

南海争端视域下美国“基于规则的秩序” 之悖论辨析^①

范佳睿 翟 崑

[内容提要]美国近年对南海问题的介入加深,突出特点是将“基于规则的秩序”作为理论和政策依据,希望以此构建美国主导下的南海地区安全秩序。然而美国在南海的具体行动,却与其论调背道而驰,反而造成南海问题失规失序。因此有必要对其正本清源,在理论和实践层面进行理性分析,凸显其知行矛盾。“基于规则的秩序”缘起于美国官方近年来的外交表态,是冷战后美国南海政策系统演进的一个切面,目的是借此将其对南海问题的介入固定化、合法化和道义化。然而在学理层面,秩序的构建不仅基于单一的规则因素,还受实力分布和价值理念等综合影响。即使是规则本身也非一成不变,而是多方长期磨合博弈的结果。因此“基于规则的秩序”中的“规则”是含糊其词的,基于此建立的“秩序”只是美国的霸权秩序,目的是维护其自身利益。近年来美国实施的“航行自由”、军演等行动,导致南海塑规迟滞、秩序动荡,加剧南海问题失序,损害了地区安全。

关键词:美国军事与外交 南海“基于规则的秩序”“规则—秩序”分析框架

美国近年加大对南海问题的介入力度,将其作为遏制中国的关键,其突出特点是将“基于规则的秩序”(rules-based order)作为理论和政策依据,力图构建一种稳定的

^① 本文系2020年国家社科基金重大项目“印太战略下‘东盟中心地位’重构与中国—东盟共建‘海上丝绸之路’研究”(编号:20&ZD145)的阶段性成果。感谢《美国研究》匿名审稿专家的修改建议,文责自负。

美版南海秩序。但是美国基于该原则开展的实际行动,如“航行自由”、军演等,反而加剧了南海问题的失序,损害地区安全,反映出美国倡导的“基于规则的秩序”本身的悖论。2023年1月12日,中国常驻联合国代表张军在参加安理会关于加强国际法治问题的公开辩论时强调,个别国家所说的“基于规则的国际秩序”是立足于自身的狭隘利益,把自己的标准和意志强加于人,在现有的国际法体系之外另搞一套的做法。^①因此有必要从理论和事实层面,对美国这一论调正本清源,理性分析。

本文在梳理“基于规则的秩序”这一论调的提出及其要点的基础上,围绕“规则—秩序”的互动,追溯美国南海政策的历史演进,并从“规则”和“秩序”两个国际关系的基本概念出发,分析“基于规则的秩序”的理论逻辑,以期从实证的角度剖析美国在南海争端中的行为对规则—秩序体系的破坏,由此指出其知行矛盾。

一 听其言:“基于规则的秩序”的提出及要点

“基于规则的秩序”最初由美国提出。政界和军方反复强调美国有责任帮助亚洲国家维系该秩序,而将中国界定为这种秩序的“破坏者”。2013年美国国会议员罗伯特·梅内德斯(Robert Menendez)称,美国应帮助亚洲存在领土争端的国家建立并维系一种基于规则的秩序,这符合美国的切身利益。^②2020年7月13日,时任美国国务卿的迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)断言,中国大部分南海权益主张完全非法,中国旨在控制这些资源的霸凌行为也是非法的,美国保护东南亚盟友对近海资源的主权权利。^③这些表态反映出中美对南海问题的认识正在渐行渐远,矛盾和摩擦呈升级趋势。同年7月22日,美国夏威夷印太司令部司令菲利普·戴维森(Philip Davidson)称需“阻止北京以有害方式推翻基于规则的国际秩序,而他们正在试图这样做”。^④2021年8月,美国副总统卡玛拉·哈里斯(Kamala Harris)访问新加坡和越南,宣称

① 《中国代表:在国际法治问题上要警惕双重标准和例外主义》,新华网,2023年1月13日, <http://world.people.com.cn/n1/2023/0113/c1002-32606050.html>。

② Robert Menendez, “The American Role in Asia’s Territorial Disputes: As an Asia-Pacific Nation, the U.S. Has Vital Interests in Helping all Nations Develop a Rules-based Order,” *The Wall Street Journal* (Online), New York, September 15, 2013, n/a.

③ Jennifer Hansler, “US Declares ‘most’ of China’s Maritime Claims in South China Sea Illegal,” *CNN Politics*, July 14, 2020, available at: <https://edition.cnn.com/2020/07/13/politics/south-china-sea-pompeo-announcement/index.html>, 2023.6.29.

④ Brad Lendon, “US Defense Chief Pushes Allied Effort to Challenge China,” *CNN Politics*, July 23, 2020, available at: <https://edition.cnn.com/2020/07/22/asia/esper-china-asia-us-military-intl-hnk-scli/index.html>, 2023.6.29.

美将维护“基于规则的国际秩序”和“南海的航行自由”。^①同年9月25日,美日印澳“四边安全对话”(QUAD)领导人在白宫举行首次线下峰会,会议继续强调航行和飞越自由,以应对“基于规则的海洋秩序”在东海、南海等区域面临的挑战。^②可以说,维护“基于规则的秩序”现已成为美国介入南海事务的合法性依据。

澳大利亚、印度、菲律宾、日本等美国盟友也呼应这一提法,强调应当在印太地区建立和维护基于规则的秩序,将中国在南海的维权行为视作挑战。2018年3月,时任澳大利亚外交部部长朱莉·毕晓普(Julie Bishop)指出,东盟在维护印太地区稳定,以及促进该区域建立基于规则的秩序方面一直发挥着重要作用,应防止他国利用经济或军事力量作为应对小国的杠杆。^③2020年4月19日,印度倡议并举行第一届印度—北欧峰会,将促进“基于规则的国际秩序”列为会议重点,并将中国在南海的维权行为,视作对国际海上通道的阻碍和对基于规则的国际秩序的挑战。^④2020年7月中旬,菲律宾国防部部长德尔芬·洛伦扎纳(Delfin Lorenzana)在提交菲律宾国家权力委员会(National Power Commission)的一份声明中,明确表示菲律宾强烈同意国际社会立场,应在南海区域建立基于规则的秩序,敦促中国遵守2016年“南海仲裁案”裁决。^⑤2021年3月16日,美日举行外长—防长“2+2”会晤,双方在联合声明中称,中方的行为与现行的国际秩序不相符,表达了对南海等敏感问题的关切。^⑥

-
- ① “Kamala Harris Says U. S. Focus on Afghan Evacuations, Pledges Open South China Sea,” Reuters, World, August 23, 2021, 转引自《美国副总统哈里斯到访新加坡,果然不忘扯上南海话题》,环球网,2021年8月23日, <https://world.huanqiu.com/article/44TKGeEy9uS>, 2023.6.29;《美国副总统哈里斯到访前 越南先告知中方不会联美抗中》,观察者网,2021年8月25日, <https://news.ifeng.com/c/88zmzrg3gz4>, 2023.6.29;《2021年8月24日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》,中华人民共和国外交部网站,2021年8月24日, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1901461.shtml, 2023.6.29;《2021年8月25日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》,中华人民共和国外交部网站,2021年8月25日, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1901762.shtml, 2023.6.29;《中国驻越南使馆就美国副总统访越期间发表攻击中国言论阐明立场》,中华人民共和国驻越南社会主义共和国大使馆,2021年8月26日, <http://vn.china-embassy.org/chn/sgxw/t1902135.htm>, 2023.6.29。
 - ② “Joint Statement from Quad Leaders,” September 24, 2021, Statements and Releases, The White House, Briefing Room, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/joint-statement-from-quad-leaders/>, 2023.6.29。
 - ③ Lisa Murray, “Australia’s ASEAN Push for ‘Rules-based Order’,” *The Australian Financial Review*, Melbourne, March 13, 2018, p.9.
 - ④ Dipanjan Roy Chaudhury, “Indo-Nordic Summit: Rules-based Global Order High on Agenda,” *The Economic Times*, Politics and Nation, New Delhi, April 18, 2018.
 - ⑤ “Philippines: Defense Chief Urges for ‘Rules-based’ Order in South China Sea,” *MENA Report*, London, July 16, 2020; “Philippines: PH Reiterates Need for Rules-based Order in SCS,” *Asia News Monitor*, Bangkok, July 15, 2020.
 - ⑥ 《2021年3月17日外交部发言人赵立坚主持例行记者会》,中华人民共和国外交部网站,2021年3月17日, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1861952.shtml, 2023.6.29。

欧美学术界围绕“基于规则的秩序”的理论论证也逐年升温。“基于规则的秩序”中的“规则”最初确是被一部分国家(尤其是南非和墨西哥等发展中国家)理解为以《联合国宪章》为基础与核心的国际法。^①但在此后却被西方大国所利用,成为它们以单边手段创设规则以维护私利的幌子。俄罗斯外交部部长谢尔盖·拉夫罗夫(Sergey Lavrov)指出,“基于规则的秩序”中的“规则”,现已成为大国以行动创设规则,取代本需在各国间达成一致的普遍国际法律规则的代称。^②澳大利亚新南威尔士大学教授雪莉·斯科特(Shirley Scott)和德国波恩大学国际法学者斯特凡·塔尔蒙(Stefan Talmon)指出,该提法中的所谓“规则”,既包括经由国家同意而有法律拘束力的条约等“硬法”,也包括未获相关国家同意且不具有法律拘束力的规则等“软法”及其他规范,这种特质损害了国际法本应获得各国遵守的普遍认知,实际上威胁甚至取代了过去以国际法为基础的国际秩序。^③具体而言,澳大利亚拉筹伯大学政治、媒体与哲学系教授丽贝卡·斯特林丁(Rebecca Strating)将海洋主权争端视为东亚安全整体秩序中的微观系统,认为这种争端将影响《联合国海洋法公约》,以及美国主导下的“基于规则的秩序”在东亚建立的稳定的国家间互动效果。^④澳大利亚国立大学战略与国防研究中心高级研究员格雷戈里·雷蒙德(Gregory V. Raymond)认为,在全球力量多极化崛起和美国霸权相对削弱的背景下,澳大利亚应与美协作,建立“基于规则的秩序”的外交政策平台。同时应在与美搭建亲密盟友关系的基础上,明确划分与美国的军事联盟与维护国际法和国际机制的界限。^⑤普林斯顿大学伍德罗威尔逊公共和国际事务学院教授约翰·伊肯伯里(John Ikenberry)认为美国应将南海各方纳入自由主义海洋安全秩序,以维持自身主导地位。^⑥美国安全中心高级研究员罗伯特·卡普兰(Robert Kaplan)指出,深刻的近代历史记忆使中国的民族主义在很大程

① Olga S. Magomedova, “The Term ‘Rules-Based International Order’ in International Legal Discourse,” *Moscow Journal of International Law*, Vol. 2 (2021), pp.44~45; Secretary-General Calls for Renewed Commitment to Rules-Based Order, Reinvigorated, Strengthened Multilateral System, as General Debate Opens, GA/12062, September 25, 2018.

