报告主要基于在北京、马尼拉、河内、雅加达和新加坡对政府官员、外交官员、安全分析人士、学者和律师进行的采访，许多访问对象要求保密其职业以外的信息。

¹⁵ “Chinese tour ships set sail to disputed Paracel islands” [《中国游轮向争议海域西沙群岛启航》], Agence France-Presse[法新社], 2013 年 4 月 28 日。“Vietnam accuses China as boat sinks” [《越南就船只失事指责中国》], *The Guardian*[《卫报》], 2013 年 5 月 27 日。

¹⁶ “China, Vietnam set up naval hotline” [《中越设立海军热线》], 《中国日报》, 2013 年 6 月 7 日。“China, Vietnam ink agreement on fishery hotline” [《中越签署协议 建立渔业热线》], 新华社, 2013 年 6 月 21 日。

¹⁷ 《李克强出席第八届东亚峰会时强调推动东亚合作向前发展》，中国外交部新闻稿，2013 年 10 月 11 日。《习近平在亚太经合组织第二十一一次领导人非正式会议上就促进亚太互联互通发表讲话》，中国外交部新闻稿，2013 年 10 月 16 日。

¹⁸ “Vietnam Vows to Boost Political Ties With China in Visit” [《越南郑重宣布要与中国促进互访加强政治联系》], Bloomberg[彭博社], 2013 年 10 月 15 日。

¹⁹ 《习近平：让命运共同体意识在邻国落地生根》，外交部新闻稿，2013 年 10 月 25 日。

²⁰ “Vietnam tries to stop China oil rig deployment” [《越南欲阻止中国部署钻井平台》], 美联社, 2014 年 5 月 7 日。

²¹ “China Moves Oil Rig From Contested Waters” [《中国撤除争议水域钻井平台》], 《华尔街日报》, 2014 年 7 月 16 日。

II. 北京：战术调整

A. 海洋石油 981：“错误的时间、错误的地点、错误的目标”

中国于 2014 年 5 月 2 日向距西沙群岛最西南端 17 海里的区域部署了海洋石油 981 钻井平台。²² 仅仅数天，局势便升级为数十艘中越执法船之间的紧张对峙，双方相互指责对方采取冲撞行为和发射水炮，两国军舰则保持远距离观察。²³ 海上冲突激起了越南国内大规模反华抗议活动，并在 5 月中旬升级成为导致多人死亡的暴力事件。5 月底，一艘越南船只在与中国船只的冲撞中沉没。此次危机持续了两个多月，直至中国撤走钻井平台。²⁴

钻井平台部署后不久便有一系列地区高层会议，这一事件使域内各国高度关注南海紧张局势，并让中国成为众矢之的。东盟外长们没有点名中国政府，但发表声明表示“严重关切南海局势发展”，并在联合公报中呼吁“所有各方保持克制，不要使用武力，也不要采取可能进一步加剧紧张局势的行动”。²⁵ 这将西沙群岛争端提上东盟的议事日程，改变了东盟之前认为这一争端最好是由中越双边处理的立场。²⁶ 美国国防部长哈格尔在香格里拉对话上称中国采取了“破坏稳定”的行动。²⁷

在这之前的海事冲突中，中国政府总是回应其他申索国的行动为由，采取反制措施，而此次钻井平台的部署却是中国首先主动采取行动。²⁸ 一位中国的分析家说：“中国不再只是进行回应，而是主动维护我们的主张。这看上去具有侵略性，令世界为之紧张。”²⁹

²² 《“981”钻井平台作业：越南的挑衅和中国的立场》，中国外交部新闻稿，2014 年 6 月 8 日。

²³ 越南称中国一开始派了 30 艘船，主要是执法船只，到 5 月 5 日增加到 60 艘，而对峙期间最多曾达到 140 艘，其中还包括军舰。越南政府称，中国船只“对越南民事执法船采取包围、冲击、发射水炮等行为”。随后，越南官员称，中国海军舰艇与事发水域保持了一定距离，而越南海军也从远处监控着事态发展。“5 June International Press Conference on the situation in the East Sea”[《6 月 5 日国际新闻发布会：东海局势》]，越南外交部，2014 年 6 月 5 日。危机组织采访，外交官，北京，2014 年 9 月。中国称，越南在 6 月 7 日前共派遣了 63 艘舰艇，“冲闯中方警戒区及冲撞中方公务船累计达 1416 艘次”。《“981”钻井平台作业》，引用如前。

²⁴ “At least 21 dead in Vietnam anti-China protests over oil rig”[《钻井引发越南反华抗议 致至少 21 人死亡》]，《卫报》，2014 年 5 月 15 日；“Vietnamese Vessel Sinks in Clash Near Oil Rig”[《越南船只在钻井平台附近发生的冲撞中沉没》]，《纽约时报》，2014 年 5 月 26 日；“China withdraws oil rig from waters disputed with Vietnam, but warns it could return”[《中国从中越争议水域撤走钻井平台 但警告日后可能重返》]，《The Washington Post》[《华盛顿邮报》]，2014 年 7 月 16 日。

²⁵ “ASEAN Foreign Ministers’ Statement on the Current Developments in the South China Sea”[《东盟外长就南海当前发展的声明》]，东盟新闻稿，2014 年 5 月 10 日；“Nay Pyi Taw Declaration on Realisation of the ASEAN Community by 2015”[《缅甸政府宣布将于 2015 年前实现东盟共同体》]，东盟新闻稿，2014 年 5 月 11 日。

²⁶ 危机组织采访，Ian Storey，高级研究员，东南亚研究所，新加坡，2014 年 12 月。

²⁷ 哈格尔称，中国“在南海采取了破坏稳定的单边主权申索行动”。其他国家，如日本和越南，不点名地批评了中国政府。哈格尔讲话，新加坡，2014 年 5 月 31 日；安倍晋三，香格里拉对话主旨演讲，2014 年 5 月 30 日；冯光青，香格里拉对话讲话，2014 年 5 月 31 日。

²⁸ 危机组织将中国在部署钻井平台之前的战术称为“反应性强硬”，中国政府通过利用对方申索国的行为强硬反击，取得对自己有利的实际控制权。危机组织报告，《凶险水域》，引用如前，第 12-15 页。

²⁹ 危机组织采访，北京，2014 年 10 月。

而中国政府在派遣油井前不久还在对越南和东盟示好，中国的外交因此显得自相矛盾。另一位分析家说：“我们知道我们的行为令人迷惑。一边说着‘亲诚互融’，一边却派出了 981。”³⁰

忧心忡忡的域内各国正想方设法对冲中国带来的不确定性。菲律宾和越南继续加强与美国的安全纽带。马来西亚一边公开淡化争端，一边计划升级一处海军基地，并在南海建立一座新基地。³¹ 不结盟运动的创始国之一印尼也对中国日益不信任，并因此寻求美国坚定承诺为地区提供持久平衡中国的力量。³² 中国已经开始重视区域各国态度的变化，一些分析家警告说，中国的行动可能将域内各国推向美国的怀抱。³³ 俄罗斯、韩国和一些与中国关系热络的中亚国家都曾质疑过中国的意图。³⁴

981 事件的余波在中国外交政策智囊群悄然掀起一场广泛的反思。³⁵ 对外，他们公开赞扬钻井平台的部署带来的成果，称其巩固了中国对西沙群岛的主权申索；将油气勘测范围向南延伸并向南沙群岛推进；并对其他申索国造成压力，以促使它们参与共同开发（共同开发是中国自 20 世纪 80 年代以来南海政策的关键组成部分，但其他申索国对此一直态度冷淡）。³⁶ 然而，在内部备忘录、闭门会议以及给高级官员的简报中，这些外交政策专家们却批评此举考虑欠妥；一位学者直率地告诉政府官员，钻井平台的部署发生在“错误的时间、错误的地点，针对了错误的目标”。³⁷ 另一位学者则称，在中国掌握西沙群岛实际控制权并否认其主权存在争议之际，981 引发的冲突和由此引发的国际关注“让全世界都知道西沙群岛存在争议”。³⁸ 分析家们的主流观点是“得不偿失”。³⁹

但就中国南海政策未来走向的争论还远没有结束，并将分析家们大致分成三个阵营。强硬派认为强硬立场是正当的，是对以往过为软弱政策的纠偏。一位作为政府顾问的学者认为：

³⁰ 危机组织采访，北京，2014 年 10 月。

³¹ “Malaysia to Establish Marine Corps and South China Sea Naval Base” [《马来西亚欲建立海军陆战队和南海海军基地》]，《外交官》，2013 年 10 月 19 日；“Malaysia Eyes Submarine Base Expansion Near South China Sea” [《马来西亚意图扩大南海附近潜艇基地》]，《外交官》，2015 年 1 月 28 日。欲了解菲律宾和越南的更多信息，见下文第 III-IV 节。

³² 危机组织采访，印尼官员，分析家，雅加达，2014 年 12 月。“Indonesia flags military build-up to protect presence in South China Sea” [《印尼加强军事建设 保卫南海势力》]，《The Sydney Morning Herald》[《悉尼先驱晨报》]，2014 年 5 月 30 日。欲了解对印尼的更多分析，见下文第 V 章。

³³ 危机组织采访，北京，2014 年 9 月，10 月。

³⁴ 危机组织采访，中国学者，北京，2014 年 7 月，9 月。

³⁵ 一位中国国家智库学者承认：“你在媒体上看不到这些争论。学者们写给媒体的和汇报给领导的内容并不一致。”危机组织采访，北京，2014 年 9 月。

³⁶ 例见，薛力，《中国为何提早撤走 981 钻井平台》，*Financial Times (Chinese Online)* [金融时报中文网]，2014 年 7 月 21 日。自 1986 年 6 月邓小平向菲律宾副总统劳雷尔（Salvador Laurel）提出“共同开发”以来，这一理念一直是中国政策的固定组成部分，但却从未成功实施过，部分是由于其前提条件是“主权在我”（即主权归属中国）。《搁置争议，共同开发》，中国外交部网站。危机组织报告，《南海翻波（一）》，引用如前，第 29-30 页。后续报告将进一步分析共同开发所面临的挑战。

³⁷ 危机组织采访，北京，2014 年 8 月。

³⁸ 危机组织采访，中国分析家，北京，2014 年 10 月。

³⁹ 危机组织采访，中国分析家，北京，2014 年 9 月，10 月。

以前，我们不重视也没有积极维护海洋权利，但随着中国崛起，我们无可避免将走向海洋。中国在海洋争端方面的做法或许对其他国家来说显得强硬，但在我看来十分正常。⁴⁰

根据这种看法，随着力量均衡持续向中国一边倾斜，由于中国行事转强带来的外交龃龉将有所缓解。一位安全官员说：“中国相信通过逐渐转向强硬，其他国家将习惯并接受这一改变。它们都是小国家。而美国将深陷于其他地区的危机而无暇分神。”⁴¹

与强硬派相对立的另一极是战略温和派，他们则认为，作为一个正在崛起的大国，中国对外投射力量的需求和能力会越来越大。比起维护主权申索，中国的国家利益更依赖于确保有权使用更广阔的海洋区域。一位知名学者说：“中国已经受益于公海上的自由权利，但还未意识到公海越大，对中国来说越有利。”⁴² 他们认为，维护国际公共领域比“抢地盘心态”更有益于中国的长期战略利益。⁴³

中国政府吸纳两种观点中的元素，但并不支持任何一方。大多数政策精英都可以被称为战术温和派，遵循着中国人所说的“中庸之道”。他们主张中国应该继续申索主权，但需要更加耐心、讲究战术、善于分析得失。他们倾向于将钻井部署视为战术上错误，但将黄岩岛对峙视为胜利，因为中国在黄岩岛事件中巧妙地利用对手的行为获得优势。一位将钻井部署称为“鲁莽行为”的分析家却十分支持在西沙群岛填海造岛，认为这推进了重大的战略利益。⁴⁴ 另一位批评钻井部署的学者则建议中国利用单边开发油气资源向申索对手国施加压力，以实现共同开发，“但地点得在南沙群岛，而不是西沙群岛”。⁴⁵

B. 战略不变，战术更新

钻井平台的外交代价及其引发的自我反省促使中国政府采取了“一些政治调整”。⁴⁶ 主要是重启与越南的双边接触。尤其值得注意的是，中国领导人在 2014 年 8 月接见了越共总书记的特使黎鸿英。双方一致同意“有效管控海上争议，不采取使争议复杂化或扩大化的行动”，越南认为中国政府因此做出了某种形式上的承诺，将不再采取与 981 事件类似的方式行事。一位中国官员也确认，“中国不会再主动出击，至少暂时不会。”⁴⁷

中国政府还表示欢迎东盟发挥更大作用。中国外交部长王毅 8 月提出“双轨思路”的建议：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。⁴⁸ 而一年前，王毅曾说南海争议不是中国与东盟之间的问题。⁴⁹

⁴⁰ 危机组织采访，北京，2013 年 12 月。

⁴¹ 危机组织采访，北京，2014 年 7 月。

⁴² 危机组织采访，北京，2014 年 7 月。

⁴³ 危机组织采访，中国学者，北京，2014 年 7 月，8 月。

⁴⁴ 危机组织采访，北京，2014 年 9 月。

⁴⁵ 危机组织采访，北京，2014 年 8 月。

⁴⁶ 危机组织采访，中国分析家，北京，2014 年 9 月。

⁴⁷ “Viet Nam, China agree to restore, develop ties” [《中越同意恢复关系 发展邦交》]，越南外交部新闻稿，2014 年 8 月 27 日。危机组织采访，包括外交官，北京，2014 年 10 月。

⁴⁸ 《中国外长：中国支持以“双轨思路”处理南海问题》，新华社，2014 年 8 月 10 日。

“双轨思路”标志着中国同意，“南海的和平与稳定应该由中国与东盟国家共同维护”，这较之前认为地区组织不应插手南海的观点有所转变。⁵⁰ 李克强总理则在 11 月重申了双轨思路，并表示支持就达成有约束力的《南海行为准则》采取“早期收获”的方式：先摘低处的果子，例如进行海上搜救合作和设立外交部热线，然后再解决更困难的议题。⁵¹

尽管战术上有所调整，但正如一位为政府提供咨询的学者所说，中国“积极进取的总体战略方向不会变，维权的决心也不会变。”⁵² 也就是说，中国如果认为紧张局势可控，将继续推进其主权申索。例如，中国已经在 2014 年中开始对所控制的岛礁进行填海造地。卫星照片显示，中国围绕在其控制之下的 7 块南沙群岛礁体建造了超过 4 平方公里的陆地，并在永暑礁（Fiery Cross Reef）建立了 3 千米长的飞机跑道。⁵³

随着中国填海建设的规模日渐明朗，地区焦点在 2015 年春再次集中到南海局势上来。美国政府加大了批评力度，总统、国防部长以及高级海军将领密集发声。⁵⁴ 在东南亚各国中，菲律宾的反对声音最大，要求东盟阻止中国的“大规模填海”。⁵⁵ 在 4 月底的一次峰会后，东盟领导人就中国的填海造岛行为表达了“严重关切”，称这些行为“破坏了信任和信心，还可能破坏南海的和平、安全与稳定。”⁵⁶

中国的填海造岛行为据说是来自最高层的“战略决定”，目的在于通过建设前沿机场和供应基地为巡逻船和军舰提供保障，从而强化申索，提升力量投射。⁵⁷ 中国外交部在 4 月份强调，填海造岛主要出于包括搜救和科研在内的和平与民用目的，但同时提到，也是为了满足“必要的军事国防需要”。⁵⁸

这样的解释并没有能够缓解对中国意图的担心。美国太平洋司令部指挥官洛克利尔（Samuel Locklear）称，中国最终可能会在所填

⁴⁹ 《王毅：南海争议不是中国与东盟之间的问题》，China.com[中华网]，2013 年 8 月 29 日。

⁵⁰ 薛力，《“双轨思路”与南海争端的未来》，《世界知识》，2014 年 9 月 11 日。

⁵¹ 《中国东盟重申将致力于落实〈南海各方行为宣言〉》，新华网，2014 年 11 月 14 日。

⁵² 危机组织采访，中国战略家，北京，2014 年 10 月。

⁵³ “China building airstrip-capable island on Fiery Cross Reef” [《中国在永暑岛建造可承载飞机跑道》]，*IHS Jane's Defence Weekly* [《简式防务周刊》]，2014 年 11 月 20 日；“Island Tracker” [《岛屿追踪》]，Asia Maritime Transparency Initiative, Center for Strategic and International Studies [战略与国际研究中心“亚洲海洋透明计划”]。

⁵⁴ 美国太平洋舰队指挥官哈里斯（Harry Harris）上将说，中国正在建造一座“沙长城”，这令人“严重质疑中国的企图”。澳大利亚战略政策研究所讲话，澳大利亚堪培拉，2015 年 3 月 31 日。美国国防部长卡特说，中国的行为“严重加剧了紧张局势，破坏了通过外交解决争端的前景”。“Piling Sand in a Disputed Sea, China Literally Gains Ground” [《争议海域填海 中国步步紧逼》]，《纽约时报》，2015 年 4 月 8 日。美国总统奥巴马指责中国“利用绝对规模和力量迫使他国沦为从属地位”。“Obama says concerned China bullying others in South China Sea” [《奥巴马称关切中国在南海欺压他国》]，路透社，2015 年 4 月 10 日。

⁵⁵ “Manila Appeals to Asean to Stop China Reclamation in South China Sea” [《马尼拉要求东盟阻止中国在南海填海造岛》]，路透社，2015 年 4 月 26 日。

⁵⁶ “Our People, Our Community, Our Vision” [《我们的人民、我们的社区以及我们的视野》]，第 26 次东盟峰会主席声明，吉隆坡、兰卡威，2015 年 4 月 27 日。

⁵⁷ 危机组织采访，中国安全官员、学者、海军将领，北京，2014 年 7 月，9 月，11 月。

⁵⁸ “China's Statement on Its Construction in the South China Sea” [《中国就其在南海造岛发表声明》]，《纽约时报》，2015 年 4 月 10 日。

造的岛屿部署雷达和导弹系统。⁵⁹ 越南虽然并未公开指责中国，以防破坏正在恢复中的双边关系，但担心中国在加强南海的军事力量后，可能会削弱其导弹威慑，或阻断从越南大陆到其所控制的南沙群岛岛屿的补给线路。⁶⁰

中国的填海造岛行动也部分出于紧迫感，因为“其他申索国数十年来一直在建设它们所占据的岛屿，我们只是为了追上它们”。的确，南海申索国中，只有中国和文莱在南沙群岛没有飞机跑道。⁶¹ 中国政府因此拒绝了一项最初由美国提出、后由菲律宾再次提出的提案，即在筹备《行为准则》期间，冻结在南海的所有建设。⁶² 一位分析家说：“中国还是希望推迟行为准则进程，因为我们觉得自己正在拼命弥补错失的时间，中国现在有技术[去维护申索]。”⁶³ 同意“早期收获”措施也可以被视为拖延战术的一部分，这让北京一边展示行为准则进程正在取得进步以缓解外部压力，一边继续采取其认为在战略上至关重要的行动。

C. 紧张缓和循环周期

中国战术调整的程度有限，这意味着南海局势仍不稳定，极易重现紧张局势。由于 3 到 6 月间海上气候有利于捕鱼、勘探、执法巡逻和海军演习，发生冲突的可能性也更大；黄岩岛和 981 事件都是发生在这一时间段。各方在海上的分歧往往成为 5-6 月的高层地区论坛上的口角，但这些会议也为相互接触提供了机会。而 6-9 月的台风期则给冲突降级和外交斡旋提供一个缓冲期。10-11 月的地区峰会——亚太经合组织峰会、东盟-中国峰会和东亚峰会——让各国领导人能够重新接触并重申和平意愿。

自 20 世纪 70 年代以来，中国的行为呈现出一种周期性，即在以强硬（时而具侵略性）行动取得岛屿与海域控制权后，通过安抚性姿态以缓解紧张局势和巩固既得利益，并在这两种状态间交替变换。⁶⁴ 近年来，由于中国更倾向于示强而不愿退后，这一周期一再收缩，也就是说冲突变得更加频繁，缓和间歇期变得更短。一位中国学者称，“我们变得更加强硬，因为我们现在有资金、有技术、有能力这么做。”⁶⁵

中国目前的战略部分由习近平的政策所驱动。在 2013 年 7 月的政治局讲话中，习近平强调中国必须“统筹维权与维稳两个大局”。⁶⁶ 在南海环境中，这两个目标根本上是相互冲突，中国的分析家们称

⁵⁹ PACOM House Armed Services Committee testimony [美国太平洋司令部在众议院军事委员会的证词]，华盛顿，2015 年 4 月 15 日。

⁶⁰ 危机组织采访，外交官，北京，2015 年 4 月。

⁶¹ 危机组织采访，中国分析家，北京，2014 年 7 月，10 月。文莱没有控制任何地形地貌。见附录 B，《各申索国控制和建设岛屿地图》。

⁶² “China Rejects Philippines’ Call for Construction Freeze” [《中国拒绝菲律宾要求冻结建设的提议》]，《华尔街日报》，2014 年 6 月 16 日。

⁶³ 危机组织采访，北京，2014 年 10 月。

⁶⁴ 2011 年前，中国交替使用着两种战略，即“拖延战略”和“扩大战略”，前者“包括保持国家对某片领土的申索，既不让步也不使用武力”，后者“利用高压外交在谈判桌前取得于己有利的成果”。M. Taylor Fravel 在他的《中国的南海战略》一书中详细记录并分析了中国的做法，引用如前。

⁶⁵ 危机组织采访，北京，2014 年 9 月。

⁶⁶ 习近平还说：“我们爱好和平，坚持走和平发展道路，但决不能放弃正当权益，更不能牺牲国家核心利益。”，《推动海洋强国建设不断取得新成就》，china.org.cn，2013 年 8 月 30 日。

这一统筹政策实质是在两个目标中寻求“动态平衡”，但他们也承认并不确切知道这一政策将如何实施。一位海洋机构官员说：“你找不到真正理解这个意思的人。”⁶⁷

对这一政策的诠释之一是，中国政府将“根据国际环境”调整工作重点；因此，中国因钻井平台“招致邻国一致指责我们，影响了我们的国际声誉”之后，将焦点转向了维稳，“但是，如果其他国家在我们保持克制的时候得寸进尺，那维权就变得更加重要”。⁶⁸

D. 习氏风格：做大做快

自 2013 年 3 月成为主席以来，习氏外交政策的特色表现为言辞温和但行动强硬，这让中外观察家们困惑不已。在 2013 年 10 月就中国外交发表的讲话中，习近平强调：“我国周边外交的基本方针，就是坚持与邻为善、以邻为伴，坚持睦邻、安邻、富邻。”⁶⁹一些邻国的外交官认为，这是采取温和路线的信号。⁷⁰

中国的分析家们也认为，这次讲话与习李魅力攻势发生在同一时期，被解读为中国领导人要“改变思路”，将针对海洋争端的强硬方式转变为更加灵活的外交手腕。⁷¹一位中国学者评论道，“立意是好的，但是贯彻起来又是另一回事”，并引述了几个例子。例如，中国于 2013 年 11 月划定东海防空识别区，单方面对进入该空域的飞行器做出规定，引起了领国的不安；中国军队到达曾母暗沙（距马来西亚婆罗洲 80 公里的一座暗礁）宣示主权；部署钻井平台；在南海填海造岛。⁷²他总结说：“由此看来我们现在的外交政策在原则和执行上的差距越来越大。我们的行动和宏观战略目标不符。”⁷³

外交政策的不可预测性也可能反映出习近平的个人风格，据称其特色就是集中决策权，注重快速决策和机密性，从而缺乏对后果的审慎估计。⁷⁴一位中国分析家说：“习近平外交的最大特点就是快。他希望做大做快。”⁷⁵东海防空识别区的设立和 981 钻井平台的部署都体现了这种风格。⁷⁶

部署钻井平台的决定是由中央海洋权益工作领导小组作出的，这个领导小组成立于 2012 年，并据报道至少在初期是由习近平直接领导的。据悉，外交部仅由边界与海洋事务司代表，其“首要关注的是

⁶⁷ 危机组织采访，北京，2014 年 10 月。

⁶⁸ 危机组织采访，中国海洋政策官员，北京，2014 年 10 月。

⁶⁹ 这次讲话的对象包括中央政治局常委、中央书记处书记、国务委员、中央外事工作领导小组、驻有关国家使节、军方领导，以及国有重要骨干企业负责人，体现了会议的重要性。《习近平：让命运共同体意识在周边国家落地生根》，中国外交部新闻稿，2013 年 10 月 25 日。

⁷⁰ 危机组织采访，东京，2014 年 1 月；北京，2014 年 6 月，7 月；马尼拉、河内，2014 年 9 月。

⁷¹ 危机组织采访，北京，2014 年 6 月，7 月，9 月，10 月。

⁷² 欲了解防空识别区的更多内容，见危机组织报告，《旧仇新恨》，引用如前，第 10-14 页。中国视曾母暗沙为其最南端的领土，但该礁距中国大陆 1,800 公里，并且由于不露出海面，所以不被《联合国海洋法公约》视为具有成为领土的资格。“Insight – China’s assertiveness hardens Malaysian stance in sea dispute” [《视点——中国的强硬举措令马来西亚在海洋争端中的立场更为坚定》]，路透社，2014 年 2 月 26 日。

⁷³ 危机组织采访，北京，2014 年 7 月。

⁷⁴ 危机组织采访，中国分析家，北京外交官，2014 年 6 月，8 月，10 月。

⁷⁵ 危机组织采访，北京，2014 年 6 月。

⁷⁶ 见有关公布防空识别区的危机组织报告，《旧仇新恨》，引用如前，第 10-14 页。

主权”，亚洲司的意见并没有得到考虑。⁷⁷ 一位分析家解释说，“没有进行足够的风险评估，没有与了解越南的专家进行商议。”⁷⁸ 由于对激烈的反应毫无防备，中国政府在数周内措不及防，急于控制局势。⁷⁹

中国分析家们说，习近平主席“被普遍认为希望中国更加主动地维护海洋主张”。⁸⁰ 在中国体系内，大部分官僚和分析人士认为他们的工作就是“揣测圣意”并依此提供分析和建议，这种理解加之爱国主义盛行，令外交政策偏向强硬路线。⁸¹ 一位分析家说，许多人“宁左勿右”，因为“左”也就是保守和强硬路线带来的政治风险更少，这种说法得到的共鸣很多。⁸² 温和派机构倾向于自我审查。中国分析家说，外交部常由于担心自己显得过于软弱，而不对强硬举动提出异议。而这“在某种程度上是放弃了自己的职责。其言论有时甚至比军队还要强硬。”⁸³

在政策的执行上，“每个机构都打着[将中国建设成为一个]海洋强国的旗号来推动自己的部门利益”。⁸⁴ 因此，海南，一个岛屿省份，在 2013 年 11 月颁布规定，要求在其管辖水域作业的外国船只取得中国国务院颁发的许可证。⁸⁵ 规定引发了地区担忧，因为海南称对南海所有岛礁及有关海域有管辖权。⁸⁶ 中国分析家说，这些规定的制定是由于海南省“太急于”展示权威，但它其实并没有能力监管这么大的区域。⁸⁷ “他们宁愿被批评没有能力也不愿被指责缺乏政治意愿。”⁸⁸

E. “我们主要担心美国”

另一个让中国对外政策反复无常的因素与其目光狭隘有关。一位安全机构分析员说：“中国通常从大国博弈的角度来看南海问题。我们用中美关系来解读一切，而不花时间和精力去了解小国家。”⁸⁹ 东南亚各国被认为是国际上“没有什么影响力的小国”；因而许多人认为强硬申索主权的“风险相对较低”。⁹⁰ 近年来的一些事件可能巩固了这样的看法，因为南海局势的激化虽然给中国外交带来了挑战，却并未将其扰乱，而且既成事实变得对中国更为有利。“我们自认我们有能力将与小国之间的紧张局势收放自如，并管控与它们的关系.....[但是]我们控制不了美国，所以我们主要担心美国”。⁹¹

⁷⁷ 危机组织采访，隶属安全机构的中国分析家，北京，2014 年 10 月。

⁷⁸ 危机组织采访，中国海洋战略分析家，北京，2014 年 10 月。据报道，参与者包括联合领导海警的国家海洋局和公安部、海军、油井所有者中石油、钻井所有者中海油以及外交部。

⁷⁹ 危机组织采访，中国分析家、官员，北京，2014 年 7 月，9 月，10 月。

⁸⁰ 危机组织采访，北京，2014 年 6 月，9 月。

⁸¹ 危机组织采访，中国官员、分析家，北京，2014 年 3 月，10 月。对民族主义的分析，见危机组织报告，《南海翻波（一）》，第 26-28 页；《凶险水域》，第 17-19 页，均引用如前。