② Sergey Lavrov, “The World at a Crossroad and a System of International Relations for the Future,” *Russia in Global Affairs*, Vol. 17, No. 4 (2019), pp.11~12.

③ Shirley Scott, “In Defense of the International Law-based Order,” *Australian Outlook*, June 7, 2018; Stefan Talmon, “Rules-based Order v.s. International Law?,” *German Practice in International Law*, January 20, 2019.

④ Rebecca Strating, “Maritime Disputes, Sovereignty and the Rules-Based Order in East Asia,” *Australian Journal of Politics & History*, Vol. 65, No. 3 (September 2019), pp.449~465.

⑤ Gregory V. Raymond, “Advocating the Rules-based Order in an Era of Multipolarity,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 73, No. 3 (2019), pp.219~226.

⑥ John Ikenberry, “Institutions, Strategic Restraint and the Persistence of American Postwar Order,” *International Security*, Vol. 23, No. 3 (1998), pp.43~78.

度上影响着南海地区的政治和安全秩序。^①美国丹佛大学国际关系学院教授赵穗生认为中国的立场已经从模糊拖延转变为明确强硬,未来将给地区秩序带来何种规范成为问题,也增加了在一个以强权政治为特征的地区建立“基于规则的秩序”的难度。^②

从本质上看,“基于规则的秩序”为美国及其盟伴深度介入南海事务、扩展影响力提供了有力抓手,更为它们在此议题上混淆视听、打压和排挤中国赋予了一定的合理性、合法性和正义性基础。语言是有力量的。蓄意设计的政治宣传语言更具有蒙蔽性和煽动性。当前中国学术界针对这一议题的辨析,主要集中在中美之间的权力博弈、中国与东南亚国家之间的规则竞争,以及规则和秩序演进的一般规律等角度。

第一种角度从中国与美西方国家的权力博弈出发,反对某些国家滥用“规则”和“秩序”之名,而行霸权扩张之实,侵蚀中国主权。复旦大学法学院教授蔡从燕认为,美西方鼓吹的“基于规则的秩序”实际上有损国际法作用,违背国际秩序的公正合理性;中国主张的“以国际法为基础的国际秩序”则是强调以《联合国宪章》为基础的国际法的权威性,同时不排除其他规则在秩序中的作用。^③复旦大学美国研究中心教授韦宗友和复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生张歆伟将南海视为“印太战略”下中美战略竞争的重要场域。美国通过增强在该场域的军事存在,将中国描绘成规则破坏者,塑造所谓“基于规则”的地区海洋秩序以维护其海洋霸权,将美国理解的海洋规则打造成全球海洋规则,改变中国的战略环境。^④中国人民大学国际关系学院教授左希迎认为,目前地区规则和秩序引发各方争议的本质,是美国、菲律宾和越南等国曲解和滥用国际法侵犯中国主权。^⑤巴西坎皮纳斯大学逻辑、认识论和科学史研究中心教授罗恩·约书亚(Rowan Joshua)指出,美日以军事安全手段介入南海事务,是为构建以武力和势力均衡为基础的南海安全秩序。^⑥

第二种角度从中国、美国与东南亚国家的规则竞争及彼此磨合出发,认为这些因素在客观上促进了规则的塑造及秩序的建构。中国南海研究院前院长吴士存指出,近年来中国与东南亚各国对地区性规则的建构加快,但领土划界、航行自由、权力分

① Robert Kaplan, “The South China Sea Is the Future of Conflict,” *Foreign Policy*, No. 188 (September/October 2011), pp.82~85.

② Zhao Suisheng, “East Asian Disorder: China and the South China Sea Disputes,” *Asian Survey*, Berkeley, Vol.60, No.3 (May-June 2020), p.490.

③ 蔡从燕:《论“以国际法为基础的国际秩序”》,载《中国社会科学》,2023年第1期,第24~43页。

④ 韦宗友、张歆伟:《印太战略视角下的拜登政府南海政策:权力、规则与秩序》,载《南洋问题研究》,2023年第1期,第48~62页。

⑤ 左希迎:《南海秩序的新常态及其未来走向》,载《现代国际关系》,2017年第6期,第33~40页。

⑥ Rowan Joshua, “The U.S.-Japan Security Alliance, ASEAN and the South China Sea Dispute,” *Asian Survey*, Vol. 45, No. 3 (2005), pp.414~436.

配等传统安全争端,以及资源开发、规则构建和话语权争夺等新安全议题的热度上升,这些因素均会对地区规则的形成产生一定抑制。^①北京大学国际关系学院外交学与外事管理系研究员胡波基于经济与安全的二元结构,质疑美国第二次世界大战后主导的国际海洋秩序的包容性,指出应积极构建以有限多极的新型大国协调为基础的海洋安全秩序。^②中共江苏省委党校副教授刘艳峰将南海安全秩序描述为海域周边国家及非国家行为体,在社会规范的驱使下,在传统和非传统安全领域共建南海安全机制,形成的相对稳定的关系形态。南海安全秩序的重塑重点在于有效的双向规范扩散,即霸权主导的自上而下扩散与以东盟为核心的自下而上扩散双向互动。^③华中师范大学中国周边安全与合作研究中心教授韦红和华中师范大学印度尼西亚研究中心博士生颜欣将中国和东盟视为构建南海地区和谐海洋秩序的主导力量,中国需借助东盟力量来构建南海地区的和谐海洋秩序。^④

第三种角度立足于规则和秩序本身的属性及其演进方式,认为二者的变动是多领域的,一种可持续的国际秩序需要不断调整其内在不合理之处,以实现各国的合理利益诉求。福建师范大学社会历史学院世界史专业博士研究生、福建警察学院讲师贾庆军将南海区域秩序描述为一种以南海海洋秩序为中心的地区秩序,是域内各行为体在一定历史时期内,围绕共同价值目标形成的相对稳定的关系结构。西方殖民者的到来解构了历史上既存的稳定南海秩序,却未能重建新秩序,致使南海区域仍处于海洋霸权与海洋主权争端并存下的“无序”乱局,亟须中国主导重构南海区域新秩序。^⑤中山大学国际关系学院副教授张祖兴认为,稳定的和可持续的国际秩序,就是要不断适应政治经济新环境,调整现有规则中的不合理之处并创设新规,才能满足各

① 吴士存:《南海缘何再度成为大国角逐的舞台》,载《人民论坛·学术前沿》,2021年2月25日,第16~27页;吴士存:《南海形势趋稳向好的大方向会逆转吗》,载《世界知识》,2019年第2期,第27~29页;吴士存:《从当前南海形势看海上规则和秩序建设的紧迫性》,载《亚太安全与海洋研究》,2018年第4期,第5~6页;吴士存、刘晓博:《关于构建南海地区安全合作机制的思考》,载《边界与海洋研究》,2018年第1期,第24~35页。

② 胡波:《中美南海竞争的格局和趋势:基于权力、规则及第三方因素三大变量的综合分析》,载《外交评论》,2021年第1期,第24~46页;胡波:《中国海上兴起与国际海洋安全秩序:有限多极格局下的新型大国协调》,载《世界经济与政治》,2019年第11期,第4~33页;胡波:《国际海洋政治经济秩序已基本确立,安全秩序正处在十字路口》,载《世界知识》,2019年第23期,第13~14页。

③ 刘艳峰:《规范扩散视角下的南海安全秩序重塑研究》,南京大学2018年博士学位论文。

④ 韦红、颜欣:《中国-东盟合作与南海地区和谐海洋秩序的构建》,载《南洋问题研究》,2017年第3期,第1~10页。

⑤ 贾庆军:《南海区域秩序的建构、解构与重构:基于海权视角的认知》,载《太平洋学报》,2015年第10期,第55~64页。

国的合理利益诉求。^①中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略研究室研究员薛力强调,作为支撑国际秩序的基础,国际规则本身就是非中性和变动的,他国只是秩序的参与者与接受者,美国亦可能推动现有的基于规则的秩序走向分化。^②美国波士顿学院罗伯特·罗斯(Robert Ross)教授将南海秩序描述为以中国为代表的陆权和以美国为代表的海权之间的两极秩序,这种地缘政治特点降低了双方围绕核心利益的冲突、军备竞赛和安全困境,促进了地区秩序的稳定。中国应恪守陆权大国角色,对美国海上优势地位的挑战不仅会抵消中国的军力建设,还会导致中美关系趋紧。^③

上述观点从不同视角指出“基于规则的秩序”的缺失,但未能在国际关系的层面构建规则与秩序的理论分析框架。美国言行存在很多自相矛盾之处。然而针对美国在南海的言行不一,中国学界尚缺乏系统性的论证和有针对性的剖析。

二 溯其源:美国南海政策的历史演进

见树木更要见森林。当下美国提出的所谓“基于规则的秩序”看似中立客观,奉国际法和国际规则为圭臬,实则断章取义,将国际法规工具化,片面利用其中的有利条款遏制中国,加强美国在南海的军事存在和地缘影响力,其本质是基于实力的秩序。这一点在南海问题的历史发展和中美关系的当代变迁中均有体现,尤以2010年至今,奥巴马、特朗普、拜登政府时期美国南海政策的演变脉络为典型反映。

各国围绕南海权益划分的争端,最早可追溯到19世纪下半叶法国、英国、日本等殖民主义国家对此海域的染指。^④20世纪30年代,法国海军开始占领西沙及南沙群岛部分岛礁。^⑤1939年日本占领永兴岛和太平岛,使之成为第二次世界大战期间支

① 张祖兴:《南海仲裁案中“历史性权利主张”的不可裁决性》,载《外交评论》,2016年第2期,第37~59页;张祖兴:《评南海仲裁案仲裁庭对历史性权利相关问题的处理》,载《东南亚研究》,2016年第6期,第45~55页。

② 薛力:《美国如何运用“基于规则的秩序”》,载《世界知识》,2019年第13期,第73页。

③ Robert Ross, “The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century,” *International Security*, Vol.23, Iss.4 (Spring 1999), pp.81~118; Robert Ross, “China’s Naval Nationalism: Sources, Prospects, and the US,” *International Security*, Vol. 34, No. 2 (Fall 2009), pp.46~81; 罗伯特·罗斯、沈鹏、周琪:《中国崛起、地区权力转移与东亚安全:从1949年到21世纪》,载《世界经济与政治》,2009年第11期,第36~43页。