⁸² 危机组织采访，北京，2014 年 7 月，10 月。

⁸³ 危机组织采访，北京，2014 年 7 月，10 月。

⁸⁴ 危机组织采访，中国分析家，北京，2014 年 9 月。

⁸⁵ 《海南省实施〈中华人民共和国渔业法〉办法》，海南人民政府新闻稿，2013 年 11 月 29 日。

⁸⁶ 海南省政府网站，www.hainan.gov.cn/code/V3/zjhn.php。

⁸⁷ 危机组织采访，北京，2014 年 2 月，9 月。

⁸⁸ 危机组织采访，中国分析家，北京，2014 年 10 月。

⁸⁹ 危机组织采访，北京，2014 年 10 月。

⁹⁰ 危机组织采访，中国学者，北京，2014 年 7 月。

⁹¹ 危机组织采访，中国安全机构分析家，北京，2014 年 10 月。

对美国一门心思的关注意味着中国政府内外的分析人士们要迎合领导层的兴趣，以获得资金、关注和可信度。一位中国安全机构的分析员解释说：

领导层觉得美国是唯一重要的因素……所以他们在每个问题上都想知道美国的作用是什么。因此，研究员们也把美国的角色写进他们研究的每一个问题。而这就让领导层更加相信所有问题的背后都有美国人捣鬼，因此形成了恶性循环。⁹²

在政府外的分析人士中，“那些研究大国关系的人并不一定了解东海或东南亚，但他们备受重视”，并受邀为决策者们出谋划策。⁹³ 结果是中国政府坚信美国是激化地区紧张局势的罪魁祸首，随之而来的还有“域内国家研究的式微”。⁹⁴

这些说法已经成为一种自我应验的预言。域内各国对中国的行为感到不安，对中国的目的感到不确定，于是纷纷转向美国寻求安全保证。菲律宾政府在关闭其领土内的美国军事基地 20 年后，于 2014 年 4 月升级了与美国的防务条约，同意与美共享其 5 个军事基地中的 3 个。⁹⁵ “连越南都感受到了巨龙灼热的呼吸，向美国寻求帮助”。⁹⁶ 美越这两个曾经的宿敌在 2013 年 7 月签署了“全面伙伴关系”。当年 12 月美国政府许诺向越南民事海洋机构提供 1800 万美元援助——虽然数额不大，但具有重要的象征意义，2014 年 10 月部分解除了对越南的致命武器禁运。一位越南分析家说：“我们希望美国扮演[地区]警察的角色。”⁹⁷

F. 一带一路

2014 年上半年域内各国向美国倾靠，加之美国政府愈加强烈地指责中国，令中国政府开始调整其区域政策，特别是与东盟的关系。以前，中国担心东盟成员国会在有关南海的磋商中联合起来对付自己，所以试图限制东盟的作用。然而，由于一些成员国越来越担心中国利用东盟内部分歧对其进行分化瓦解同时也怀疑东盟保持凝聚力的能力，这些国家更加积极向美国示好。⁹⁸

由于感知到美国的阴影正逐渐逼近，中国看到了与东盟增进合作关系的价值。一位中国学者说：“中国可以利用东盟约束菲律宾，遏制美国的影响”。⁹⁹ 2014 年 10 月，中国外交部副部长傅莹讲到：“中国亚洲政策的重点之一，就是支持和参与东盟发起的对话合作体系。”她说，中国更乐见“东盟方式”而不是“美国主导的单边军事

⁹² 危机组织采访，北京，2014 年 10 月。

⁹³ 危机组织采访，中国学者，2014 年 10 月。

⁹⁴ 危机组织采访，中国学者，北京，2014 年 9 月。

⁹⁵ 美菲《加强国防合作》协议，2014 年 4 月 28 日。

⁹⁶ 危机组织采访，印尼高层安全顾问，雅加达，2014 年 12 月。

⁹⁷ “Joint Statement by President Barack Obama ... and President Truong Tan Sang” [《奥巴马总统与张晋创主席联合声明》]，白宫新闻稿，2013 年 7 月 25 日。“U.S.-Vietnam Comprehensive Partnership” [《美越全面伙伴关系》]，国务院新闻稿，2013 年 12 月 16 日。“U.S. Eases Embargo on Arms to Vietnam” [《美国放松对越武器禁运》]，《纽约时报》，2014 年 10 月 2 日。危机组织采访，河内，2014 年 9 月。

⁹⁸ 有关东盟作用的更多分析，见下文第 V.C 节。

⁹⁹ 危机组织采访，北京，2014 年 10 月。

联盟”。¹⁰⁰ 由于中国与东盟在南海和其他问题上合作的承诺目前还没有带来实质性的成果，因此既没有令成员国对中国的诚意感到放心，也没有让它们对东盟重树信心，但东盟可借机提升自身相对中国的地位，尤其是在习近平政府正在为推动中国长期战略目标而寻求地区合作之际。

习近平外交政策宏图的一个主要支柱就是其所倡导的“一带一路”计划，包括“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”。该计划通过投资建设基础设施，提升贸易投资并加深人文交流，在全球范围投射中国的影响力。“一带”贯穿中亚、俄罗斯、西亚直至欧洲。“一路”的终点也是欧洲，但经由南海和印度洋国家。¹⁰¹ 习近平于 2013 年 10 月在雅加达将“一路”描述为与东盟各国迈向“命运共同体”的道路。¹⁰²

“一带一路”是中国外交的重中之重，但其实施可能会受困于南海紧张局势。一位中国分析家说：“如果我们同东盟各国的关系受到损害，就别想什么海上丝绸之路了。”¹⁰³ 一些外交政策思想家因此呼吁重新评估维护海洋申索的需要，以此将更大的战略目标置于优先地位，并缩小言行不一的差距。一位中国分析家说：“如果中国希望有小弟跟着，其外交政策就需要保持一致性和可预测性。”¹⁰⁴ 这在东南亚会受到欢迎，因为这里的海事冲突已经严重破坏了对中国外交的信心。

¹⁰⁰ 傅莹，“Answering Four Key Questions About China’s Rise” [《回答关于中国崛起的四个问题》]，*Huffington Post* [《赫芬顿邮报》]，2014 年 10 月 17 日。

¹⁰¹ 《一图看懂“一带一路”框架思路》，新华社，2015 年 3 月 29 日。

¹⁰² “Xi in call for building of new ‘maritime silk road’” [《习近平呼吁建设新“海上丝绸之路”》]，《中国日报》，2013 年 10 月 4 日。

¹⁰³ 危机组织采访，北京，2014 年 10 月。

¹⁰⁴ 危机组织采访，北京，2014 年 8 月。

III. 马尼拉：“仲裁是我们的砝码”

当阿基诺三世在 2010 年 6 月成为菲律宾总统之际，中菲都曾希望延续其前任治下的双边关系“黄金期”。前菲律宾总统阿罗约任期期间曾寻求并获得了中国慷慨提供的基础设施建设贷款。¹⁰⁵ 为准备早日访华，据悉阿基诺决定不派代表参加 2010 年诺贝尔和平奖颁奖典礼，因为获奖人是异议人士刘晓波。同年，阿基诺政府不顾台湾当局反对，将 14 名涉嫌国际诈骗的台湾人移交中国政府。¹⁰⁶ 一位菲律宾安全分析家称：“阿基诺的意图是在 2011 年访华，并将 2012 年和 2013 年作为友好交流年”。¹⁰⁷ 然而，双边关系急剧恶化。中国执法船只对峙冲撞菲律宾船只事件令阿基诺宣布“我们必须让世界知道我们时刻准备保卫我们的领土”。¹⁰⁸ 他还声称，被中国政府树为南海合作典范的中越菲联合油气勘探项目“根本就不该发生”。¹⁰⁹

北京方面对阿基诺的看法也开始恶化。一位中国分析家说“在阿基诺三世成为总统时，我们希望和他建立良好关系”，他举例说中国在 2010 年向菲律宾提供了 11 亿美元援助开发资金，占菲律宾募集到的海外开发资金总额的 12%。¹¹⁰ “但很快他就和美国一起指责中国。我们觉得被扇了个大耳光。”¹¹¹ 然而，阿基诺政府内部人士或与当局关系密切的人都认为菲律宾政府是因为觉得被中国“欺负”了，所以“才与美国保持一致”。¹¹² 在美国长大并据称“非常亲美”的罗萨里奥被任命为菲律宾外长后，在阿罗约执政时期较有影响

¹⁰⁵ Aileen S.P. Baviera, “The Influence of Domestic Politics on Philippine Foreign Policy: The case of Philippines-China relations since 2004” [《国内政治对菲律宾外交政策的影响：2004 年以来的中菲关系》]，拉惹勒南国际研究院（RSIS）工作文件，2012 年 6 月 5 日。

¹⁰⁶ 危机组织采访，菲律宾学者，马尼拉，2014 年 9 月；前阿基诺政府官员，北京，2014 年 12 月。“MOFA protests over deportations” [《外交部抗议驱逐令》]，*Taipei Times* [《台北时报》]，2011 年 2 月 3 日。

¹⁰⁷ 危机组织采访，菲律宾安全分析家，马尼拉，2014 年 9 月。

¹⁰⁸ 危机组织报告，《南海翻波（一）》，引用如前，第 5-6 页。

¹⁰⁹ “PNoy: JMSU with China, Vietnam ‘shouldn’t have happened’” [《菲律宾：‘本就不该’与中越签订〈联合海洋地震合作协定〉》]，*ABS-CBN News* [《ABS-CBN 新闻》]，2011 年 1 月 4 日。中菲政府在 2004 年同意签订联合开发协定。越南政府一开始回绝，后来又勉强参加。该项目受到菲律宾国内的强烈抨击，并于 2008 年 8 月失效。“Malacanang open to probes on Spratlys deal” [《政府同意对西沙群岛进行勘探》]，*ABS-CBN News* [《ABS-CBN 新闻》]，2008 年 3 月 9 日。“RP-China-Vietnam exploration deal on Spratlys lapses” [《中越西沙群岛开发协议失效》]，*Philippine Daily Inquirer* [《菲律宾每日问讯者报》]，2008 年 7 月 11 日。

¹¹⁰ “ODA down in 2010” [《2010 年政府开发援助款项减少》]，*Inquirer Global Nation* [《问讯者报——全球国家》]，2011 年 2 月 17 日。

¹¹¹ 危机组织采访，北京，2014 年 10 月。在 2010 年 7 月的东盟地区论坛上，美国国务卿希拉里·克林顿将在南海的航行自由称为“国家利益”，并对“任何申索国使用或威胁使用武力”的做法提出批评。中国指责美国扩大事端，并称她的讲话“实际上是在攻击中国”。阿基诺在不同场合都公开支持了希拉里的言论。Jay Solomon, “U.S. Takes On Maritime Spats” [《美国接手海事争端》]，《华尔街日报》，2010 年 7 月 24 日；《杨洁篪外长驳斥南海问题上的歪论》，中国外交部新闻稿，2010 年 7 月 26 日；“Speech of President Aquino at the Council on Foreign Relations, New York City” [《阿基诺总统在美国对外关系委员会上的讲话》]，*Philippine Official Gazette* [《菲律宾政府公报》]，2010 年 9 月 23 日；“Statement by President Benigno S. Aquino III at the 2nd ASEAN-US Leaders’ Meeting” [《阿基诺总统在第二次东盟-美国领导人会议上的讲话》]，菲律宾政府公报，2010 年 9 月 24 日。

¹¹² 危机组织采访，菲律宾学者，马尼拉，2014 年 9 月；前阿基诺政府官员，北京，2014 年 12 月。

力的亲华派失去了优势地位。¹¹³ “外交部这个地方，大家只听从命令，不会挑战部长”。¹¹⁴

2012 年 1 月，菲律宾政府宣布可能会为美军的补给、加油和修理部署提供更大便利。¹¹⁵ 中国政府大为震怒：

许多人觉得我们不能让菲律宾继续从中国获得经济利益而在安全方面靠拢美国。菲律宾基本上被认为是美国的走狗。我们也觉得没有必要努力赢取菲律宾的支持，所以也就放弃了向阿基诺政府示好。¹¹⁶

就是在这种互不信任感不断攀升，外交关系日益冷却的大环境下，黄岩岛对峙爆发——双方都认为这是两国关系的转折点。

A. 黄岩岛对峙

黄岩岛事件发生于 2012 年 4 月 10 日。当时一艘由退役的美国海岸警卫队快艇改装的菲律宾军舰在附近巡逻，其海员登上了几艘停靠在黄岩岛泻湖上的中国渔船，调查可能的非法捕鱼活动。两只中国海监船在收到渔民发来的求救信号后不久到达现场，双方继而发生对峙，最高峰时多达数十只船。¹¹⁷ 而为化解冲突所进行的外交努力陷入极度混乱。

官方上，双方都宣称对该岛拥有主权，并要求对方撤退。在马尼拉，中国驻菲律宾大使馆和菲律宾外交部在 4 月 25 日后停止了相互沟通。在北京，菲律宾已经有一年时间没有驻华大使。中国外交部副部长傅莹三次召唤菲律宾驻华外交事务临时代办，并在 5 月 9 日的第三次会见中说：“如果此事继续恶化，中国方面已做好准备采取必要措施”。¹¹⁸

根据后来的一些信息，阿基诺曾授权参议员特瑞兰尼斯（Antonio Trillanes）与中国官员进行暗道对话。据称特瑞兰尼斯通过之前的一次访华与中方建立了有关联系，而一个中菲商业协会搭桥促成了他 4 月和 7 月的代表团访问。¹¹⁹ 但菲律宾外交部长对此毫不知情。结果当 9 月份特瑞兰尼斯的活动被公开后，他和罗萨里奥在媒体上互相指责。特瑞兰尼斯认为自己在说服中国政府减少对峙船只上有功，并说罗萨里奥“几乎把我们卷入了一场与超级大国邻国的武装冲突”。而

¹¹³ 危机组织采访，菲律宾分析家，马尼拉，2014 年 9 月；前阿基诺政府官员，北京，2014 年 11 月。

¹¹⁴ 危机组织采访，前菲律宾高层外交官，马尼拉，2014 年 9 月。

¹¹⁵ “US military seeks more access in Philippines” [《美军寻求在菲获得更多部署空间》]，路透社，2012 年 2 月 9 日。

¹¹⁶ 危机组织采访，中国分析家，北京，2014 年 10 月。

¹¹⁷ “Scarborough shoal standoff: A timeline” [《黄岩岛僵局：时间线》]，《菲律宾每日问讯者报》，2012 年 5 月 9 日。