④ 本段由相关史料整理得来。参见吴士存《南沙争端的由来与发展:南海纷争史国别研究》,北京·中华书局,2022年版;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;张良福《中国政府收复西沙、南沙群岛纪实(上)》,载《世界知识》,2016年第23期,第61~63页;张良福《中国政府收复西沙、南沙群岛纪实(下)》,载《世界知识》,2016年第24期,第69~71页。

⑤ 1930~1933年法国通过两次军事活动,先后占领了南沙群岛南威岛、安波沙洲、北子岛、南子岛、太平岛、南钥岛、中业岛、鸿麻岛和杨信沙洲。

撑其向东南亚扩张的跳板。^①第二次世界大战后美国在其主导订立的《旧金山对日和约》(Treaty of Peace with Japan, 简称“旧金山和约”)中对南海岛礁归属模糊表述,实际上已将其作为遏制共产主义总体战略的有机组成部分,为当今的南海问题埋下隐患。^②20世纪70年代起,中国与南海周边国家开始围绕领海划界及油气资源开发等问题发生小规模冲突。历史地看,美国对南海问题的态度历经变迁:1995年“美济礁事件”之前主要持中立态度;1995~2010年间由中立向选择性地有限介入转变,指责中国的直线基线主张,炮制“中国威胁论”,刻意歪曲中国的维权行为;2010年“亚太再平衡”战略提出后转向积极介入和直接干预,在各种国际和地区场合直接质疑和攻击中国在南海海域的维权行为;2019年“印太战略”出台后,则放弃中立,完全支持其他声索国立场,全面否定中国权益主张。^③南海态势受美国政策影响,起伏较大。2016年中菲“南海仲裁案”使南海问题升温发酵,经过中国与东盟国家的共同努力,形势趋稳向好。2020年是南海形势的又一转折点,美国加大军事活动和抵近侦察、提交外交照会、炒作南海热点事件。南海局势从趋稳向好转向动荡不安,并向局部可能失控的态势转变。^④

美国在第二次世界大战结束之初曾力图避免介入南海争端,开罗会议甚至未涉及该议题。1944年12月14日,基于陆军情报局的意见,美国还曾支持中国对西沙群岛的主权主张。^⑤然而1951年美国起草和主导签署的《旧金山对日和约》,却对南海岛屿的归属问题做了似是而非的模糊表述,未写明西沙及南沙群岛的主权归属,造成两群岛“主权未定”,以此限制“共产党中国”收回和巩固过去在南海丧失或疏于管控的权益,客观上为南海周边六国七方^⑥日后的主权及海洋权益争端埋下隐患。1991年冷战结束之初,美国一度成为东南亚地区的“淡出国家”(lite powers)^⑦,

① 日本在占领海南岛后,随即向西沙和南沙群岛发起进攻,通过占领南海诸岛屿获得南海地区的制海权和制空权。

② 王缉思:《1945~1955年美国对华政策及其后果》,载《美国研究》,1987年第1期,第40~68页。

③ 胡波、张良福、吴士存、朱锋、李卫海、金永明:《“中国海洋安全的现状与前景展望”笔谈》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》,2022年第1期,第1~18页;吴士存:《南沙争端的由来与发展:南海纷争史国别研究》。

④ 胡波、张良福、吴士存、朱锋、李卫海、金永明:《“中国海洋安全的现状与前景展望”笔谈》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》,2022年第1期,第1~18页。

⑤ CAC-308, “Paracel Islands,” December 14, 1944, State Department Documents of Inter-divisional Country and Area Committee, 1943-1946, microfilm, T1221, reel 6, NA. 转引自张晓明《美国南海政策的起源及演变》,载《美国研究》,2016年第1期,第34~51页。

⑥ 南海周边六国七方,是指围绕南海海域覆盖范围内的岛屿主权、划界及资源开发等议题存在争议的中国、中国台湾、越南、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚和文莱。

⑦ “淡出国家”(lite powers)是指冷战国际体系中的多数大国的国内态势,使它们退出了在世界麻烦地区的军事参与和战略竞争。参见 Barry Buzan and Gerald Segal, “The Rise of ‘Lite’ Powers: A Strategy for the Post-modern State,” *World Policy Journal*, Vol. 13, No. 3 (Fall 1996), pp.1~10。

对南海各方争端基本保持中立态度,只强调其在此海域的“航行自由”。在1995年5月发生中菲“美济礁事件”后,美国对南海“航行自由”及主权争端等议题关注加深,开始强调各方应在国际法的规制下,以和平方式解决问题,但仍尽量秉持不干预立场。1995年6月16日,时任美国国防部国际安全事务助理约瑟夫·奈(Joseph Nye)表示,南沙群岛若发生军事行动并妨碍海上航行自由,美国就将通过军事护航确保“航行自由”,这是美官方第一次表示或将军事干预南海问题。^①直至21世纪初,随着中国实力的不断增强及对地区影响力的日益提升,美国的关注重点向亚洲转移,开始着力打压中国。2001年4月1日,美国侦察机在中国南海海域上空抵近侦察,并与中国战斗机相撞。这一事件使中美关系一度面临擦枪走火的危险。

奥巴马政府时期,美国从反恐战争中抽身,将战略重心向亚洲转移,开始积极介入南海问题,以维护国际法律规则之名,行强权扩张之实。中国在2010年超过日本成为世界第二大经济体,进而被美国视为威胁,时任国务卿希拉里·克林顿(Hillary Clinton)大力推动“重返亚太”政策。她将21世纪界定为“太平洋世纪”,指出太平洋世纪必定是“美国世纪”。她多次将国际航行自由界定为美国国家利益,强调南海各方应基于国际法和平解决问题,并可借助国际海洋法庭等第三方仲裁机制处理争端。^②以此为转折点,南海问题在此后日益成为美国全球及亚太事务的重点和中美争议的焦点。奥巴马政府在第一任期内通过外交和舆论施压,强调基于规则的稳定局势,形成“再平衡”框架;在第二任期则高调干涉南海事务,加大军事介入、同盟体系和安全合作网络,扶持相关声索国增强防卫实力,稳固和强化“再平衡”框架。^③2012年1月,美国发表《维持美国的全球领导地位:21世纪国防的优先任务》报告,宣布将把60%的全球海外空军力量部署到西太平洋地区,特别是在南海海域扩建军事基地,以联合军演和共同巡航等方式加固盟友关系。美国在2012年8月的《南海问题声明》中虽仍不表态、不选边,鼓励各方推动“南海行为准则”,建立和平解决分歧的清晰程序及法律规则,^④但却不断加大巡航及军演力度,强化在此海域的“航行自由”。同时开始在这一时期对中国与南海相关国家间的领海主权争端表态。最突出的表现即攻击中国的南海维权行为不符合国际法,有损这一地区“基于规则的秩

① “U.S. Department of State Daily Briefing,” May 10, 1995, 转引自吴士存《南沙争端的由来与发展:南海纷争史国别研究》。

② Hillary Rodham Clinton, “Remarks at Press Availability,” Secretary of State, National Convention Center, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010, available at: <http://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145095.htm>, 2023.6.29.

③ 焦世新:《“亚太再平衡”与美国对南海政策的调整》,载《美国研究》,2016年第6期,第64~89页。

④ 周琪:《冷战后美国南海政策的演变及其根源》,载《世界经济与政治》,2014年第6期,第23~44页;金永明:《美国的南海问题政策解析及前景展望》,载《人民论坛·学术前沿》,2021年第3期,第92~98页。

序”。为与之呼应,美国政界甚至在 2012 年掀起一股呼吁国会批准《联合国海洋法公约》的热潮,体现了将国际法律规则工具化的倾向。2014 年,美国国务院发布《海洋界限第 143 号报告:中国在南中国海的海洋主张》报告,对中国在南海的“断续线”主张持否定态度,认为其既不明确也不连贯。^① 2015 年,美国相继发布《21 世纪海上力量合作战略》《国家安全战略》《国家军事战略》《亚太海上安全战略》,言必谈南海,此议题在美国外交及战略排序中的重要性显著提升。在此背景下,美国及其亚欧盟友在南海问题上不断借题发挥,向中国施压。例如 2013 年 12 月曾发生中美军舰南海对峙事件。在 2015~2016 年中菲“南海仲裁案”的胶着时期,中美又于 2016 年 5~7 月发生 713 军舰对峙事件。近几年美国在南海争议海域的“自由航行”,与盟国举行联合军演的频率和强度也大幅增加。^②

2017 年 1 月特朗普政府上台,美国正式提出“印太战略”。特朗普政府将对华战略逐步转向“全面竞争”,南海问题成为其践行这一战略的关键地缘区域和主要议题抓手。南海作为连接亚洲、太平洋和印度洋的地理枢纽,在此后美国的全球规则及秩序体系塑造中的重要性进一步提升。特朗普政府对国际法的工具化利用更为明显,多次在其他领域无视国际组织和国际规则,“退群”“退约”事件频出,却唯独推动南海问题的国际化和司法化,并以此为理据拓展其在南海的军事部署。2017 年 12 月特朗普政府发布《美国国家安全战略》报告,明确将中国定位为战略竞争对手,特别是批评中国营建南海前哨并将其军事化的行为,将削弱“印太”地区其他国家的主权,危及地区秩序的稳定性。^③ 2018 年 1 月,《美国国防战略报告》将中国视为“世界和平的头号威胁”,并将这一威胁的聚焦范围指向“印太”这一与中国有着直接利害关系的海洋空间。^④ 此后,美国国务院又在 2020 年 7 月发布的《美国对中国在南中国海海事声索的声明》中放弃过去不选边的中立立场,在南海主权问题上明确支持东

① 王琛、崔浩然:《“海洋界限”第 143 号报告:中国在南中国海的海洋主张》,载《南洋资料译丛》,2017 年第 3 期,第 45~56 页。

② “航行自由行动”(FON)是 1979 年由美国卡特政府提出,强调美军舰在亚大的“自由航行”符合其国家利益。参见(1)美国国防部发布的统计数据:Department of Defense Report to Congress,“Annual Freedom of Navigation Report-Fiscal Year 1999-2022,” available at: <https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents>, 2023.6.29;(2)南海战略态势感知计划(SCSPI)网站数据, www.scspi.org。

③ “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017, available at: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>, 2023.6.29。

④ “Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America,” The Department of Defense, January 2018, available at: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>, 2023.6.29。