¹¹⁸ “Philippines to ‘secure sovereignty’ if challenged by China” [《若受中国挑战 菲将“维护主权”》]，《菲律宾每日问讯者报》，2012 年 4 月 11 日；“China prepared for escalation of maritime standoff” [《中国准备应对海事僵局扩大》]，法新社，2012 年 5 月 8 日；《外交部边海司司长邓中华接受凤凰卫视访谈文字实录》，中国外交部新闻稿，2012 年 5 月 10 日。

¹¹⁹ “Back channels of diplomacy: Trillanes, MVP, US talk to China for PHL” [《外交暗道：特瑞兰尼斯、美国就菲律宾问题与中国对话》]，GMA 在线新闻，2012 年 9 月 21 日。危机组织采访，菲律宾分析家，马尼拉，2014 年 9 月。

罗萨里奥则反驳说暗道外交“弊大于利”。¹²⁰ 阿基诺据称“急于保持一个团结的内阁”，因此，当罗萨里奥威胁要辞职时，阿基诺让特瑞兰尼斯“偃旗息鼓”。¹²¹

另一方面，中美高层官员 6 月份在弗吉尼亚会面，此后，菲律宾方面称美方传信说中国已经同意双方同时撤走船只。¹²² 6 月中旬，双方以台风迫近为由撤走船只，然而，中国船舰不久后返航，封锁了黄岩岛泻湖的出入口。菲律宾指责中国不讲信用。中国政府否认曾达成任何协议。¹²³

这样的结果使菲律宾国内的政策辩论发生了决定性变化。一位研究中国的菲律宾学者说“中国这样的行为使温和派无话可说”，他还说，“菲律宾的基调从与中国一起寻求解决办法转变为寻求针对中国的办法”。¹²⁴ 最终，“外交部认定与中国进行谈话不再有用”，而对 中国进行法律追索的办法“跃到了前台”。¹²⁵

B. 仲裁

2011 年年中，中国执法船只力图驱逐一艘在礼乐滩进行地震勘测的菲律宾船只。该水域位于菲律宾申索的经济专属区内，此事件后，“将中国送上法庭”的提议开始在菲律宾受到重视。¹²⁶ 虽然法律界还未就建立案件的基础达成一致，但一场激烈的争论在“双边派”和“多边派”之间展开。前者将促进与中国的经济纽带放在首位并倡导磋商，而后者则认为“中国对于菲律宾而言过于强大，菲律宾无法独自对抗中国，而且在双边协谈中也毫无优势可言。”据称，阿基诺“最初一直犹豫不决”是否采用法律手段，“因为不确定菲律宾能赢”。¹²⁷ 然而，黄岩岛对峙事件被菲律宾分析家们公认为“转折点”或“最后一根稻草”，此后菲国内一致倒向诉诸法律的决定。¹²⁸ 一位前高级外交官说：“我们没有什么能够抵抗中国的经济或军事手段，法律手段是我们唯一能用的。”¹²⁹

菲律宾政府于 2013 年 1 月 22 日向国际海洋法法庭提起针对中国的仲裁程序。¹³⁰ 除了重申自身的申索，菲律宾还要求法庭宣布中国

¹²⁰ “Aquino’s back channel to China is Trillanes” [《阿基诺与中国的外交暗道是特瑞兰尼斯》]，《菲律宾每日问讯者报》，2012 年 9 月 19 日；“Trillanes, From coup plotter to backdoor negotiator” [《特瑞兰尼斯，从政变首领到暗道谈判者》]，法新社，2012 年 9 月 19 日；《外交暗道》，引用如前。

¹²¹ 危机组织采访，菲律宾分析家，马尼拉，2014 年 9 月；“President Aquino backs Trillanes story” [《总统阿基诺支持特瑞兰尼斯说法》]，《菲律宾每日问讯者报》，2012 年 9 月 22 日。

¹²² 危机组织采访，菲律宾官员，分析家，马尼拉，2014 年 9 月。另见，“US strategists face dilemma over Beijing claim in South China Sea” [《美国战略家面对中国南海申索左右为难》]，《Financial Times》[《金融时报》]，2014 年 7 月 9 日。

¹²³ 《外交暗道》，引用如前。

¹²⁴ 危机组织采访，马尼拉，2014 年 9 月。

¹²⁵ 危机组织采访，同上，菲律宾国际法专家，2014 年 9 月。

¹²⁶ “Philippines halts tests after China patrol challenge” [《菲律宾受中国巡逻干扰终止测试》]，BBC 新闻，2011 年 3 月 8 日。

¹²⁷ 危机组织采访，前高级外交官、菲律宾学者和法律专家，马尼拉，2014 年 9 月。

¹²⁸ 危机组织采访，菲律宾国际法律专家、中菲关系学者、资深记者、退休外交官，马尼拉，2014 年 9 月。

¹²⁹ 危机组织采访，马尼拉，2014 年 9 月。

¹³⁰ “The Republic of the Philippines v. The People’s Republic of China” [《菲律宾共和国诉中华人民共和国案》]，常设仲裁法庭。

根据九段线进行的海洋申索“违反《联合国海洋法公约》，是无效的”。菲律宾称，中国根据不合法的申索非法占据了南海的 8 个岛礁，并对菲律宾专属经济区和/或大陆架内的其他区域非法提出了权利申索，对这些区域的自然资源进行了非法开采。菲律宾没有申请对这些地形地貌的主权进行裁决，因为这超出了海洋法法庭的司法管辖范围。¹³¹ 中国外交部于 2 月 19 日指责菲律宾违反 2002 年《南海各方行为宣言》所达成的共识，即“由直接有关的主权国家之间通过谈判解决争议”，并拒绝参加仲裁。¹³²

中国分析家称，北京最初反应缓慢，因为外交部认为菲律宾不太可能兑现其威胁，将中国真的送上法庭。中国政府因此在菲律宾正式申请仲裁时措手不及，并断定菲律宾最终的决定是受到了美国的唆使。¹³³ 在中国看来，菲律宾由一家华盛顿的律所代表这一事实更坐实了这一推想，而因此更坚信与阿基诺接触毫无价值。¹³⁴

中国政府表面上对仲裁案表示轻视，但却感到“被菲律宾逼到墙角”并因此非常恼火。据一位国际法专家说，中国不可能接受仲裁：

... 因为中华人民共和国自成立以来就从未接受过第三方对主权争议的解决方案，一直坚持双边磋商。中国担心，如果回应了菲律宾的仲裁提案，将为越南、印尼和马来西亚等其他国家树立先例，令它们效仿菲律宾。¹³⁵

中国国际法专家也承认对九段线进行辩护比较困难；所以“如果结果对中国不利，最好是置之不理”。¹³⁶

然而，中国政府也敏锐地意识到拒绝参加仲裁所造成的名誉损失，一位中国的法律专家说，“这造成了一种中国不接受国际约束的印象”。¹³⁷ 为了给自己的立场找理由，并预先应对挑战九段线合法性的判决，中国在 2014 年 12 月发表了一份立场文件，称该仲裁案不可避免地牵涉领土主权，因此不在国际海洋法法庭管辖范围内。文件指出，中国在 2006 年的声明已经拒绝接受《联合国海洋法公约》包括仲裁在内的进行海洋划界的强制性争端解决程序；中国还再次指责菲律宾违反《南海各方行为宣言》。¹³⁸

双边关系自此陷入了“进退维谷的僵局”。¹³⁹ 自菲律宾政府提请仲裁后，两国外交部间仅保持着业务层级的来往和形式上的多边接

¹³¹ 《申索通知与诉状》，引用如前。

¹³² “Foreign Ministry Spokesperson Hong Lei’s Regular Press Conference on February 19, 2013” [《2013 年 2 月 19 日外交部发言人洪磊主持例行记者会》]，外交部新闻稿，2013 年 2 月 19 日。

¹³³ 危机组织采访，北京，2014 年 9 月，10 月。

¹³⁴ 首席律师是 Foley Hoag LLP 律师事务所的 Paul S. Reichler 和 Lawrence H. Martin。危机组织采访，中国分析家、国际法专家，北京，2014 年 9 月，10 月。

¹³⁵ 危机组织采访，北京，2014 年 9 月。

¹³⁶ 危机组织采访，中国分析家，国际法专家，北京，2014 年 9 月，10 月。

¹³⁷ 危机组织采访，北京，2014 年 10 月。

¹³⁸ “对于《公约》第 298 条第 1 款 (a)、(b) 和 (c) 项所述的任何争端（即涉及海洋划界、领土争端、军事活动等争端），中国政府不接受《公约》第 15 部分第 2 节规定的任何国际司法或仲裁管辖。”《中国依〈联合国海洋法公约〉第 298 条规定提交排除性声明》，中国。第 2 节引用的是《联合国海洋法公约》的几个规定争端将由国际海洋法法庭、国际法院、临时仲裁或“特别仲裁法庭”裁决的条款。第 287 条。《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》，中国外交部，2014 年 12 月 7 日。

¹³⁹ 危机组织采访，中国分析家，北京，2014 年 8 月；菲律宾学者，马尼拉，2014 年 9 月。

触，中国含蓄地将撤诉定为恢复高层外交的前提条件。¹⁴⁰ 而阿基诺政府为仲裁压入了巨大的政治资本，而且申请仲裁的决定也受到参议院和众议院的支持，意味着是在国家共识的基础上做出的决定，因此自然不能撤诉，除非可能达成诸如行为准则之类的具体成果；¹⁴¹ 菲律宾分析家们说：“中国将开放高层沟通作为迫使菲律宾撤消仲裁的砝码。但仲裁是我们的砝码。”¹⁴²

C. “相互折衷”

仲裁案的裁决预计将于 2015 年底或 2016 年初出炉。如若结果对中国不利，届时中菲两方如何应对，将对双边关系构成又一重大挑战。一位中国安全机构的分析家说：“中国关心的是菲律宾将会就结果做出什么举动，是否会到处宣扬，指责中国不尊重...国际法？”¹⁴³

菲律宾已经发起了一场公关大战。据一位菲律宾前国家安全顾问说，“中国可以不理睬仲裁，但如果一个国家无视法治，就不能自称为现代国家。”¹⁴⁴ 在 2014 年 2 月的访问中，阿基诺呼吁国际社会采取更多行动支持菲律宾抵制中国的独断专行，不然就会面临与二战前对希特勒绥靖所造成的类似后果。¹⁴⁵

然而，一些外交政策分析家们也建议政府放低对中国的公开指责，以便为外交留余地。一位权威的中国观察家说，虽然寻求仲裁、通过东盟促成行为准则、并加强与美国联盟的大方向没错，但“我们的外交仍然有失粗糙。缺失的环节是与中国继续进行对话”。一位刚退休的高级外交官更为直率地说：“我不喜欢 [阿基诺] 在处理与中国的关系上这种极度嚣张的方式。这不是说我们要向中国低头，而是说我们应该以亚洲的方式解决问题。亚洲的处理方式就是要给别人留

¹⁴⁰ 危机组织采访，中国分析家，北京，2014 年 8 月，10 月。当阿基诺宣布他将率菲律宾代表团参加于 2013 年 8 月在中国南宁举办的中国-东盟博览会后，中国政府要求他将访问延期至“更为有利的时期”；外交部则称，中国从未邀请阿基诺参加。“Manila says China withdraws invitation for Aquino” [《马尼拉称中国退回对阿基诺的邀请》]，美联社，2013 年 8 月 29 日。

¹⁴¹ “Resolution Supporting the Move of ... President ... Aquino III, to File an Arbitration Case against China” [《关于支持总统阿基诺三世提出针对中国申请仲裁的决议》]，参议院第 931 号决议，2013 年 1 月 23 日；“Resolution Strongly Supporting the Filing of an Arbitration Case against China” [《关于强烈支持针对中国申请仲裁的决议》]，众议院第 3004 号决议，2013 年 1 月 23 日。“Philippine President Aquino favours code of conduct in South China Sea row with China” [《菲律宾总统阿基诺赞同通过行为准则解决与中国的南海争端》]，*Straits Times* [《海峡时报》]，2014 年 11 月 19 日。

¹⁴² 危机组织采访，马尼拉，2014 年 9 月。

¹⁴³ 危机组织采访，北京，2014 年 10 月。

¹⁴⁴ 危机组织采访，菲律宾前国会成员及国家安全顾问，马尼拉，2014 年 9 月。

¹⁴⁵ “Philippine Leader Sounds Alarm on China” [《菲律宾领导人对中国发出警告》]，《纽约时报》，2014 年 2 月 4 日。阿基诺政府称，阿基诺并不是“直接将中国比作希特勒”，但这是在中国政府对此大为震怒之后才这样说的。“China slams Philippine leader for Hitler comparison” [《中国猛烈抨击菲律宾领导人的希特勒比喻》]，BBC 新闻，2014 年 2 月 5 日；“Philippine president compares China’s expansion to Nazi Germany” [《菲律宾总统将中国的扩张比作德国纳粹》]，《The Telegraph》[《每日电讯报》]，2014 年 2 月 5 日。阿基诺在当年 9 月访欧时，仍继续公开指责“中国的强硬行为”。“Spain to support PH in sea row” [《西班牙在海洋争端中支持菲律宾》]，《菲律宾每日问讯者报》，2014 年 9 月 16 日；“Aquino asks Europe for support in South China Sea dispute with Beijing” [《阿基诺请求欧洲在与中国的南海争端中提供支持》]，《菲律宾每日问讯者报》，2014 年 9 月 17 日；“German Chancellor Merkel backs PH stance on China row” [《德国总统默克尔在中菲争端中支持菲律宾》]，《菲律宾每日问讯者报》，2014 年 9 月 19 日。

点面子。”¹⁴⁶ 然而，一位分析家说，让马尼拉降低调门，“中国需要和我们各退一步”，例如通过解除对黄岩岛的封锁，减缓填海造岛，后者“在视觉上直接提醒着菲律宾和地区各国注意中国的咄咄逼人。”¹⁴⁷

¹⁴⁶ 危机组织采访，马尼拉，2014 年 9 月。

¹⁴⁷ 危机组织采访，马尼拉，2014 年 9 月。

IV. 河内：“等待观望”

虽然越南与美国有所缓慢接近，两国并不是条约同盟国，而越南与中国有着 1,300 公里的边界，与北京仍有共产主义亲缘关系。随着 2011 年与菲律宾的关系开始恶化，中国制定了“一打一拉”的政策：即向菲律宾施加压力的同时向越南示好。¹⁴⁸ 越南因此成为中国在 2013 年下半年展开魅力攻势的主要对象。