盟国家,依据所谓的“南海仲裁案”批评中国。^①同时这一时期特朗普还多选用对华“鹰派”担任政府涉海部门要职,利用此前设立的“亚洲海事透明倡议”(AMTI)^②等网站公开批评中国的岛礁建设,联合其盟国共同加强在南海的军事存在。

拜登政府上台后,美国假借国际法频繁针对南海问题发布报告,旨在形成一套清晰具体的法理体系,全盘否定中国的权益主张。^③2021年2月,拜登政府重申2020年7月特朗普政府的《政策声明》,继续认可2016年“仲裁裁决”,将中国的海洋权益主张及在油气勘探、捕鱼及资源开采等方面的活动均视为非法,体现了美国借南海问题打压抹黑中国的政策延续性。^④2022年1月,美国国务院发布《海洋界限第150号报告:中国在南中国海的海洋主张》。几乎全盘否定中国对南海部分海洋地物的主权主张、西沙群岛的直线基线划分、“基于南海诸岛”的海洋区域主张,以及南海“历史性权利”主张,认为其不符合《联合国海洋法公约》,不符合2016年中菲“南海仲裁”裁决,均“不合法”。^⑤2021年3月,拜登政府公布的《国家安全战略临时指南》强调,美国将继续在国际法框架下捍卫进入国际公域自由航行及飞越的权利,同时指责中国的行为已对开放稳定的国际体系规则及价值观造成破坏。^⑥2022年2月发布《印太战略报告》,继续强调“太平洋威慑倡议”和“海洋安全倡议”,强调将通过增加资金投入强化对印太地区的军事威慑和快速反应能力。近年美国在多个议题领域大力强化“基于规则的秩序”这一论调,甚至将其作为对华战略竞争的“新冷战舞台”(New Cold War Arena)^⑦,为批评中国的南海维权行为赋予合法性。同时吸纳澳大利亚、日本、印度、英国等盟友通过美日印澳“四边安全对话”(QUAD)和澳英美三方安全伙伴

① U.S. Embassy in Laos, “Statement by Secretary Michael R. Pompeo, U. S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” July 12, 2020, available at: <https://la.usembassy.gov/statement-by-secretary-michael-r-pompeo-u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>, 2023.6.29.

② 亚洲海事透明倡议:<https://amti.csis.org>, 2014年前后建立的美国战略与国际研究中心(CSIS)旗下的智库,专门聚焦和关注南海局势。

③ 金永明、崔婷:《美国南海政策的演变特征与成效评估(2009-2022)》,载《南洋问题研究》,2022年第2期,第101~114页。

④ U.S. Department of State, “Department Press Briefing,” February 19, 2021, Ned Price, Department Spokesperson, Washington D.C., February 19, 2021, available at: <https://www.state.gov/briefings/departments-press-briefing-february-19-2021/>, 2023.6.29.

⑤ Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, United States Department of State, “Limits in the Seas, No. 150: People’s Republic of China; Maritime Claims in the South China Sea,” January 2022, pp.1~44, 转引自韦宗友、张歆伟:《印太战略视角下的拜登政府南海政策:权力、规则与秩序》,载《南洋问题研究》,2023年第1期,第48~62页。

⑥ “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 2021, available at: <http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, 2023.6.29.

⑦ Arfin Sudirman, “Regional Security Complex in ASEAN: Neutrality and Centrality at Brink in the South China Sea Issue,” *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities (JISSH)*, Vol.7, Issue 1 (2017), pp.43~54.

关系(AUKUS)等机制深度介入南海问题。这些美国的亚欧盟友也应援附和美国,纷纷在官方表达中支持“基于规则的秩序”这一提法,利用南海问题大做文章,导致这一议题呈现出域内争端降温,域外博弈升级的新态势。拜登政府几乎言南海必谈“基于规则的秩序”,体现出针对中国的显著意图,旨在塑造有利于维护霸权的海洋规则,确保美国海军在全球海域的自由畅行;实施“灰色地带行动”,扩大海岸警卫队在东南亚及其周边海域的存在。^①

由此可见,美国对南海问题的态度已逐步从第二次世界大战结束之初的消极中立、不持立场,到后来的积极中立、强调权益,再到如今明确公开反对中国的权益主张。其手段也从21世纪初相对单一的军事安全手段,发展至近十几年多强调规则构建及秩序塑造,利用国际法和国际规则的模糊地带大做文章,设置于华不利议题,辅之以同盟体系建设和航行权益声索。如今该议题已然成为美国深度介入亚太区域事务、打压遏制中国、拉拢亚欧盟友的有力抓手。概言之,美国南海政策的系统性变迁包含以下特征。

一是规则的工具性。美国“基于规则的秩序”中所谓的“规则”,具有很强的阶段性和模糊性。这些“规则”最早承袭自欧美殖民扩张时期签署的国际条约。美国作为第二次世界大战之后的霸权国,基于自身的利益取向和意识形态好恶,在此后的条约设定中,对南海岛屿主权归属及军舰在主权未定海域的航行规则等多个关键表述断章取义,模糊处理,致使当下规则成为美国国家意志的外在反映。可见美国对南海问题的态度并非客观、理性、公正,而是将这一本限于中国与几个南海相关国家间的主权争议议题,作为遏制、打压和抹黑中国的政策工具。

二是议题的针对性。近年美国越发将中国视作假想敌,将南海作为遏制中国影响力扩展、维护美国霸权地位的关键。因此南海问题本身带有很强的针对性,亚洲、太平洋及印度洋区域现已成为美国全球战略的主要发力点之一,牵动着中美在国际格局中的权力重构。美国宣扬“基于规则的秩序”,正是力图在道义层面规制中国,引导地区安全价值观走向的表现。

三是手段的多样性。国家间互动形态的变化是国际和地区秩序的本质属性。在操作层面,美国发布各种版本的国家安全战略,通过学者炒作、派遣战舰和军机抵抵南海等方式,在主权权益、航道安全、渔业、环保、油气开发等各议题领域提升话语权。这会扰乱中国及南海周边国家已渐趋成型的争端解决机制,甚至导致以东盟为中心的东盟地区论坛(ARF)、东亚峰会(EAS)、东盟防长会议(ADMM)以及《南海各方行

^① The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, http://www.sjzwbkj.com/view_tcu4xbkyrlbgwvu6.html, 2023.6.29.

为宣言》(DOC)等南海既存的规则—秩序体系走向空心化和碎片化。上述多样的政策手段彼此呼应,联动齐发,增添了中国的因应难度。

四是战略的系统性。近几十年间美国陆续提出的“重返亚太”“亚太再平衡”和“印太战略”等。这些战略主张均将南海视作地缘重点,具有一定连续性和整体性。鉴于“美国的霸权地位必然受到新兴大国的反抗和制衡”,^①这些政策旨在中国周边区域塑造由美国主导的地区权力架构。“基于规则的秩序”正是支撑这些战略设计的话术,体现了美国对亚太话语权的经营和塑造。

见森林才能见树木。“基于规则的秩序”反映了冷战后美国南海政策的历史演进和系统变迁,立足其所处的时空背景,才能把握其要义。“规则”和“秩序”虽均为国际关系基本概念,但“基于规则的秩序”却是以服务美西方私利为目的,对国际关系理论的工具化曲解和主观误用。在“基于规则的秩序”这一提法中,“规则”囊括范围很广,但美国从未说明其“秩序”依托的是哪种规则。为这种表述预留了很大的政策诠释空间。例如美国近十几年屡以国际法为依据批驳中国,而其鼓吹的“航行自由”原则在国际法中却尚未达成共识。美国正是利用国际法在这方面的模糊性,力图以自身的海权扩张,有选择地做实于美有利的国际规则。同时美国原本并非《联合国海洋法公约》成员国,却多次借《联合国海洋法公约》大做文章,一度力图入约,并强调第三方仲裁等机制的法律效力。可见美国所谓“规则”,实际上并非真正的国际规则,而是其基于利益考量维护霸权地位的一系列行为模式,功利性很强。美国希望通过这种话术,将这些行为模式以看似合理合法的方式固定下来,扩展自身的地区影响,限制和排挤中国。

三 思其由:南海争端视域下规则与秩序的动态特征

国际规则和国际秩序既是国际关系理论的基本概念,也是国际政治实践中的核心议题。因此要辨明“基于规则的秩序”的理论逻辑,分析其动态特征,就需从国际关系的理论视角出发,对“规则”和“秩序”追根溯源,厘清它们之间的逻辑关系及适用条件。

国际规则是对国际社会中行为体行为的规定(prescriptions)或禁止(proscrip-

^① Kenneth N. Waltz, “Structural Realism after the Cold War,” *International Security*, Vol.25, No. 1(2000), pp.5~41.

tions),^①具有普适性(generality)、强制性(obligation)、精准性(precision)和授权性(delegation)等特征,^②包含正式规则和基于规范及信念建立的行为准则等非正式约束(informal constraints)。^③国际法是一种已经得到绝大多数国家普遍认可和遵守的、发挥较长时间作用的、较为正式的国际规则。国际规则是国际制度的重要组成部分,国际制度的运行和变迁与国际规则的实施和变化相互联系,能通过为行为体之间的互动提供稳定的框架降低不确定性,减少交易成本,促进国家间的合作。^④国际规则具有一定的持久性、客观性、稳定性、正式性,能在一定程度上确立各国权利和义务关系。

国际秩序是国际关系的核心概念,定义多样。从秩序构成要素的角度,亨利·基辛格(Henry Kissinger)将秩序描述为“一个地区或一种文明对它认为放之四海皆准的公正安排和实力分布本质所持的理念,包含实力分布、合法规则和共有理念等几个关键的观察维度”。^⑤从秩序功能的角度,理查德·内德·勒博(Richard Ned Lebow)将秩序描述为一种模式或结构,因其设计了人、群体或机制间的排序或等级,并为行为体提供指导,才使许多行为体的行为变得常规化和可预测。^⑥唐世平将国际秩序等同国际社会系统的可预测程度,认为其能使社会系统内行为体的行为、社会交往及社会结果受到一定的调控,并将秩序的覆盖面、权力的内聚性、制度化的程度以及制度的内化程度作为评估秩序的四个具体维度。^⑦

基于上述理论界定,一种相对稳定的国际秩序可以被描述为:在国际社会的无政府状态下,一组行为体具有相对确定的排列次序和力量结构,共同遵守一套行为规则,秉持互不矛盾的价值观念,处于一种有条理和不混乱的状态,行为和互动具有较

① Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” *International Organization*, Vol. 36, No. 2 (Spring 1982), pp.185~205; Stephen D. Krasner, *International Regime* (London: Cornell University Press, 1983), p.2.