如上所述，中越进行了多次高层互访，一致同意设立热线和扩大北部湾的石油联合开发区域，还发表联合声明，表示“切实管控好海上分歧，不采取使争端复杂化、扩大化的行动”。¹⁴⁹ 越南认为这一系列外交举措标志着，“中国与东南亚关系将发生积极改变”，中越双边关系正在走上坡路。¹⁵⁰ 但是，“突然间发生的钻井平台事件，是非常不友好的举动，也是非常清楚的恐吓信号，与领导人谈话中的睦邻友好背道而驰。”¹⁵¹

A. “一记警钟”

981 钻井平台事件在越南引发了许多令人不安的疑问。¹⁵² 一位自 20 世纪 90 年代初以来就一直参与和中国的争端管理的越南资深外交官说，中国政府的举动打破了所有既定模式。“中国没有任何借口。事先没有给过任何信号。越南现在无法预测中国的行动。我们不理解为什么中国在双边关系好的时候这么做。中国想从与越南的争端中获得什么？”¹⁵³

越南还认为中国政府在危机期间一直拒绝进行有意义的沟通，因此非常不满。双方期间沟通了 30 多次，主要是外交部业务级别的沟通，“但他们不是决策者。热线也没用过。”¹⁵⁴ 据一位越南外交官说，会谈“只是宣布双方的官方立场”。¹⁵⁵ 中国国务委员杨洁篪在 2014 年 6 月访问越南，但据称“毫无成果”。¹⁵⁶ 越南要求通过党对党的渠道向北京派遣特使的要求也被拒绝。¹⁵⁷

越南外交官也注意到中方公开对此事发表评论的最高级别官员也不过是外交部边界与海洋事务司的副司长，并认为这并不寻常。¹⁵⁸ 如此单薄的沟通宣传可能也反映了越南的强烈反弹让中国政府措手不及。¹⁵⁹

¹⁴⁸ 危机组织采访，中国分析家，北京，2014 年 10 月。

¹⁴⁹ 《新时期深化中越全面战略合作的联合声明》，外交部新闻稿，2013 年 10 月 15 日。

¹⁵⁰ 危机组织采访，越南官员、分析家，河内，2014 年 9 月。

¹⁵¹ 危机组织采访，越南官员，河内，2014 年 9 月 8 日。

¹⁵² 危机组织采访，越南分析家，河内，2014 年 9 月。

¹⁵³ 危机组织采访，河内，2014 年 9 月。

¹⁵⁴ 危机组织采访，外交官，北京，2014 年 9 月。

¹⁵⁵ 危机组织采访，越南外交官，河内，2014 年 9 月。中国外交部称在会谈期间曾要求“越南停止非法干扰活动”。《“981”钻井平台作业：越南的挑衅和中国的立场》，外交部新闻稿，2014 年 6 月 8 日。

¹⁵⁶ 危机组织采访，越南官员，河内，2014 年 9 月。“China scolds Vietnam for ‘hyping’ South China Sea oil rig row” [《中国指责越南“炒作”南海石油钻井争端》]，路透社，2014 年 6 月 18 日。

¹⁵⁷ 危机组织采访，越南外交官，分析家，北京，河内，2014 年 9 月。

¹⁵⁸ 危机组织采访，越南官员，河内，2014 年 9 月。

¹⁵⁹ 危机组织采访，越南分析家，河内，2014 年 9 月。

由于紧张局势升级和外交停滞，越南国内的公众愤怒在 5 月中旬达到了沸点，演变为大规模致命反华暴乱。¹⁶⁰ 由于暴徒袭击中国在越的商业和投资，中国政府撤离了 3000 多名公民。¹⁶¹ 一位河内的分析家说，此次民族主义浪潮“堪比 1979 年”中越战争时期。“领导层腹背受敌。支持与中国建立友好关系的人无法合理解释自己的政策。”¹⁶² 越南政府开始考虑采取针对中国的法律行动，并派律师前往菲律宾向同行取经。¹⁶³

中国在 7 月中撤走钻井平台，比计划提前一个月，然后重启外交。¹⁶⁴ 北京同意接见越南特使，越南政府将此举动视为北京仍然重视双边关系并想要和解的信号，因此觉得“将问题提交法庭并不是明智的政治选择，对总体关系也不利”。¹⁶⁵ 然而，越南仍觉得无法把握中国的意图。越南政府想要中国明确保证不会再采取类似部署钻井平台的行动，但中国仅模糊地承诺“双方同意让已有机制发挥更大作用”。¹⁶⁶ 越南分析家担心中国可能在天气适宜时，重新向争议水域部署钻井平台。“我们不得警惕，看看中国还有可能向哪里部署钻井。”¹⁶⁷

981 事件加深了越南对于中国意图的怀疑。一位隶属外交部的分析家说，越南视此为“一记警钟”，并因此认为“无论我们多努力地试图保持良好关系，中国都将试图独占南海”。¹⁶⁸ 本来倡议双边接触的人士称中国是越南共产主义政权“反对西方和平演变的一道屏障”，越南共产党可以学习中国的发展模式。但是，“由于钻井事件，这样的看法正失去支持。此次事件也让越南开始警惕与中国的经济关系……公众舆论呼吁政府要减少对中国的依赖。”¹⁶⁹ 越南分析家相信，意识形态纽带再也不是足以掩盖双方的差异。“越来越多的人相信，中国不一样了。中国不再在乎意识形态。越南必须适应这一点。”¹⁷⁰

B. 无万全之策

981 事件过后，越南据称一直保持着“观望”的姿态，一方面努力解读北京的意图，另一方面在各种有缺陷的政策选择间周旋。¹⁷¹ 虽然高层接触的重启显示出“外交在某种程度上仍然对中国和越南有

¹⁶⁰ “Vietnam tries to stop China oil rig deployment” [《越南试图阻止中国部署钻井平台》]，美联社，2014 年 5 月 7 日。“Hot oil on troubled waters” [《多事水域的烫手油》]，*The Economist* [《经济学人》]，2014 年 5 月 17 日。

¹⁶¹ “Over 3,000 Chinese nationals evacuated from Vietnam after deadly violence” [《暴力打砸事件爆发 中国政府从越南撤出超过 3,000 名公民》]，新华社，2014 年 5 月 18 日。

¹⁶² 危机组织采访，河内，2014 年 9 月。

¹⁶³ “Vietnam PM says considering legal action against China over disputed waters” [《越南总理称将考虑以法律手段解决与中国的海洋争端》]，路透社，2014 年 5 月 22 日。危机组织采访，律师，马尼拉，2014 年 9 月。

¹⁶⁴ “Viet Nam, China agree to restore, develop ties” [《中越同意修复关系 发展邦交》]，越南外交部新闻稿，2014 年 8 月 27 日。危机组织采访，北京，2014 年 9 月，10 月。

¹⁶⁵ 危机组织采访，越南学者，河内，2014 年 9 月。

¹⁶⁶ 危机组织采访，外交官，北京，2014 年 8 月；河内，2014 年 9 月。

¹⁶⁷ 危机组织采访，越南分析家，河内，2014 年 9 月。

¹⁶⁸ 危机组织采访，越南官员和分析家，河内，2014 年 9 月。

¹⁶⁹ 危机组织采访，越南学者，河内，2014 年 9 月。

¹⁷⁰ 危机组织采访，河内，2014 年 9 月。

¹⁷¹ 危机组织采访，越南官员，外交政策官员，河内，2014 年 9 月。

用”，但越南政府意识到了外交的局限。一位分析家说，“在事件发生之前我们曾希望能够管控争议并巧妙地互相折衷。钻井让越南太失望了。”¹⁷² 战略分析人士希望美国能在一定程度上制衡中国，但也担心与美国太过亲密的关系会令中国产生敌意，而且一些共产党员担心美国政府会扶持颠覆共产党政权的力量和加强反对派的势力。¹⁷³

一些战略分析人士敦促政府“进一步采取法律手段以彻底解决问题”。¹⁷⁴ 包括退休将军和前驻华大使在内的 61 位重要党员在 2014 年 7 月的公开信中要求领导层“摆脱中国的势力范围”并采取法律行动。其他一些人则称，法律手段“如果没有中国的同意，也解决不了主权争端”，而且可能招致报复，据说这是党内的主流观点。¹⁷⁵

越南政府继续就起诉中国进行技术准备，但认为这是万不得已的办法，并以此作为外交砝码。“我们不断告诉中国，如果双边磋商无果，我们会采取第三方手段”。作为回应，中国政府警告说，法律行动是不能跨越的红线，会令双边关系破裂。¹⁷⁶ 越南认为自身可以从菲律宾的仲裁案间接受益，因为其结果可能裁决九段线无效，但也不愿意正式与马尼拉联手，因为担心此举将招致北京的外交冷遇，或是被视为对菲律宾申索的支持（越菲申索有重叠部分）。¹⁷⁷ 河内转而为了马尼拉提供了含蓄的支持，其在 12 月请求特别法庭对越南在西沙群岛和南沙群岛的权利与利益给予“应有的考虑”，并声明“完全反对”中国的“虚线”。¹⁷⁸

越南政府还努力促使东盟提升南海问题在议程上的重要性，但也敏锐地察觉到东盟的局限性。越南分析家认为，这是一个由政治体制各不相同的国家组成的松散组织，其中一些国家还在经济方面高度依赖中国，因此东盟是否能在维护海洋稳定上起到作用主要取决于中国。¹⁷⁹ 随着对中国的怀疑日益加深，越南对于早日达成行为准则的希望也逐渐黯淡。一位官员说：“如果要花十年时间，即使达成行为准则也没什么用了。”¹⁸⁰ 不过，东盟在钻井平台危机时两次表示“严重关切”，越南政府因此受到了鼓舞，并对东盟积极推动和中国就《南海行为准则》进行的磋商更加乐观。¹⁸¹

¹⁷² 危机组织采访，越南分析家，河内，2014 年 9 月。

¹⁷³ 危机组织采访，河内，2014 年 9 月。危机组织报告，《南海翻波（二）》，引用如前，第 23-25 页。

¹⁷⁴ 危机组织采访，越南分析家，河内，2014 年 9 月。

¹⁷⁵ Gary Sands, “Is Vietnam Spinning Out of China’s Orbit” [《越南正摆脱中国控制吗？》], *Foreign Policy (Blogs)* [《外交政策（博客）》], 2014 年 8 月 14 日。危机组织采访，越南分析家，河内，2014 年 9 月。

¹⁷⁶ 危机组织采访，越南官员，河内，2014 年 9 月；中国分析家，北京，2014 年 9 月，10 月。

¹⁷⁷ 危机组织采访，外交官，北京，2015 年 4 月。

¹⁷⁸ “Remarks by MOFA Spokesperson Le Hai Binh on the South China Sea Arbitration case” [《外交部发言人黎海平就南海仲裁提案发表讲话》]，越南外交部，2014 年 12 月 12 日。

¹⁷⁹ 危机组织采访，河内，2014 年 9 月。

¹⁸⁰ 危机组织采访，越南官员，河内，2014 年 9 月。

¹⁸¹ 危机组织采访，越南官员，分析家，北京，2014 年 8 月；河内，2014 年 9 月。

V. 雅加达：“焦虑的中间人”

A. 纳吐纳群岛

印尼坚称自身不是南海申索国，并寻求占据“道德制高点以成为一名诚实的中间人”。¹⁸² 不过，官员也承认其立场有“微妙之处”。据印尼政府称，中印外交部多次口头表示虽然中国有九段线，但双方并没有申索重叠。¹⁸³ 然而，中国政府在 1995 年曾宣布，虽然中方无意挑战印尼对纳吐纳群岛的主权，但双方应该就“海洋边界”的划定进行讨论。雅加达拒绝，表示“印尼不认为与中国存在海洋边界问题”。¹⁸⁴

九段线因此成为了两国关系的触点。一位前外交部长说，九段线“没有坐标、弹性很大，也不清楚中国申索水域的性质，是领海、毗邻区还是专属经济区。其不确定性起到了破坏稳定的作用。”¹⁸⁵ 并且，对于一个群岛国家来说国际海洋法至关重要，因此印尼十分担心九段线对《国际海洋法公约》构成的挑战。中国 2009 年向联合国秘书长提交了一份包含九段线的地图在内的照会。一年之后，印尼回应说九段线“明显缺乏国际法基础”。以为政府官员说，“如果印尼对这一点保持沉默的话，就意味着我们接受了这一立场。”¹⁸⁶

2009 年 6 月发生了一起关键事件，印尼以在纳吐纳群岛附近其视为专属经济区的水域内非法作业为由，扣留了 8 艘渔船和 75 名渔民。中国表达了“强烈不满”并要求印尼“立即释放”船只和渔民，印尼受到了中国“异常严厉的抗议和最后通牒”。¹⁸⁷ 这一事件前后不久，中国在南海也有其它强硬举动，总而造成“印尼对中国的和平意愿开始产生怀疑”。¹⁸⁸ 据报道，中国的执法船只在 2010 年和 2013 年也曾迫使印尼巡逻船释放在纳吐纳水域被捕的中国渔船。¹⁸⁹

来自中国压力使得印尼的内部分歧浮出水面。“外交部试图淡化与中国的海洋紧张局势，而军方则想渲染紧张气氛。”据称，海军公开指责中国申索的动机部分出于“争取更多预算”，部分出于对威胁感到的焦虑。¹⁹⁰ 在一位高级国防官员告诉记者“中国称纳吐纳周围海域是中国领海”之后，印尼外交部长再次重申双方“不存在领土

¹⁸² 危机组织采访，印尼官员，雅加达，2014 年 12 月。Aaron Connelly, “Indonesian foreign policy under President Jokowi” [《佐科威总统的印尼外交政策》], Lowy Institute for International Policy [洛伊国际政策研究所], 2014 年 10 月。

¹⁸³ 危机组织采访，前印尼外交部长，雅加达，2014 年 12 月。

¹⁸⁴ Douglas Johnson, “Drawn into the Fray: Indonesia’s Natuna Islands Meet China’s Long Gaze South” [《卷入争端：印尼纳吐纳遇到中国向南的长久眺望》], *Asian Affairs: An American Review* [《亚洲事务：美国评论》], 第 24 卷，第 4 期，1997 年，第 153-161 页。

¹⁸⁵ 危机组织采访，雅加达，2014 年 12 月。欲了解对九段线模糊性的更多分析，见危机组织报告，《南海翻波（一）》，引用如前，第 3-4 页。

¹⁸⁶ 《第 480/POL-703/VII/10 号照会》，2010 年 7 月 8 日。危机组织采访，印尼高层官员，雅加达，2014 年 12 月。

¹⁸⁷ 危机组织采访，前印尼外交部长，雅加达，2014 年 12 月。[《中国“不满”印尼扣留渔民》，新华社，2009 年 6 月 25 日。I Made Andi Arsana, Clive Schofield, “Indonesia’s ‘Invisible’ Border with China” [《中印“看不见的”边界》], 收录于 Bruce Elleman 等（编著），*Beijing’s Power and China’s Rise: Twenty Neighbors in Asia* [《北京的力量和中国的崛起：亚洲的 20 个邻居》]（伦敦、纽约，2013 年），第 68-69 页。

¹⁸⁸ 危机组织采访，前印尼外交部长，雅加达，2014 年 12 月。

¹⁸⁹ 《中印“看不见的”边界》，引用如前，第 68-70 页。

¹⁹⁰ 危机组织采访，印尼官员，分析家，雅加达，2014 年 12 月。

争议”。¹⁹¹ 印尼军队总司令莫尔多科（Moeldoko）宣称要向纳吐纳派遣更多部队，“以预防南海不稳定局势，并起到早期预警系统的作用”。空军则计划升级位于纳吐纳群岛上最大城镇拉奈的空军基地，以部署战斗机和攻击直升机。¹⁹²

B. 在中美之间寻求平衡

印尼政府对北京的战略意图保持着谨慎低调的担忧。官员们公开对“中国在地区发挥领导作用的愿望”表示支持，但私下却质疑“中国还能保持和平多久”。¹⁹³ 一位高级官员以及一些分析家说，中国交替行使魅力攻势和强硬行动令人觉得北京是在根据需要“开关”魅力。“中国一边发出积极信号，一边进行挑衅，两者之间有着很强的联系。……我们很困惑。虽然我们从中方听到的是和平发展，是不称霸，但其做法却截然相反。”¹⁹⁴

印尼因此希望美国能切实贯彻执行重返亚洲的政策，并在亚洲投入更多政治、经济和安全资源。其所担心的是美国在伊拉克和阿富汗战争之后会倾向于采取孤立政策。然而，印尼也非常谨慎，不愿表现出太主动地向美国示好，以免有损自己的不结盟信誉以及与中国的关系。印尼还担心，如果东盟被夹在中国和美国之间，会失去其重要性。“如果中国逼得太紧，让地区各国感觉受到威胁。他们会认为东盟不足以解决问题，转而走上追随大国的老路”，让东南亚成为“大国的竞技场”。¹⁹⁵ 印尼希望美国可以“让东盟发挥起作用”，利用美国的影响力提升这个地区组织的能力并加强其凝聚力。¹⁹⁶

C. 东盟的实际领导者

作为东盟最大的成员国和实际的领导者，印度尼西亚试图塑造东盟共识，但结果好坏参半。自 20 世纪 90 年代开始，印尼主持了二轨“管理南海潜在冲突非正式研讨会”，为 2002 年《南海各方行为宣言》的签署做出了巨大贡献。¹⁹⁷ 然而，此后一直没有更多进展，直至东盟与中国在 2011 年同意制定行为宣言的一系列“贯彻指导方针”。据称，印尼作为当年的东盟轮值主席国，为“将中国重新带回多边磋商发挥了重大作用”。¹⁹⁸

¹⁹¹ Evan Laksama, “Why there is no ‘new maritime dispute’ between Indonesia and China” [《中印缘何没有“新的海洋争议”》], *The Strategist* [《战略家》], 2014 年 4 月 4 日。
Martin Sieff, “Indonesia toughens its stance over South China Sea” [《印尼坚定其南海立场》], *Asia Pacific Defense Forum* [《亚太国防论坛》], 2014 年 5 月 7 日。

¹⁹² “Remote, gas-rich islands on Indonesia’s South China Sea frontline” [《印尼南海前方与世隔绝但富含石油的群岛》], 路透社, 2014 年 8 月 25 日。

¹⁹³ 危机组织采访, 前印尼高级官员, 雅加达, 2014 年 12 月。

¹⁹⁴ 危机组织采访, 印尼高层官员和分析家, 雅加达, 2014 年 12 月。

¹⁹⁵ 同上。

¹⁹⁶ 危机组织采访, 印尼分析家, 雅加达, 2014 年 12 月。

¹⁹⁷ Ralf Emmers, *Resource Management and Contested Territories in East Asia* [《东亚资源管理与领土争端》] (纽约, 2013 年), 第 61 页。Christopher Chung, “Southeast Asia and the South China Sea dispute” [《东南亚和南海争端》], 收录于 Sam Bateman 和 Ralf Emmers (编著), *Security and International Politics in the South China Sea* [《南海安全与国际政治》] (牛津, 纽约, 2009 年), 第 103-104 页。

¹⁹⁸ 《中国与东盟各国同意落实〈南海各方行为宣言〉指导方针》, 中国外交部新闻稿, 2011 年 7 月 20 日。为获得中国的赞同, 印尼政府调整了其所坚持的立场, 即争议必须由当事双方国家解

但此后不久，东盟遭受了惊人重挫。在 2012 年 7 月于金边举行的年度外长会议上，菲律宾和越南坚持要在联合声明中提及对当年中国在南海造成的一些事件的讨论，遭主席国柬埔寨拒绝。尽管各方多次试图在措辞上寻求妥协，但最终没能发表联合声明，这在东盟自 1967 年成立以来是前所未有的。而中国也反悔在当年九月开始就《南海行为准则》进行磋商。¹⁹⁹

印尼据称“一贯关切东盟团结、区域自治和区域自理安全事务的能力”，并且是“对东盟的弱化最为担忧”的成员国，因此出手挽救局势。²⁰⁰印尼外交部长纳塔莱加瓦在两天内穿梭于五个首都进行外交斡旋，终于将东盟团结起来，于 7 月 20 日发表声明重申对《南海各方行为宣言》的遵守，早日达成《南海行为准则》的承诺，和对《联合国海洋法公约》的尊重。印尼政府还在 9 月提出一部草案，作为东盟与中国就行为准则进行磋商的基础。²⁰¹北京将这视为“东盟联合反对中国”，并坚持强调磋商必须从零开始，由此拒绝了提案，再次打击了东盟。²⁰²

一位印尼高层官员说，东盟作为地区组织的使命之一是保障东南亚自治防止外界力量的干涉，因此中国的影响给东盟敲了“一记警钟”，并“引发了东盟内部的反省”。²⁰³事件还促使印尼政策精英重新评估中国的意图，分析家们说：“我们以前总是认为东盟的存在有利于大国与地区各国打交道。2012 年的事件让人首次觉得中国可能希望东盟解散。”²⁰⁴

此后，东盟“能够重整旗鼓”再次展现团结的一面。2013 年，文莱担任轮值主席国，泰国则是东盟-中国关系的协调国。两国都对中国政府提出了南海问题。应东盟秘书长黎良明（黎是一位越南外交官）的请求，印尼继续提供协助。²⁰⁵中国面对“一个更加团结、更有决心的东盟”，重新调整了其方针，并在当年 4 月同意在年底开始就南海行为准则进行会谈，不过外交部长王毅提醒说不要期待“速成”。²⁰⁶

此后准则的谈判一直没有什么明显进展，直到 2014 年 11 月，第 17 届东盟-中国峰会表示支持对“早期收获措施的贯彻”，这一概念是由印尼政府提出的，其中包括“在搜救机构间建立热线平台，在外交部间建立热线处理海上突发状况，进行联合搜救的桌面演习，从而

决，并从草案中取消了对在东盟-中国磋商前需先经过东盟内部磋商的规定。Carlyle A. Thayer, “ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea” [《东盟、中国和南海行为准则》], *SAIS Review of International Affairs* [《高级国际研究学院国际事务评论》], 第 33 卷, 第 2 期, 第 77 页。危机组织采访, 印尼高层官员, 雅加达, 2014 年 12 月。

¹⁹⁹ Carlyle A. Thayer, 《东盟、中国和南海行为准则》, 引用如前, 第 78 页。

²⁰⁰ 危机组织采访, 印尼分析家, 雅加达, 2014 年 12 月。

²⁰¹ Carlyle A. Thayer, “South China Sea in Regional Politics: Indonesia’s Efforts to Forge ASEAN Unity on a Code of Conduct” [《地区政治中的南海：印尼努力铸就东盟在南海行为准则上的团结》], 第三届“管控南海紧张局势”战略与国际研究会议上的演讲, 华盛顿, 2013 年 6 月 5 日-6 日。

²⁰² 危机组织采访, 印尼分析家, 雅加达, 2014 年 12 月; Ian Storey, 东南亚研究所高级研究员, 新加坡, 2014 年 12 月。

²⁰³ 危机组织采访, 雅加达, 2014 年 12 月。

²⁰⁴ 危机组织采访, 印尼分析家, 雅加达, 2014 年 12 月。

²⁰⁵ 危机组织采访, 印尼高级官员, 雅加达, 2014 年 12 月。Carlyle A. Thayer, 《东盟、中国和南海行为准则》, 引用如前, 第 80 页。

²⁰⁶ Carlyle A. Thayer, 《东盟、中国和南海行为准则》, 引用如前, 第 75-84 页。《外交部长王毅谈“南海行为准则”进程》, 外交部新闻稿, 2013 年 8 月 8 日。

促进和加强地区互信和信心。”²⁰⁷ 然而，中国和东盟至今仅就形式达成了协议。2014 年的东盟峰会“认识到东盟与中国间进行磋商的过程与准则的内容同等重要”，展现了东盟注重形式的风格。²⁰⁸ 虽然中国政府已经对行为准则的“尽早定案”做出承诺，但并没有确定时间线，导致一些东盟国家怀疑其意在拖延，不希望受到正式准则的束缚。²⁰⁹

由于东盟各国对南海稳定的关切程度并不均等，印尼在这一问题上的领导和协调作用也面临来自东盟内部的挑战。东南亚学者 Ian Storey 将东盟内部的分化称为“四对六”：四包括非申索国家泰国、缅甸、老挝和柬埔寨，其中老挝和柬埔寨在经济上高度依赖中国；六则包括申索国和利益相关者。其中，越南和菲律宾视中国为国家安全的威胁；马来西亚和文莱淡化与中国的争端；非申索国新加坡和印尼则担心九段线，并将海洋稳定视为至关重要的国家利益。“由于有着如此不同的利益和观点，[东盟]至多能就基本立场达成一致，任何更多举措都十分困难。”²¹⁰

当菲律宾在事先未向东盟征求意见的情况下就对中国提出仲裁后，印尼政府视此举是对东盟地位的削弱，因为这破坏了东盟作为“与外部伙伴的关系与合作的首要驱动力”的作用。²¹¹ 同时一些东盟成员还担心马尼拉的行动是否会影响与中国就行为准则进行的磋商。一位印尼分析家说：“东盟肯定不支持菲律宾的战略，但是也不能谴责其做法。”²¹² 除越南以外的大部分东盟成员国都对这个问题保持了沉默。

印尼对东盟的投入似乎也时有减退。一位印尼学者说：“2012 年的失败呈现出了东盟是否胜任其职责的问题”，她还说，一些外交政策精英敦促“印尼超越东盟”，寻求在更大平台上发挥影响力，例如世界主要经济体，20 国集团（G20）。²¹³ 印尼总统佐科·维多多发表的一些讲话表明他似乎不愿意牺牲国家利益来推动东盟发展。²¹⁴ 他的一些政策，例如新“全球海洋支点”规划，看上去是要重点深化与太平洋和印度洋大国间的双边关系，令外界担心他可能会减少对东盟多边机制的依赖。²¹⁵

不过，尽管东盟的表现时好时坏，加之外部挑战和内部分歧，放弃其对东盟的领导作用对印尼来说将是一个错误。印尼的地区和国际声望的提升，甚至是双边交往中优势，都得益于其为塑造东盟准则和

²⁰⁷ “Chairman’s Statement of the 17th ASEAN-China Summit” [《第 17 次东盟-中国峰会主席国声明》]，缅甸，2014 年 11 月 13 日。印尼在 2013 年 9 月第一轮中国-东盟南海行为准则磋商中提出了“早期收获”措施。《东盟与中国举行首次高官会谈 就南海行为准则和印尼方案进行磋商》，中国外交部新闻稿，2013 年 9 月 18 日。

²⁰⁸ “ASEAN-China cooperation moves forward at the 8th ASEAN-China SOM” [《第八次东盟-中国高官会 东盟-中国合作向前发展》]，泰国外交部新闻稿，2014 年 10 月 29 日。

²⁰⁹ 危机组织采访，越南官员，河内，2014 年 9 月；菲律宾分析家，马尼拉，2014 年 9 月；印尼分析家，雅加达，2014 年 12 月。

²¹⁰ 危机组织采访，Ian Storey，东南亚研究所高级研究员，新加坡，2014 年 12 月。

²¹¹ “Charter of the Association of Southeast Asian Nations” [《东盟宪章》]，第一章，第一节，第 15 条。

²¹² 危机组织采访，雅加达，2014 年 12 月。

²¹³ 危机组织采访，雅加达，2014 年 12 月。

²¹⁴ “Joko Widodo delivers a blunt message to ASEAN” [《佐科·维多多向东盟直言立场》]，*The Jakarta Post* [《雅加达邮报》]，2014 年 11 月 14 日。

²¹⁵ Prashanth Parameswaran, “Is Indonesia Turning Away From ASEAN Under Jokowi?” [《佐科威领导印尼脱离东盟？》]，*The Diplomat* [《外交官》]，2014 年 12 月 18 日。

身份认同感所起的积极作用。²¹⁶ 维多多已经重申，印尼希望加快南海行为准则方面的工作并“扮演可靠的调停人”角色。²¹⁷在成员国似乎都吸取了 2012 年的教训以后，东盟也展现出了更大的凝聚力。2012 年后两届主席国文莱和缅甸都寻求印尼协助促成共识。缅甸在 1997 年加入东盟后在 2014 年首次担任主席国，表现超出预期，使成员国在南海问题上达成一致发表一系列声明，从而大大提升了对东盟能力的信心。

²¹⁶ Emirza Adi Syailendra, “Consensual Leadership in Asean: Will it Endure Under Jokowi” [《东盟共识领导：能否在佐科威的领导下持续》]，拉惹勒南国际研究院，2015 年 2 月 2 日。

²¹⁷ 同上；“Xi Jinping hosts Jokowi in Beijing” [《习近平在京接见佐科威》]，《雅加达邮报》，2015 年 3 月 27 日。