② 普适性指规则一般是普遍适用的,强制性指规则一般包括具有一定的法律约束力的义务和无需强制执行的倡议;精准性指规则一般能够较为清晰且准确地界定其所要求、授权和禁止的对象;授权性指规则一般由第三方主体授权、解释和解决争端。参见 Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter and Duncan Snidal, “The Concept of Legalization,” *International Organization*, Vol. 54, No. 3 (Summer 2000), pp.401~419;陶平生《全球治理视角下共建“一带一路”国际规则的遵循、完善和创新》,载《管理世界》,2020年第5期,第161~203页。

③ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p.3.

④ [美]罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》(苏长和等译),上海·上海人民出版社,2006年版;Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly*, Vol.32, No. 4 (December 1988), pp.379~396.

⑤ [美]亨利·基辛格:《世界秩序》(胡利平等译),北京·中信出版社,2015年版,第12页。

⑥ [美]理查德·内德·勒博:《国际关系的文化理论》(陈镛译),上海·上海社会科学院出版社,2015年版。

⑦ 唐世平:《国际秩序变迁与中国的选项》,载《中国社会科学》,2019年第3期,第187~203页。

强的可预测性。作为国际秩序的组成部分,一种相对稳定的地区安全秩序即指地区内各国均认可现有的实力分布情况,均愿意遵守既有的制度和规则安排,并对指导本地区秩序形成和维系的安全理念,保持着较高的认同度,行为模式和互动方式有较强的确定性。鉴于此可得出推论:秩序的构建不仅基于单一的规则因素,还受到实力分布和价值理念等综合影响。规则长期磨合变动,国际规则体系是多方博弈的结果,不能仅遵霸权国一家之言。本文认为一种相对稳定的南海地区安全秩序应具备如下三个条件。一是南海问题的各利益相关方,已在本地区形成了较为稳定的力量格局和权力关系。二是各方都愿意遵守共同认可的领海规则和航行准则,秉持较为统一和彼此包容的地区安全理念。三是各方对彼此在具体议题中可能采取的行为模式和互动方式有较为明确的认知和预想,甚至已达成某种以和平与合作为目标的默契。对比这一理想状态,目前南海地区的规则框架和秩序体系尚未形成,二者的关系还远未理顺。

(一) 南海秩序并不完全基于规则建立

秩序形成的基础具有多样性。立足于规则界定国际秩序,是一种典型的自由制度主义式的思维方式,也是冷战后美国在全球推行其倡导的价值观和国际规范,主导建立世界新秩序的主要特征。^①然而,规则实际上只是构成秩序的诸多基本要素之一,国际秩序也不完全基于规则建立。基于上文的概念界定,秩序至少包含实力分布、规则体系和共有的价值理念等几个关键要素,国际秩序确需规则来明确国际社会对利益的认知,依靠国家间的共同利益观念加以支撑,同时还要依赖相对稳定的国际或地区权力结构。^②几个方面共同作用才是国际秩序的全貌,后两者对维系秩序本身的可预测性,确保现有秩序的长期存在至关重要。“基于规则的秩序”只阐述了秩序构成谱系中的一个分支,不能独立地支撑和维系一个完整的秩序体系。同时,国际秩序具有多样性,可以细分为全球秩序与区域秩序、经济秩序与安全秩序、旧秩序与新秩序。^③目前世界范围内正在经历由美国主导的单极世界秩序,向美、中、欧构成的全球多极秩序转化,诸多地区性秩序也正在形成中。

中美对地区秩序的认知和界定有别,这是两国间结构性矛盾的突出反映,更是南海问题难以得到解决的症结所在。美西方鼓吹的“基于规则的秩序”,实则是一种国

① 阎学通:《新冠肺炎疫情为去全球化提供合理性》,载《国际政治科学》,2020年第5卷第3期,第4~7页。

② [英]赫德利·布尔:《无政府社会:世界政治秩序研究》(张小明译),上海·上海世纪出版集团,2015年版,第7~68页。

③ Alastair Iain Johnston, “China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing’s International Relations,” *International Security*, Vol. 44, No. 2 (2019), pp.9~60.

内法凌驾于国际法,区域国际法凌驾于普遍国际法,将国际法泛政治化的规则观。^①美国国务卿布林肯(Antony John Blinken)在参加2021年5月联合国安理会视频会议时,只是将“基于规则的秩序”中的“规则”表述为具有法律拘束力的承诺,包括《联合国宪章》、条约、安理会决议及国际组织主持制定的规则和标准等。^②这种所谓的“规则”在内涵、外延、性质等方面均具有很强的模糊性,本质上体现了美西方力图以实力定规则,根据自身需要忽视、淡化或是滥用既有规则,以现有实力抵御国际格局变迁,尤其是抑制新兴大国崛起对既存规则的挑战。2021年7月,美国副国务卿舍曼(Wendy Sherman)访华期间,中国外交部副部长谢锋指出,美国所谓维护“基于规则的秩序”,是少数西方国家抛弃国际社会广泛接受的国际法和国际秩序而另起炉灶,企图把它们“家法帮规”包装成国际规则来规锁打压别国,中国没有义务遵守没有参与制定过程的规则。^③南海问题是一种地区性的安全秩序,更应考虑国家实力、国际和地区规则、各方观念等综合性因素所占的比重,不能一概而论、以偏概全、偷换概念,或将概念的解释范围扩大化。当前的南海地区安全秩序,正受到权力结构、规则体系和各国安全观念的共同影响。

一方面,当前的全球力量对比和南海地区权力结构都在经历变革,美国影响力不断向地区渗透,中国影响力持续向全球扩展,正处于复杂交织的变迁阶段。盖洛普(Gallup)的一份报告通过综合130多个国家和地区的受访者对中美等国全球领导地位的看法,得出近年来美国的国际认可度有所下降,中国的国际认可度有所攀升。侧面反映出全球权力转移的总体趋势。^④与此同时,美国近年来推动“印太战略”,联合其盟友建立美日印澳“四边安全对话”(QUAD),亦加深了其在亚太地区的存在,全球权力结构和地区权力结构呈现出动态互构的微妙态势。2018年5月30日,美军将“太平洋司令部”正式更名为“印度洋—太平洋司令部”(Indo-Pacific Command),反

① 蔡从燕:《论“以国际法为基础的国际秩序”》,载《中国社会科学》,2023年第1期,第24~43页。

② Antony J. Blinken, “Virtual Remarks at the UN Security Council Open Debate on Multilateralism,” U. S. Department of State, May 7, 2021, available at: <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-virtual-remarks-at-the-un-security-council-open-debate-on-multilateralism/>, 2023.6.29.

③ 谢锋:《美方所谓“基于规则的国际秩序”就是想损人利己,规锁他国,施行“丛林法则”》,新华网,2021年7月26日, http://www.xinhuanet.com/world/2021-07/26/c_1127695508.htm;王毅:《在遵守国际规则方面,美国才是最应该反思的国家》,新华网,2021年7月27日, http://www.xinhuanet.com/2021-07/27/c_1127698129.htm, 2023.6.29.

④ 2017年美国的认可度由2016年的48%降至30%,而当年对中国全球领导地位的认可度则为31%,在数值上已超过美国;2018年,中美两国的差值进一步由1个百分点扩大至3个百分点。参见“‘America First?’ Rating World Leaders: 2019,” Gallup, Report, 1 March, 2019, available at: <https://www.gallup.com/analytics/247040/rating-world-leaders-2019.aspx>, 2023.6.29.

映出其深度介入南海及其周边地区事务的战略意图。^①

另一方面,南海问题各利益相关方的安全价值观念,存在不统一、不协调甚至不相容的情况。近年中国正在多个层面塑造与周边国家的共同安全观念,“维护南海地区秩序,构建一种合作和普惠的安全架构,实现基于规则和合作的共同安全”。^②近年美国《国家安全战略报告》等文件,则多次将中国视为战略竞争对手,将中美竞争视为安全威胁。^③2021年3月3日,美国国务卿布林肯又进一步指出,中国将对稳定开放的国际体系构成严峻挑战,中美关系将成为21世纪最大的地缘政治考验,美国将根据需求将中国视为对手或竞争者。^④这增添了本地区国家间关系的零和性和排他性,中美两大国对这一地区的安全认知渐行渐远。

可见目前构成秩序的几个要素均在发生变化,具有较强的不稳定性和不可预测性。规则只是秩序框架内的一个具体分析维度,尚在磨合塑造之中。这些要素共同构成的南海地区安全秩序的波动和调整在所难免,南海地区安全秩序目前正处于震荡重塑的阶段。

(二) 南海规则常处于磨合变动之中

规则体系的演进具备动态性。国际规则只是国际秩序的构成要素之一。规则具有一定普适性、精准性和强制性,可以通过对国际社会中的行为体行为的规定或禁止,使处于这一秩序中的行为体和彼此之间的互动有章可循,降低不确定性,增强秩序整体的稳定性和可预测性。但同时,“国际政治变革的本质,就是以规则体系为核心的国际体系的变革和体系中国家地位的改变”。^⑤规则本身是制度的一部分,制度的运行和变迁与规则的实施和变化相互联系。^⑥某一时间点上的规则,是行为体经过之前的长期磨合所形成的行为方式和关系模式的固化,反映了过去该秩序内的权力结构和安全观念,并会受到未来权力结构变迁和安全观念转换的影响。在更长的历史维度上,规则本身也是在不断被塑造的过程中更新的。“基于规则的秩序”之表述,等

① 吴敏文:《美军为何将“太平洋司令部”改为“印度洋—太平洋司令部”》,中青在线,2018年6月7日, http://news.cyol.com/yuanchuang/2018-06/07/content_17265076.htm, 2023.6.29。

② 《亚大海上安全:以合作建立基于规则的海上秩序》,2019年3月30日,全国人大外事委员会主任傅莹在第六届博鳌亚洲论坛年会南海主题分论坛上的发言,中国南海研究院网站, <http://www.nanhai.org.cn/info-detail/22/7628.html>, 2023.6.29。

③ 《国防部发言人任国强就美公布〈2018年美国国防战略报告〉答记者问》,中华人民共和国国防部网站,2018年1月20日, http://www.mod.gov.cn/topnews/2018-01/20/content_4802845.htm, 2023.6.29。

④ 《2021年3月4日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》,中华人民共和国外交部网站,2021年3月4日, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1858527.shtml, 2023.6.29。

⑤ [美]罗伯特·吉尔平:《世界政治中的战争与变革》(宋新宁、杜建平译),上海·上海人民出版社,2007年版,第49页。

⑥ Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly*, Vol.32, No.4 (December 1988), pp.379~396.

同于将规则静态化,不能描绘规则和秩序动态长期的变迁规律。

南海是中美安全规则竞争的重要区域。一是以美国为代表的西方海洋使用大国,与中国等绝大多数发展中国家对军舰在领海及专属经济区内的航行规范理解不一,《联合国海洋法公约》在制定过程中亦未对其做明确规定。近年中美两国在这一问题上屡有摩擦,美国将中国的抗议视作对其“航行自由行动”的巨大挑战。二是中国的“断续线”主张尚未得到东盟当事国的认可,南海各方对领海及专属经济区的划分方式意见不一。这成为美西方借机抹黑中国,鼓噪“中国威胁”的主要议题领域。归根结底,这是作为新兴崛起国的中国与作为守成国的美国之间的实力竞争,在地区安全规则领域的外在表现。两方均希望维系或形成于己方有利的规则,指导区域及国际秩序的塑造或固化,进而维护本国利益。在此基础上,目前南海地区各层次和各领域的安全规则多元共生,彼此间包容性较弱,竞争性和排他性较强,甚至具有一定对抗性。各利益相关方尚未建立起统一的规则体系,遑论稳定的地区安全秩序。

首先,从规则的覆盖范围上看,目前国际和地区的规则及制度体系复杂交织。在国际层面,《联合国海洋法公约》虽能在一定程度上规范南海问题的各利益相关方在航行及划界问题中的行为,但目前版本的《联合国海洋法公约》仍未对军舰在他国领海无害通过时是否需要报备做出明确规定,海洋大国与沿岸国家在这一问题上亦存在根本对立,短期内难以达成一致。^①在地区层面,东南亚国家始终奉行和平、中立、无核的地区安全理念,^②尤其是在第二次世界大战后建立了东盟地区论坛(ARF)和

① 中美在南海海域针对美国“航行自由行动”(FON)发生争执的国际法根源就在于此。在1973~1982年第三届联合国海洋法会议召开期间,美、英、法、德、俄等海洋使用大国主张,军舰应在他国领海享有与商船同样的无害通过权,军舰通过他国领海无须提前报备。但当时多数海域沿岸的中小国家认为,军舰须经沿岸国事先授权、许可或通知才能通过其领海。这一争议是《联合国海洋法公约》谈判期间的主要矛盾线索之一。目前《联合国海洋法公约》对此仍无明确界定。参见《联合国海洋法公约》,北京·海洋出版社,2014年版;〔美〕路易斯·B. 宋恩、克里斯汀·古斯塔夫森·朱罗、约翰·E. 诺伊斯、埃里克·弗兰克斯《海洋法精要》(傅岷成等译),上海交通大学出版社,2014年版;陈德恭《现代国际海洋法》,北京·海洋出版社,2009年版;贾宇《南海航行自由:问题、规则与秩序》,载《亚太安全与海洋研究》,2019年第3期。

② 1967年《曼谷宣言》指出,维护地区稳定就要反对外来干预,外国军事基地不应威胁本地区国家的独立和自由。1971年东盟外长会议发表了《和平、自由、中立宣言》,提出不接受任何形式的外来干涉,并开始围绕地区中立化展开合作。1976年第一届东盟首脑会议通过《东盟协商一致宣言》,表明各国将就国际和地区事务协调各方的观点、行动和政策;《东南亚友好合作条约》首次确立了冲突解决机制的六项原则。20世纪90年代,东盟又在坚持自由、中立、无核化的同时,萌生出主导更大范围的亚太安全对话的设想,并将其与既有的《和平、自由、中立宣言》和《东南亚友好合作条约》,共同确定为区域和平与安全的三个“适当基石”(appropriate base)。参见 Daniel Chua & Eddie Lim, *The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)*, Bangkok, Thailand, August 8, 1967; *Declaration of ASEAN Concord*, Bali, Indonesia, 1976; *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, Bali, Indonesia, 1976; Daniel Chua & Eddie Lim, “Declaration on Zone of Peace, Freedom, and Neutrality, Kuala Lumpur, Malaysia, 1971,” *ASEAN 50 Regional Security Cooperation through Selected Documents*, World Scientific, 2017, p.26; *The ASEAN Secretariat, ASEAN Document Series, 1991~1992 Supplementary Edition*, Jakarta, 1992, p.22。

东亚峰会(EAS)等一系列安全合作机制,能较为有效地维护地区安全,反对域外国过度干预地区事务。但同时亦应看到,囿于美国长期经营的传统地区盟友关系,与中国尚存主权争议的几个东南亚的国家,又在安全政策上受到美国影响,各国立场存有差异,复杂性强。

其次,从规则的具体规范领域上看,主要包括军舰在领海及专属经济区内的航行规范及南海各方对领海及专属经济区的划分方式两个层面。中国与部分南海周边国家的矛盾主要在领海划界规则方面。近年越南、马来西亚、印度尼西亚等国对南海争议海域实际管控权的争夺力度攀升。在2020年2月,累计有311艘越南渔船侵入广西、海南和广东的内水、领海及专属经济区非法活动,侵入原因包括非法、不报告和不管制(IUU)捕鱼^①或出于军事安全目的抵近侦察。^②自2019年10月至2020年上半年,马来西亚及越南又与中国海警围绕南海油气资源展开激烈争夺。中美矛盾主要集中在海域航行规则方面,尤以围绕美国航行自由行动和南海军演的争论最为突出,这一部分将在后文详细论述。

再次,从行为体对共同规则的遵守程度上看,中国与东盟当事国趋同,中美渐行渐远。各方均希望推动这一地区的秩序体系朝有利于本国的方向发展。鉴于中国、美国和部分南海周边国家存在利益冲突,形成各方共同认可的规则并同时得到各方的遵守尚需时日,致使当下这一地区的规则更多样、多变和不稳定。近年来中国与南海周边国家的关系日趋稳定,尽管偶有海洋权益争端,行为规则处于磨合共建之中,但各方始终致力于推进和落实《南海各方行为宣言》(DOC),并以此为基础推动其向“南海行为准则”(COC)升级。自2002年《南海各方行为宣言》发表以来,中国与东盟国家即以此为指针积极倡导海上务实合作安排:几乎每年都召开高官会和年度工作组会议;建立应对海上紧急事态的外交高官热线、海上搜救热线等平台;围绕抓扣渔民引起的外交纠纷、油气资源开发导致的矛盾等问题制定预防性外交措施;就军事演习等可能的导火线提出自愿沟通和克制要求;等等。同时中国与东南亚国家还加快推进“南海行为准则”形成符合各方预期的最终文本,对促进南海形势趋稳起到推动作用。^③“南海行为准则意味着在南海建立一个区域性秩序,东盟当事国将有能力更好地应对大国竞争,确保本国利益和主张得到反映,这将涉及区域合法性。”^④但中

① IUU 捕鱼:指非法(Illegal)、不报告(Unreported)和不受管制(Unregulated)的捕鱼活动。

② 《2月,311艘越南渔船侵入中国大陆及海南岛海域:越南渔船海南非法活动情况报告(2)》,南海战略态势感知(SCSPI),2020年3月2日,<http://www.scspi.org/zh/dfx/1583116222>,2023.6.29。

③ 吴士存:《〈南海各方行为宣言〉20年:回顾与思考》,载《世界知识》,2022年第16期,第23~26页。

④ 《博鳌亚洲论坛2019年年会南海主题分论坛成功举办》,中国日报网,2019年3月29日,印度尼西亚战略与国际研究中心资深研究员尤素夫·瓦南迪在博鳌亚洲论坛第七届年会南海主题分论坛上的发言,<http://hain.chinadaily.com.cn/a/201903/29/WS5c9dfef0a310e7f8b15738bc.html>,2023.6.29。

美就“航行自由原则”在南海海域适用性的争论,以及双方针对美国“航行自由行动”(FON)的对抗却日益激烈。

(三)南海的权力结构变化推动规则变迁

权力与规则之间具有关联性。“国际规则体系的演变与世界权势分布的变迁相关。”^①一种国际或地区秩序的建立,需要依托具有绝对优势的地区主导者,或因满足一定时间段内的力量平衡而使域内国家均无能力或意愿挑战这一秩序。而国际规则的维持和变迁,亦在很大程度上受秩序内行为体实力对比变化的影响,尤其会追随大国影响力的变化。在国际社会的无政府状态下,规则的合法性和执行力需要依靠国际和地区主导国来维系,无自上而下的强制力保证规则的实施。崛起国对主导国偏爱的国际制度和规范的支持或反对情况,是衡量规则效力的维度之一。^②“亚洲现有秩序机制取决于大国对自身利益的认识和追求”。^③因此各大国围绕国际事务主导权的博弈,会在很大程度上影响地区规则的走向。

南海各方实力对比和行为模式的变化,正在推动地区规则的变迁和新秩序的重塑。在全球层面,中美竞争在很大程度上冲击了中国与周边国家间关系,导致由大、中、小国在这一议题领域内共同组成的权力结构,向更为复杂的方向发展。2022年美国《国防授权法案》指出,2022财年国会向国防部下拨71亿美元的预算授权,超过原计划的51亿美元,用于实施所谓“太平洋威慑计划”(PDI),确定美国的“印太”军事投射。2023财年下拨115亿美元的预算授权,远超原计划的61亿美元,其中“印太”的军事投入高达64.6亿美元,亦远超国防部最初18亿美元的拨款请求。^④可见美国的军备投入,尤其是对印太地区的关注力度和投入强度正逐年攀升,极大加剧了南海紧张态势。而地区层面原有的力量平衡也因此被打破,围绕南海问题的摩擦持续升温。美国与其东南亚盟友在过去几十年间举行过“金色眼镜蛇”“肩并肩”军演、卡拉特联合军事演习(CARAT)、“东南亚合作反恐”等多次联合军演。特别是在2016年中菲“南海仲裁案”之后,美国及其盟友更加大了对华攻击的力度,地区权力结构变迁的不确定性进一步增强。

① 时殷弘:《中国崛起与世界秩序》,载《现代国际关系》,2014年第7期,第32~34页。

② Alastair Iain Johnston, “China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing’s International Relations,” *International Security*, Vol. 44, No. 2 (2019), pp.9~60.