VI. 结论：东盟之道

南海依然存在风险，并将随天气转好而增大。该地区缺乏防止海事冲突和争端升级的机制。中国正紧锣密鼓填海造岛，菲律宾提请法律仲裁，都会导致南海问题上会口角不断。但是，各方面面临一个难得的契机来改善争端管理机制。中国的策略调整虽然有限且可能短暂，但还是为多年的紧张局势提供了一个必要的休顿期。中国要实现习近平提出的“一带一路”战略构想，就需要加强地区合作，因此中国有动力重视共同利益，淡化矛盾，管控海洋争端。

东盟具有时机和能力主动推动《南海行为准则》的形成，这正在成为南海外交的主要平台。中国政府已经软化了对多边磋商的抵触，并口头上支持东盟在管控和维护南海和平稳定上的领导作用——虽然中国的主要动机是抑制美国的影响，并牵制菲律宾。在东盟内部，印尼仍然有承担主导作用的意愿，而越南和菲律宾仍在为推动行为准则进程出力。东盟成员国一致认为不能让 2012 年的破裂再次发生。2015 年东盟的轮值主席国马来西亚是与中国保持着良好关系的南海申索国，而且外交能力相对较强，因此有能力和印尼一起，借助近期的良好势头促进中国政府就行为准则的磋商建立共识，加强协调。

东盟和中国就“早期收获”措施达成一致是可贺的，但双方除了建立互信以外，仍需要贯彻有效的危机管理机制。外交部热线十分重要，但还不足以预防紧急事件升级。海上事件一般可能涉及渔民、海警和海军，而外交部（比如在中国）对这些机构的权威较弱。各方需要进行更多磋商以确保热线全天候开通，而且负责热线的部门和人员可以在紧急事件发生时迅速联系到决策者并指令前方人员。热线一旦建立，还需要像冷战时期的美苏热线那样进行定期测试。

建立一个全面的多机构危机管理体系将需要花更长的时间，因此所有南海沿海国家应建立一个包括外交、国防、海洋执法、渔业管理和搜寻搜救方面的协商框架。这一框架可以依照中日在海洋事务上的高层磋商机制为原型，中日已在 1 月份进行了第三次会见。²¹⁸ 这一平台有助于识别各个机构的对应部门；澄清可能由于国内法律差异而造成的误解；并寻求建立信心的机会，例如在渔业管理规章的执行方面进行合作。

各方可考虑进行搜寻搜救以外的联合演习。2014 年 6 月，中国和印尼海军就实施《海上意外相遇规则》（CUES）进行了演习。这一规则于 2014 年 4 月在西太平洋海军论坛上通过，中国和其他南海周边国家均为成员国。虽然该规则不是强制性的准则，但其为海军军舰和飞机确立了沟通规范，并建议指挥官避免做出一些危险举动，例如向船桥或飞机座舱照射大灯，以枪支、导弹或射击控制雷达瞄准某国船只或飞机进行模拟袭击。印尼和中国可以考虑进行包括其他南海沿海国家在内的多边《海上意外相遇规则》演习，在国防部间建立工作级别的对话评估规则实施效果，处理违例事件并确立最佳实践做法。

与东盟有联系的外部国家和组织包括美国、日本、澳大利亚、加拿大、欧盟和联合国，应该就海上事件危机管理提供技术协助和组织

²¹⁸ 《中日举行第三轮海洋事务高级别磋商》，中国外交部新闻稿，2015 年 1 月 22 日。

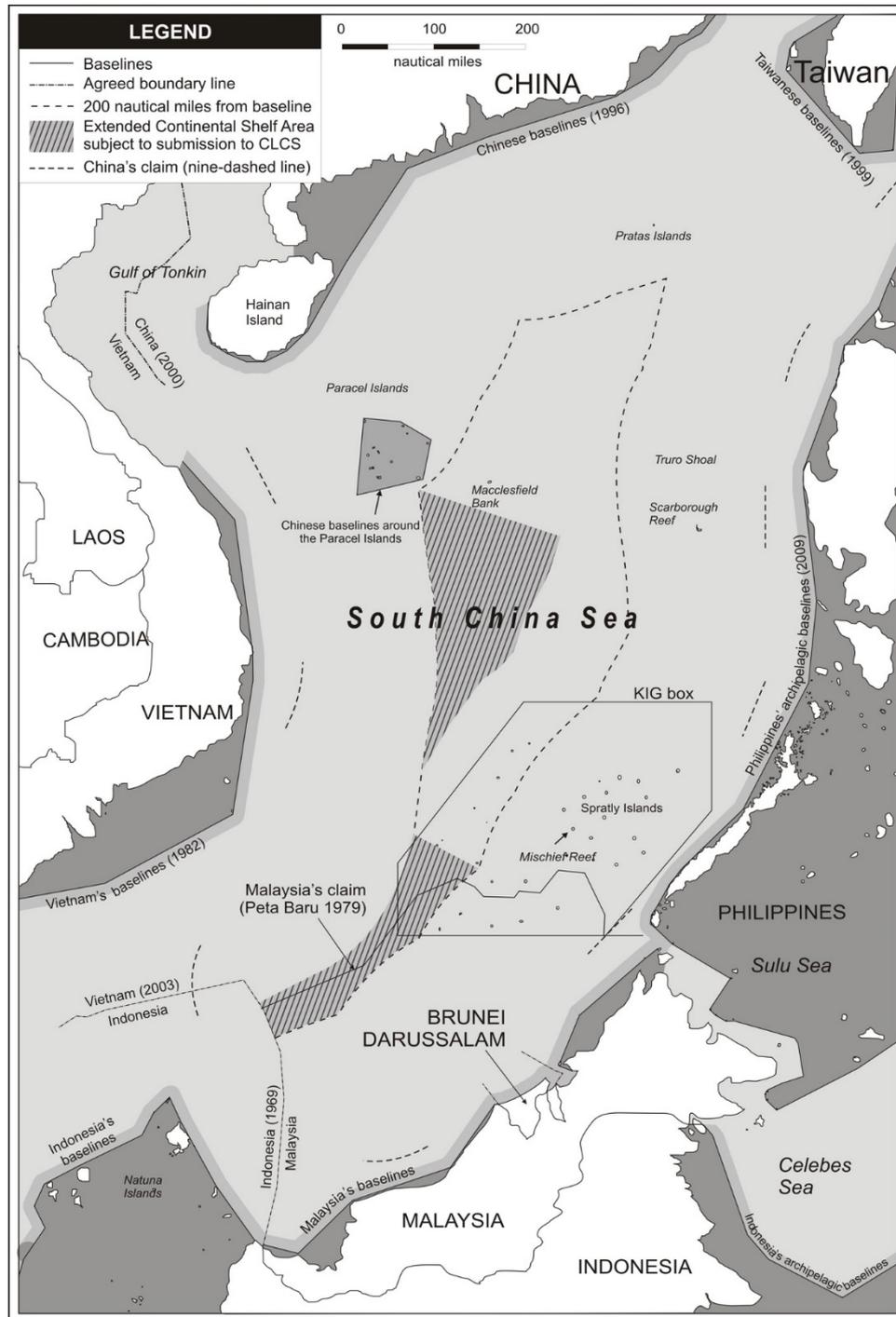
支持，例如组织和赞助研讨会，与中国和南海沿海国家探讨处理危机的最佳做法。²¹⁹

《南海行为准则》迫切需要取得进展，以提升东南亚各国对中国诚意和东盟能力的信心。中国和东盟如果能够利用目前相对有利的环境，就有有可能延长缓和期，预防下次动荡的到来。

北京 / 马尼拉 / 河内 / 雅加达 / 新加坡 / 布鲁塞尔，
2015 年 5 月 7 日

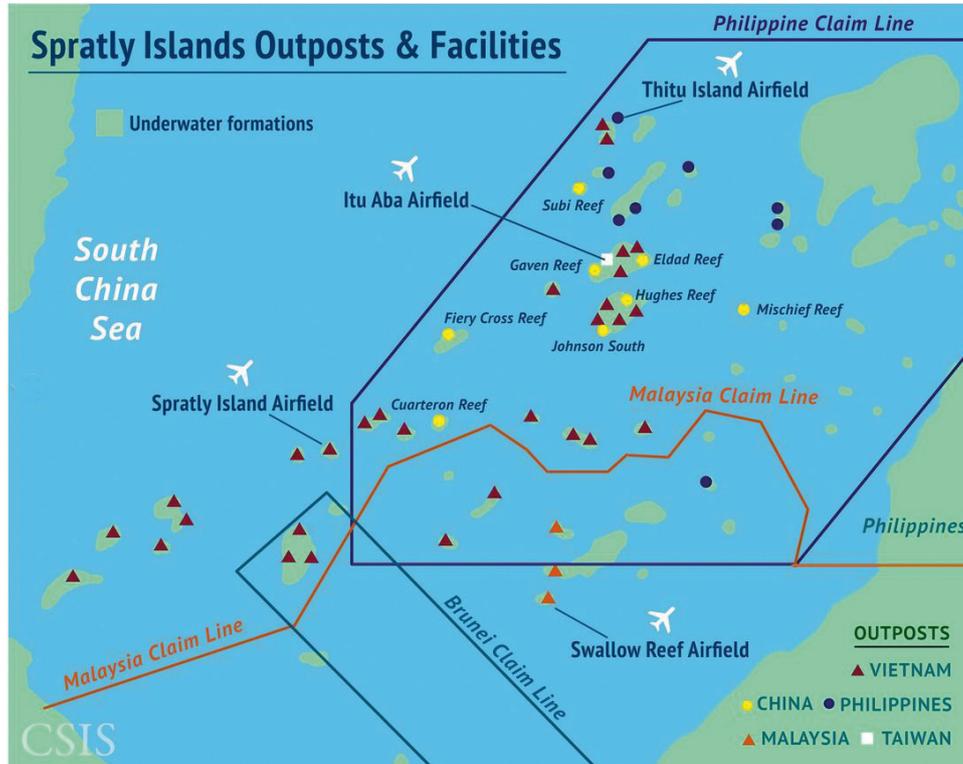
²¹⁹ Yann-Huei Song, *Managing Potential Conflicts in the South China Sea: Taiwan's Perspective* [《处理南海潜在冲突：台湾的观点》] (新加坡，1999 年)，第 21 页。加拿大赞助了促成《南海各方行为宣言》的“处理南海潜在冲突非正式研讨会”。

附录 A：南海地图



制图：I Made Andi Arsana，印度尼西亚加札马达（Gadjah Mada）大学地测工程系。已获再版授权。

附录 B：各申索国控制和建设岛屿地图



亚洲海事透明度倡议（Asia Maritime Transparency Initiative）授权刊印，“礁石上的恶作剧”，战略与国际研究中心，2015年4月，<http://amti.csis.org/mischief-reef/>

附录 C：国际危机组织简介

国际危机组织是致力于预防和解决国际冲突的非政府组织，其总部位于比利时首都布鲁塞尔。组织的宗旨是通过对相关地区进行调查和研究，从而实现预防国际冲突的目的。组织派遣政治分析人员到危机可能爆发、扩大或重现的国家及其邻近地区，通过信息搜集和分析评估撰写分析报告，并向国际政策的核心制定者提供实用建议。国际危机组织每月发布长约十二页的《危机观察》简报，针对最新全球危机进展、特别是那些处于冲突中心和具有潜在冲突可能性的国家定期提供分析报告。

国际危机组织的报告及其它分析评论被广泛地以电子邮件以及印刷品的方式提交至各国外交机构和多家国际组织，同时也可以在网上在 www.crisisgroup.org 免费查阅。国际危机组织与各国政府、决策参与机构和个人、以及媒体建立了紧密的合作关系。这不仅提高了组织报告的知名度，也有利于增强报告中政策建议的可信度。

国际危机组织董事会成员包括政治、外交、商业和传媒等领域中的翘楚人物，他们直接参与撰写分析报告和政策建议，并亲自将它们提交给各国领袖和高级官员。危机组织以布鲁塞尔为总部，另有位于华盛顿特区、纽约、伦敦的四大政策办公室，并在莫斯科和北京设有办事处。危机组织在 9 个地区设立分支机构，分别位于比什凯克（吉尔吉斯斯坦首都）、波哥大（哥伦比亚首都）、达喀尔（塞内加尔首都）、伊斯兰堡、伊斯坦布尔、雅加达、内罗毕（肯尼亚首都）、普里什蒂纳（南斯拉夫）和第比利斯（格鲁吉亚共和国首都）。此外，危机组织还拥有十三个地区办公室，它们分别位于巴库（阿塞拜疆首都）、曼谷（泰国首都）、贝鲁特、布琼布拉（布隆迪首都）、大马士革（叙利亚首都）、帝力（东帝汶首都）、墨西哥城、多伦多、耶路撒冷、喀布尔、加德满都（尼泊尔首都）、金沙萨（刚果民主共和国首都）、太子港（海地首都）、比勒陀利亚（南非首都）、萨拉热窝（波斯尼亚-黑塞哥维那首都）和首尔。

国际危机组织专家的研究对象涵盖四大洲，共计超过七十一个受到危机影响的国家 and 地区，包括：非洲的布隆迪、喀麦隆、象牙海岸、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、利比里亚、马达加斯加、尼日利亚、卢旺达、西非地区、塞拉利昂、索马里、苏丹、乌干达和津巴布韦、阿尔及利亚；亚洲的阿富汗、孟加拉国、菲律宾、印度尼西亚、克什米尔、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、缅甸、尼泊尔、朝鲜、斯里兰卡、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、台湾海峡、泰国、东帝汶民主共和国和乌兹别克斯坦；欧洲的亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维纳、塞浦路斯、格鲁吉亚、科索沃、马其顿、塞尔维亚、俄罗斯北高加索地区和土耳其；中东的埃及、海湾国家、伊朗、伊拉克、以色列/巴勒斯坦、黎巴嫩、摩洛哥、沙特阿拉伯、叙利亚和也门；拉丁美洲和加勒比海的玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉、海地和委内瑞拉。

国际危机组织的资金来自各国政府、慈善基金、各大企业以及个人，其中包括：澳洲国际发展署、奥地利联邦外交部、比利时外交部、加拿大外交外贸部、加拿大国际发展署、加拿大国际发展调研部、捷克外交部、荷兰外交部、欧盟、芬兰外交部、法国外交部、德国对外办公室、爱尔兰援助署、日本国际合作署、列支敦士登公国外交部、卢森堡外交部、新西兰国际发展署、丹麦外交部、挪威外交部、瑞典外交部、瑞士联邦外交部、土耳其外交部、阿拉伯联合酋长国外交部、大不列颠及北爱尔兰联合王国国际发展部、大不列颠及北爱尔兰联合王国经济与社会科学理事会、美国国际发展署。基金会和私人捐赠包括：更美好世界基金会、纽约卡内基公司、人道主义联盟基金会、犹太世界守望组织、肯西基金会、威廉及芙罗拉·海尔立特基金会、亨特奥特纳提夫基金会、韩国基金会、约翰 D 及凯瑟琳 T 麦克阿瑟基金会、开放社会协会、西格丽德·瑞思基金、洛克菲勒基金会、维克多·平丘克基金会、瑞德里克基金会、洛克菲勒慈善事业、和维瓦阿洛基金会。