③ [美]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年版,第276页。

④ “U.S. 2022 NDAA Is Full of Dangerous Anti-Chinese Provocations,” CGTN. COM, available at: http://eng.chinamil.com.cn/OPINIONS_209196/Opinions_209197/10119320.html, 2023.6.29; Andrew Eversden, “Pacific Deterrence Initiative Gets \$ 2.1 Billion Boost in Final NDAA,” *Breaking Defense*, December 7, 2021, available at: <https://breakingdefense.com/2021/12/pacific-deterrence-initiative-gets-21-billion-boost-in-final-ndaa/>, 2023.6.29; “The Pacific Deterrence Initiative: A Budgetary Overview,” *Congressional Research Service Report*, January 9, 2023.

“当前的南海问题已分裂成两个：一个在中国与部分东盟国家之间，核心是主权和海洋权益的争端；另一个在中美之间，本质是战略利益的摩擦”。^①一方面，中国与东盟当事国正在围绕南海问题形成一套国家间互动规则；另一方面，冷战后美国与东南亚国家间长期维持的军事同盟关系，也潜在影响着这些国家的安全行为。二者既平行演进，又在一定程度上彼此影响，相互渗透，这种复杂的权力结构给地区规则体系带来不确定性。近几年美、日、印、澳加快推进“印太战略”，中国依托“一带一路”倡议加深与周边国家合作。尤其是自特朗普总统上任以来，美国选用“反华派”和对华“鹰派”担任政府涉海部门要职，通过在“亚洲海事透明倡议”^②等网站上定期发布报告，公开批评中国在南海海域的岛礁建设，使本地区规则体系的不稳定性持续攀升。

美国在南海开展对华战略竞争的主要手段是否认中国权益主张并做“非法”解读，辅之以“航行自由行动”不断挑衅侵蚀；要求中国履行中菲“仲裁裁决”并鼓动越南等声索方效法，通过组建“民主国家海洋联盟”，推动“印太北约化”和“北约印太化”等方式，力图主导南海规则的未来走向。^③2021年7月11日，美国国务院发布关于南海问题仲裁五周年《政策声明》，称“基于规则的海洋秩序”在南海受中国严重威胁，中国持续胁迫、恐吓东南亚国家，威胁南海航行自由。中国在南海的过度主张缺乏国际法基础，应遵守中菲“仲裁”，停止挑衅行为，否则将触发美国基于《美菲共同防御条约》采取行动。^④2022年7月11日，美国国务院发布关于南海问题仲裁六周年《政策声明》，重申支持“仲裁裁决”，否定中国的南海权益主张，表示将以地区联盟维护“基于规则的秩序”。^⑤同时美国还将中国在南海的权益主张和相应的维权实践，视为对地区和平安全的破坏，尤其是促使菲律宾、马来西亚和越南等国将其视为对它们主权安全和经济利益的危害。从而通过这些论调，诱压东盟当事国联合遏制中国，激发它们的对华敌意情绪，塑造于华不利的规则环境。可以说，当前美国主导的既有

① 《博鳌亚洲论坛2019年年会南海主题分论坛成功举办》，中国日报网，2019年3月29日，时任新加坡国立大学东亚研究所所长郑永年在博鳌亚洲论坛第七届年会南海主题分论坛上的发言，<http://hain.chinadaily.com.cn/a/201903/29/WS5c9dfcb0a310e7f8b15738bc.html>，2023.6.29。

② 亚洲海事透明倡议：<https://amti.csis.org>，2014年前后建立的美国CSIS旗下的智库，专门聚焦和关注中国南海局势。

③ 韦宗友、张歆伟：《印太战略视角下的拜登政府南海政策：权力、规则与秩序》，载《南洋问题研究》，2023年第1期，第48~62页。

④ U.S. Department of State, “Fifth Anniversary of the Arbitral Tribunal Ruling on the South China Sea,” July 11, 2021, available at: <https://www.state.gov/fifth-anniversary-of-the-arbitral-tribunal-ruling-on-the-south-china-sea/>, 2023.6.29.

⑤ Antony J. Blinken, “Sixth Anniversary of the Philippines-China South China Sea Arbitral Tribunal Ruling,” U.S. Department of State, Press Statement, July 11, 2022, available at: <https://www.state.gov/sixth-anniversary-of-the-philippines-china-south-china-sea-arbitral-tribunal-ruling/>, 2023.6.29.

地区安全秩序,与可能由中国引领的新兴地区秩序的重叠和竞争,正是中美权力博弈在亚太地区和涉海规则形成过程中的缩影。南海周边国家在这场权力博弈中首当其冲,使地区规则和安全秩序将长期处于变迁与重塑之中。

四 观其行:南海争端视域下美国行为对规则—秩序体系的破坏

国际交往既要听其言,更要观其行。近年来美方以维护“基于规则的秩序”为借口,在南海大肆开展军演、践行“航行自由行动”,这些行为对本地区原有的规则—秩序体系构成了侵蚀和破坏,加剧南海紧张,损害地区安全。目前美国并非《联合国海洋法公约》的缔约国,中国与部分南海周边国家也未能就领海划界应适用的规则达成共识。国际规则能为行为体互动提供较为稳定的框架,通过降低不确定性促进国家合作。当前涉及南海问题的《联合国海洋法公约》和《南海各方行为宣言》等国际规则框架虽已得到绝大多数国家的认可,但对于其中相关条款能否适用于解释美国的“航行自由行动”、中国的“断续线”及历史权利主张,以及东盟当事国各自的权益诉求等内容仍存在较大争议。各方尚未完全形成普适性的正式或非正式规定或禁止条款,对南海问题具有普适性和强制性的精准规范也未成型。在这种背景下,美国军事力量在南海海域高频出现,会加剧国家间权力框架的不稳定性,增加国际及地区权力关系发生变动的可能,破坏原有秩序体系形成的微妙平衡,阻碍本地区规则的形成。

中美围绕美舰所谓“航行自由行动”合法性的争论由来已久。2010年时任美国国务卿的希拉里提出亚太海域的“航行自由行动”符合美国国家利益,美军舰在南海的出现频率提高。2016年“南海仲裁案”后,美国、日本及澳大利亚等国多次发表联合或单独声明、报告及白皮书,敦促中国接受仲裁结果,并以中国破坏了“基于规则的秩序”等为论调,抹黑中国在南海的维权行为。2017年特朗普执政后,美国增加其在南海的航行及军演频率。近几年美、日、印、澳又加快推动“印太战略”,推进南海周边的地缘政治新部署。这些国家无视国际法,仅基于同盟内部利益推动南海问题国际化,将其作为构建对华敌对阵营的着力点,鼓噪对华不利的国际舆论环境,严重破坏了基于国际法的国际及地区秩序。

(一) 美国南海军演扰动权力及观念等秩序构成要素

近年美国多次在南海海域的大量军事部署、舰机抵近侦查、单独或联合军事演习,对中国的领海主权安全构成威胁,更给规则形成和秩序构建带来很强的不确定

性。例如,2020年7月4日,美国派军舰驶抵南海海域,举行了近年来最大规模的演习。^①而早在6月27日,中华人民共和国南海海事局就发布航行警告,宣布7月1~5日西沙群岛海域禁航,中国海军将在此进行军事训练。^②这是中美两国近年首次在同一时间、同一地区分别进行军事演习。南海剑拔弩张,两国擦枪走火的风险增大。当年7月17日,美国再次派“尼米兹”号和“罗纳德·里根”号双航母编队第二次驶抵南海,并部署120多架飞机,派遣超过1.2万名官兵参加在南海争议海域举行的联合演习。^③再如2021年2月,美国派“西奥多·罗斯福”号和“尼米兹”号航母打击群再次在南海开展联合演练。^④近两年美方在南海海域的军事部署持续攀升。2021年共向南海部署过4个航母打击群、2个两栖戒备群、11艘攻击型核潜艇、22架次轰炸机。美军的大型侦察机对南海进行空中抵近侦察约1200架次,航母打击群和两栖戒备群12次进入南海,较2020年至少翻了一番。美军在南海及周边地区累计开展演习演训95次,数量和规模均超新冠疫情发生前的水平。其中大规模单边演习14次、双多边演习81次,与域外国家开展演习75次,较2019年的39次增加近一倍。^⑤

美国近年在南海海域频繁军演,挑衅性、针对性、实战性加强,增大了海上危机爆发的可能性,对这一地区权力结构的变化产生刺激,使各国间的安全认知朝进一步交恶的方向发展。美军演导致这些秩序构成要素的频繁扰动,阻碍了相对稳定的南海地区安全秩序的形成。当前南海问题各方尚难在本地区形成较为稳定的力量格局和权力关系,各国秉持的地区安全理念,亦存在一定的对抗性,无法彼此统一甚至相互包容。当前南海区域被三类安全体系覆盖,包含不同的地区安全理念。一是美国及其盟友主导的双多边同盟体系,秉持零和排他的安全理念。二是以东盟为中心建立的既存区域合作架构,强调包容性和舒适度的安全文化。三是由中国主导或倡议建立的各类双边多边机制,秉持共同、综合、合作、可持续的安全观。东盟国家对美国同

① Ryan Browne, "US Navy to Send Two Aircraft Carriers and Several Warships to South China Sea," *CNN Politics*, July 4, 2020, available at: <https://edition.cnn.com/2020/07/03/politics/us-navy-south-china-sea/index.html>, 2023.6.29.

② 《西沙群岛海域军事训练:琼航警0059》,中华人民共和国南海海事局,2020年6月27日,https://www.hnmsa.gov.cn/hsfw_1_1/38113.jhtml, 2023.6.29.

③ Brad Lendon, "US Navy Aircraft Carriers Resume Rare Dual Exercises in the South China Sea," *CNN World Asia*, July 17, 2020, available at: <https://edition.cnn.com/2020/07/17/asia/us-navy-aircraft-carriers-south-china-sea-intl-hnk-scli/index.html>, 2023.6.29.

④ 《美双航母战斗群来南海炫耀武力,外交部:中方将继续采取必要措施》,《环球时报》2021年2月10日,<https://world.huanqiu.com/article/41rTOUftce>, 2023.6.29;《时隔半年 美军双航母再入南海炫耀武力 美军两个航母打击群在南海举行演习》,CCTV-7国防军事频道,正午国防军事(视频),2021年2月10日,<http://tv.cctv.com/2021/02/10/VIDE4iONQquinqinOW5tE7nT1e210210.shtml>, 2023.6.29.

⑤ 《2021年美军南海军事活动不完全报告》,南海战略态势感知计划(SCSPI),http://www.scspi.org/sites/default/files/reports/2021nian_mei_jun_nan_hai_jun_shi_xing_dong_bu_wan_quan_bao_gao_.pdf, 2023.6.29.