附录 D：国际危机组织亚洲报告及简报（自 2012 年）

自 2013 年 10 月 1 日起，中亚出版物在欧洲及中亚项目下列举

东北亚

- 《南海翻波（一）》，亚洲报告 N°223，2012 年 4 月 23 日（另有中文译本）
- 《南海翻波（二）：地区反应》，亚洲报告 N°229，2012 年 7 月 24 日（另有中文译本）
- 《朝鲜政权更替及政局动荡风险》，亚洲报告 N°230，2012 年 7 月 25 日（另有中文及韩语译本）
- 《中国的中亚问题》，亚洲报告 N°244，2013 年 2 月 27 日（另有中文译本）
- 《危险水域：中日关系触礁》，亚洲报告 N°245，2013 年 4 月 8 日（另有中文译本）
- 《城门失火：中国为什么和朝鲜保持密切关系》，亚洲报告 N°254，2013 年 12 月 9 日（另有中文译本）
- 《旧仇新恨：演变中的中日紧张关系》，亚洲报告 N°258，2014 年 7 月 24 日（另有中文译本）
- 《韩国情报体制的风险》，亚洲报告 N°259，2014 年 8 月 5 日

南亚

- 《斯里兰卡北部（一）：少数民族被剥夺权利》，亚洲报告 N°219，2012 年 3 月 16 日
- 《斯里兰卡北部（二）：军队控制下的重建》，亚洲报告 N°220，2012 年 3 月 16 日
- 《关于对话的对话：阿富汗达成政治安排的趋向》，亚洲报告 N°221，2012 年 3 月 26 日
- 《巴基斯坦与印度的关系：越过克什米尔？》，亚洲报告 N°224，2012 年 5 月 3 日
- 《孟加拉：回到未来》，亚洲报告 N°226，2012 年 6 月 13 日
- 《巴基斯坦的援助与冲突》，亚洲报告 N°227，2012 年 6 月 27 日
- 《巴基斯坦选举改革》，亚洲简报 N°137，2012 年 8 月 16 日
- 《尼泊尔宪法（一）：循序渐进而非激烈变革》，亚洲报告 N°233，2012 年 8 月 27 日（另有尼泊尔语译本）
- 《尼泊尔宪法（二）：通往 2014 年政府过渡的漫长而苦难的道路》，亚洲报告 N°234，2012 年 8 月 27 日（另有尼泊尔语译本）
- 《阿富汗：通往 2014 年政权交接的漫长而困难道路》，亚洲报告 N°236，2012 年 10 月 8 日
- 《巴基斯坦：人道主义危机仍未结束》，亚洲报告 N°237，2012 年 10 月 9 日
- 《斯里兰卡：泰米尔政治以及对政治解决的追求》，亚洲报告 N°239，2012 年 11 月 20 日
- 《巴基斯坦：抵制省属部落地区的战争状态》，亚洲报告 N°242，2013 年 1 月 15 日
- 《斯里兰卡的独裁主义转变：对国际行动的需要》，亚洲报告 N°243，2013 年 2 月 20 日
- 《无人机：巴基斯坦的谜题与现实》，亚洲报告 N°247，2013 年 5 月 21 日

- 《转型中的阿富汗政党》，亚洲简报 N°141，2013 年 6 月 26 日
- 《国会在巴基斯坦民主转型中的角色》，亚洲报告 N°249，2013 年 9 月 18 日
- 《阿富汗的女性与冲突》，亚洲报告 N°252，2013 年 10 月 14 日
- 《斯里兰卡的伪和平：战火中的和平》，N°253，2013 年 11 月 13 日
- 《整顿巴基斯坦的城市暴力》，亚洲报告 N°255，2014 年 1 月 23 日
- 《阿富汗转型后的动荡》，亚洲报告 N°256，2014 年 5 月 12 日
- 《巴基斯坦教育改革》，亚洲报告 N°257，2014 年 6 月 23 日
- 《阿富汗政治转型》，亚洲报告 N°260，2014 年 10 月 16 日
- 《调整巴基斯坦与阿富汗的关系》，亚洲报告 N°261，2014 年 10 月 28 日
- 《斯里兰卡总统大选：风险与机会》，亚洲简报 N°145，2014 年 12 月 9 日
- 《丈量孟加拉的政治危机》，亚洲报告 N°264，2015 年 2 月 9 日
- 《巴基斯坦的女性、暴力与冲突》，亚洲报告 N°265，2015 年 4 月 8 日

东南亚

- 《印度尼西亚：从治安维持会到恐怖主义的井里汶》，亚洲简报 N°132，2012 年 1 月 26 日
- 《印度尼西亚：安汶谨慎的平静》，亚洲简报 N°133，2012 年 2 月 13 日（另有印尼语译本）
- 《印度尼西亚：糟糕决策的致命代价》，亚洲 N°132，2012 年 2 月 16 日（另有印尼语译本）
- 《东帝汶选举：走出暴力的过去？》，亚洲简报 N°134，2012 年 2 月 21 日
- 《印度尼西亚：亚齐避免选举暴力》，亚洲简报 N°135，2012 年 2 月 29 日
- 《缅甸改革：一年之后》，亚洲简报 N°136，2012 年 4 月 11 日（另有缅甸语与中文译本）
- 《菲律宾：苏禄群岛的当地政治及和平进程》，亚洲报告 N°225，2012 年 5 月 15 日
- 《印度尼西亚极端分子如何重组》，亚洲报告 N°228，2012 年 7 月 16 日（另有印尼语译本）
- 《缅甸：改革的政治经济学》，亚洲报告 N°231，2012 年 7 月 27 日（另有缅甸语与中文译本）
- 《印度尼西亚：巴布亚岛暴力活跃》，亚洲报告 N°232，2012 年 8 月 9 日（另有印尼语译本）
- 《印度尼西亚：对国家的蔑视》，亚洲简报 N°138，2012 年 8 月 30 日
- 《马来西亚即将举行的选举：超越集团主义？》，亚洲报告 N°235，2012 年 10 月 1 日
- 《缅甸：风雨欲来》，亚洲报告 N°238，2012 年 11 月 12 日（另有缅甸语与中文译本）
- 《菲律宾：棉兰老岛的突破》，亚洲报告 N°240，2012 年 12 月 5 日
- 《泰国：南部不断恶化的冲突》，亚洲报告 N°241，2012 年 12 月 11 日

- 《印度尼西亚：亚齐旗帜引发的紧张局势》，亚洲简报 N°139，2013 年 5 月 7 日
- 《东帝汶：稳定的代价？》，亚洲报告 N°246，2013 年 5 月 8 日
- 《缅甸克钦冲突的短暂和平》，亚洲简报 N°140，2013 年 6 月 12 日（另有缅甸语及中文译本）
- 《菲律宾：解除叛乱团体的武装》，亚洲报告 N°248，2013 年 6 月 19 日
- 《转型的另一面：缅甸针对穆斯林的暴力》，亚洲报告 N°251，2013 年 10 月 1 日（另有缅甸语与中文译本）
- 《不是一个橡皮图章：转型时代的缅甸立法机构》，亚洲简报 N°132，2013 年 12 月 13 日（另有缅甸语与中文译本）
- 《缅甸军队：回归军营？》，亚洲简报 N°143，2014 年 4 月 22 日（另有缅甸语译本）
- 《计算成本：缅甸问题重重的人口普查》，呀手简报 N°144，2014 年 5 月 15 日（另有缅甸语译本）
- 《缅甸：若开邦政治》，亚洲报告 N°261，2014 年 10 月 22 日（另有缅甸语译本）
- 《政变无可避免？泰国稳定的前景》，亚洲报告 N°263，2014 年 12 月 3 日
- 《缅甸的大选全景》，亚洲报告 N°266，2015 年 4 月 28 日

附录 E：国际危机组织理事会

主席 & 首席执行官

Jean-Marie Guéhenno
前联合国维和行动副秘书长

联合主席

Lord (Mark) Malloch-Brown
前联合国副秘书长及联合国开发署（UNDP）署长

Ghassan Salamé
法国巴黎政治大学国际事务学院院长

副主席

Ayo Obe
尼日利亚法律工作者，专栏作家及电视主持人

理事会其他成员

Morton Abramowitz
前美国助理国务卿及驻土耳其大使

Hushang Ansary
Parman 资本集团董事长

Nahum Barnea
以色列《新消息报》首席专栏作家

Samuel Berger
奥尔布赖特石桥集团董事长，前美国国家安全顾问

Carl Bildt
前瑞典外交部长

Emma Bonino
前意大利外交部长及参议院副议长；前欧盟人道主义救援委员会委员

Micheline Calmy-Rey
前瑞士联邦总统及外交部长

Cheryl Carolus
前南非驻英国高级特派员及非洲国家联盟秘书长

Maria Livanos Cattai
前国际商会秘书长

Wesley Clark
前北约盟军最高司令部司令

Sheila Coronel
调查性报道实践 Toni Stabile 教授；美国哥伦比亚大学调查性报道 Toni Stabile 中心负责人

Mark Eyskens
前比利时首相

Lykke Friis
哥本哈根大学教育院长。前丹麦气候及能源部部长和性别平权部部长

Frank Giustra
Fiore 金融集团董事长兼首席执行官

Mo Ibrahim
同名基金会创始人兼董事长；Celtel 国际创始人

Wolfgang Ischinger
慕尼黑安全会议主席；前德国副外长和驻英国和美国大使

Asma Jahangir

前巴基斯坦高级法院律师协会主席；前联合国宗教信仰自由特派员

Yoriko Kawaguchi
前日本外交部长

Wadah Khanfar
Al Sharq 论坛联合创始人；半岛电视台总经理

Wim Kok
前荷兰外交部长

Ricardo Lagos
前智利总统

Joanne Leedom-Ackerman
前国际笔会国际秘书；美国小说家及记者

Sankie Mthembu-Mahanye
中央能源基金董事长；前非洲国家联盟副秘书长

Lalit Mansingh
前印度外交部长，驻美国大使及驻英国高级特派员

Thomas R Pickering
前美国副国务卿，驻联合国、印度、以色列、约旦、萨尔瓦多及尼日利亚大使。

Karim Raslan
KRA 集团创始人、常务董事及首席执行官

Olympia Snowe
前美国参议员及众议院成员

George Soros
开放社会基金会创始人，索罗斯基金管理委员会董事长

Javier Solana
前欧盟外交与安全共同事务高级代表、北约秘书长及西班牙外交部长

Pär Stenbäck
前芬兰外交和教育部长；欧盟文化议会主席

Jonas Gahr Støre
挪威劳动党领导人；前外交部长

Lawrence Summers
美国国家经济委员会主任及美国财政部前部长；哈佛大学校长

王缉思
前北京大学国际关系研究院院长；中国外交部外交政策顾问委员会成员

吴建民
中国创新与发展战略研究院执行副主席；中国外交部外交政策顾问委员会成员；前中国驻联合国（日内瓦）和法国大使

Lionel Zinsou
PAI 事务所首席执行官

主席委员会

危机组织的主席委员会是一个由重要的个人和公司捐助者组成的杰出团队，为危机组织核心任务提供重要支持、时间与专业经验。

企业	个人	
BP	匿名 (3)	Andrew Groves
Investec Asset Management	Scott Bessent	Frank Holmes
Shearman & Sterling LLP	David Brown & Erika Franke	Reynold Levy
Statoil (UK) Ltd.	Stephen & Jennifer Dattels	Ford Nicholson & Lisa
White & Case LLP	Herman De Bode	Wolverton
		Maureen White

国际顾问委员会

危机组织的国际顾问委员会由重要的个人和公司捐助者组成，定期向危机组织提供建议和帮助。

企业	个人	
APCO Worldwide Inc.	匿名	Geoffrey Hsu
Atlas Copco AB	Stanley Bergman & Edward	George Kellner
BG Group plc	Bergman	Faisal Khan
Chevron	Elizabeth Bohart	David Levy
Equinox Partners	Neil & Sandra DeFeo Family	Leslie Lishon
HSBC Holdings plc	Foundation	Harriet Mouchly-Weiss
Lockwood Financial Ltd	Joseph Edelman	Ana Luisa Ponti & Geoffrey R.
MasterCard	Neemat Frem	Hoguet
Shell	Seth & Jane Ginns	Kerry Propper
Yapi Merkezi Construction and	Ronald Glickman	Michael L. Riordan
Industry Inc.	Rita E. Hauser	Nina K. Solarz
		Horst Sporter
		VIVA Trust

高级顾问

危机组织的高级顾问均为前理事会成员（现不担任政府行政职务），他们与危机组织保持联系，并不时为危机组织提供建议与支持。

Martti Ahtisaari Chairman Emeritus	Joaquim Alberto Chissano	Olara Otunnu
George Mitchell Chairman Emeritus	Victor Chu	Lord (Christopher) Patten
Gareth Evans President Emeritus	Mong Joon Chung	Shimon Peres
Kenneth Adelman	Pat Cox	Victor Pinchuk
Adnan Abu Odeh	Gianfranco Dell'Alba	Surin Pitsuwan
HRH Prince Turki	Jacques Delors	Cyril Ramaphosa
al-Faisal	Alain Destexhe	Fidel V. Ramos
Hushang Ansary	Mou-Shih Ding	
Óscar Arias	Uffe Ellemann-Jensen	
Ersin Arıoğlu	Gernot Erler	
Richard Armitage	Marika Fahlén	
Diego Arria	Stanley Fischer	
Zainab Bangura	Malcolm Fraser	
Shlomo Ben-Ami	Carla Hills	
Christoph Bertram	Swanee Hunt	
Alan Blinken	James V. Kimsey	
Lakhdar Brahimi	Aleksander Kwasniewski	
Zbigniew Brzezinski	Todung Mulya Lubis	
Kim Campbell	Allan J. MacEachen	
Jorge Castañeda	Graça Machel	
Naresh Chandra	Jessica T. Mathews	
Eugene Chien	Barbara McDougall	
	Matthew McHugh	
	Miklós Németh	
	Christine Ockrent	
	Timothy Ong	