盟体系、美日印澳“四边安全对话”(QUAD)、美英澳三方安全伙伴关系(AUKUS)等小多边机制多持中立态度,对美西方以此为依托在南海海域开展的“航行自由行动”和联合军演,则倾向于持审慎甚至不支持的态度。更为棘手的是,中美对彼此在未来可能采取的行为模式及互动方式,尚无明确的认知,规则体系尚在磨合阶段,遑论在具体议题领域中的和平与合作。如美国海洋问题学者马克·瓦伦西亚(Mark Valencia)所指出的,美国虽口头反对武力解决争端,却不断派航母增强自己在南海海域与中国的对抗;虽宣称遵守国际法,却是唯一尚未批准《联合国海洋法公约》的发达国家;只针对性地抨击中国不遵守其所谓的国际规则,却秉持双重标准无视其盟友和伙伴的类似违规行为。^①

单位:次

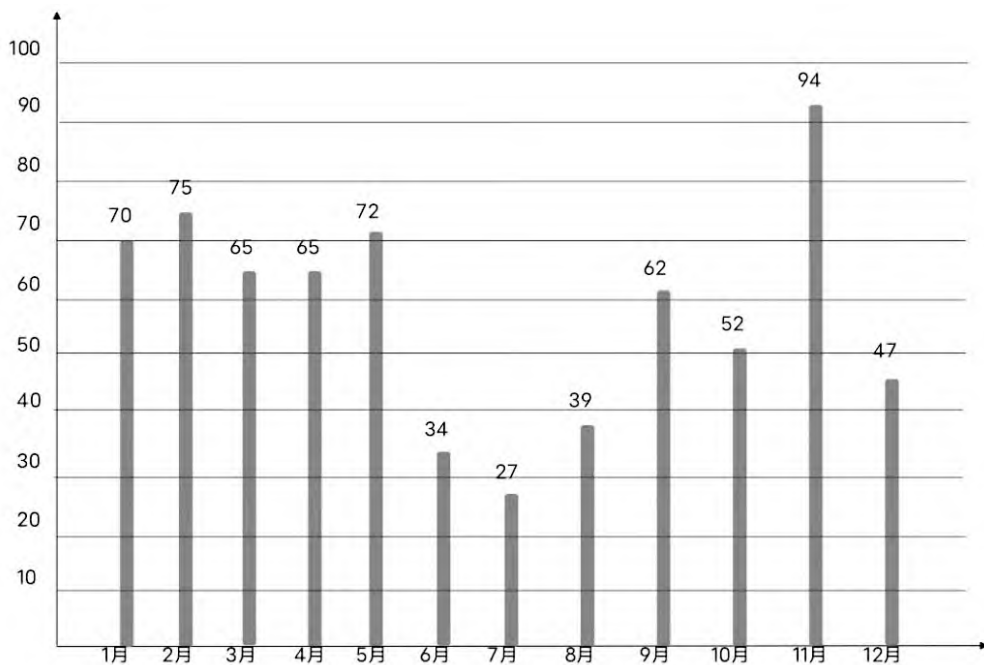


图 2021 年美军大型侦察机抵近南海侦察情况^②

(二) 美国航行自由行动阻碍各方形成共同认可的规则框架

① 马克·瓦伦西亚(Mark Valencia):《美国的“新”南海政策充满虚伪》,2020年7月19日,参考消息网,http://column.cankaoxiaoxi.com/2020/0719/2415997.shtml?ulu-rcmd=0_026fp_rfill_4_1eb7169a9c5647ceaf62b3f441044854, 2023.6.29。

② 《2021年美军南海军事活动不完全报告》,南海战略态势感知计划(SCSPI),http://www.scspi.org/sites/default/files/reports/2021nian_mei_jun_nan_hai_jun_shi_xing_dong_bu_wan_quan_bao_gao_.pdf, 2023.6.29。

美国在南海海域的频繁军演,是与其崇尚的所谓“航行自由行动”作为合法性支撑的。然而该行动本身就存在极大争议,对各方在南海形成共同认可的规则框架构成了阻碍。自1979年卡特政府提出“航行自由行动”(FON)以来,美国一直将在全球海域的自由航行,视为维系其全球贸易体系和世界秩序的重要支柱。针对美国的“航行自由行动”,中美发生过激烈摩擦。美国利用1982年《联合国海洋法公约》中对军舰航行权限的模糊界定,认为“如果不提出质疑,沿岸国过度的海洋权利主张可能会侵犯美国和其他国家享有的海洋权利、自由和合法使用”,^①由此认为军舰应在他国领海享有与商船同样的无害通过权,无须提前向沿岸国报批。中国与部分南海周边国家则坚持,外国军舰经过他国领海必须得到沿海国的事先授权、许可和通知。

梳理美国自1991年起每年对外发布的《航行自由报告》可以发现,中国在21世纪前十年的年抗议次数一直在2次以下,进入2011年后却有所攀升。2016年中菲“南海仲裁案”后,中国的年抗议次数明显增长,2017年有6次,2018年、2019年、2020年均均有7次之多,是自美国发布《航行自由报告》以来单年抗议次数最多的国家。2021年有5次,与《航行自由报告》中其他国家相比也属较多。^②本文重点选取美国的航母战斗群、导弹驱逐舰、巡洋舰、补给舰自2015年10月(即按照美国国防部2016财年的月份统计方式)至今的“航行自由行动”对于我国在南海主权争议海域的权益主张构成挑战的具体情况。近年美国的“航行自由行动”频次明显增多,在争议海域的航经方式也从无害通过,转向所谓“自由航行”及军演和训练,烈度不断升级。

表1 2015年10月到2021年底美国在南海的行动统计

时间	地点	舰艇/飞行器	事件性质
2015.10.27	南沙群岛	“拉森”号	无害通过
2016.1.29	中建岛	“威尔伯”号	无害通过
2016.5.10	永暑礁	“劳伦斯”号	无害通过
2016.10.21	西沙群岛	“迪凯特”号	正常航行
2017.5.24	美济礁	“杜威”号	正常航行
2017.7.2	中建岛	“斯坦塞姆”号	正常航行
2017.8.10	美济礁	“麦凯恩”号	正常航行
2017.10.10	西沙群岛	“查菲”号	正常航行

① “Excessive Maritime Claims Could Infringe the Rights, Freedoms, and Lawful Uses of the Sea Enjoyed by the United States and Other Nations,” Department of Defense Report to Congress, Annual Freedom of Navigation Report-Fiscal Year 2018, available at: <https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents>, 2023.6.29.

② “Annual Freedom of Navigation Report-Fiscal Year 1999-2021,” Department of Defense Report to Congress, available at: <https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents>, 2023.6.29.

2018.1.17	黄岩岛	“霍珀”号	正常航行
2018.3.23	美济礁	“斯廷”号	正常航行
2018.5.27	西沙群岛	“希金斯”号和“安提坦”号	正常航行
2018.9.30	南熏礁、赤瓜礁	“迪凯特”号	正常航行
2019.1.7	西沙群岛、赵述岛、永兴岛	“麦克坎贝尔”号	正常航行
2019.1.10-16	南海海域	“麦坎贝尔”号	正常航行, 联合军演
2018.1.24	台湾海峡	“麦克坎贝尔”号和“沃尔特·迪尔”号	无害通过
2019.2.11	仁爱礁和美济礁所属领海	“斯普鲁恩斯”号和“普雷贝尔”号	正常航行
2019.2.25	台湾海峡	“斯特瑟姆”号和“恺撒·查韦斯”号	无害通过
2019.3.25	台湾海峡	“科蒂斯·威尔伯”号和“伯索夫”号	无害通过
2019.8.6	南海海域	“里根”号	巡航和访问
2019.8.28	永暑礁和美济礁所属领海	“韦恩·迈耶”号	正常航行
2019.9.13	西沙群岛直线基线	“韦恩·迈耶”号	无害通过
2019.9.23、10.10-13	半月礁周边海域	“里根”号与“拳师”号	实弹演习
2019.11.20—21	南沙和西沙岛礁邻近海域	“吉福兹”号和“迈耶”号	航行自由
2020.1.25	赤瓜礁和永暑礁附近海域	“蒙哥马利”号	航行自由
2020.3.13	南海海域	“美利坚”号和“吉佛兹”号	联合训练
2020.3.20	南海海域	“吉佛兹”号	航行训练行动
2020.12.22	南沙岛礁邻近海域	“麦凯恩”号	航行自由
2021.1.23-29	南海海域	“罗斯福”号	航行自由
2021.2.5-9	南海海域	“尼米兹”号	航行自由
2021.2.8-17	南海海域	“罗斯福”号	航行自由
2021.4.4-12	南海海域	“罗斯福”号、“拉塞尔”号和“邦克山”号	正常航行
2021.4.9	南海海域	“罗斯福”号和“马金岛”号	整合演习
2021.6.14-18	南海海域	“里根”号	航行自由
2021.9.1-5	南海海域	“埃塞克斯”号	航行自由
2021.9.5-13	南海海域	“卡尔文森”号	航行自由
2021.9.24-27	南海海域	“里根”号	航行自由
2021.10.4-8	南海海域	“卡尔·文森”号	航行自由
2021.10.24	南海海域及南沙群岛周边	“卡尔·文森”号	航行自由

2021.11.3	南海及苏禄海	“卡尔·文森”号	疑似针对南沙演练迂回包抄战术
2021.11.4-7	苏禄海及南海	“卡尔·文森”号	疑似针对南沙演练迂回包抄战术

资料来源:笔者自制。^①

船只在海域的航行方式须基于《联合国海洋法公约》界定的海域属性。目前南海海域尤其是南沙群岛周边海域的主权归属尚存争议,西沙则已经划定领海基线,域外船只在这—海域的航行应首先尊重中国及海域周边国家的意愿。^②而当下美国却在南海频繁开展“航行自由行动”,甚至利用《联合国海洋法公约》的模糊之处,将航母及军舰驶抵南海进行军演和训练的行为常态化。这会使各方围绕领海划界和航行规则的矛盾继续加深,不利于未来形成各方共同认可的规则框架。

(三)“印太战略”增添地区规则体系的不确定性

“印太战略”力图通过建立由美国、印度、日本和澳大利亚共同组成的美日印澳“四边安全对话”(QUAD),维护美西方在既有地区秩序中的主导作用。^③“印太”是一个覆盖南海海域,并延展至更为广阔的印度洋和太平洋的区域安全新架构。在美国白宫于2021年1月12日公布的《印太战略框架》中,将主权及航行自由列为应当被地区国家坚持并能使美国和地区繁荣稳定的准则,提出加强在印太地区的军事战斗部署,升级斗争态势,维护美国的利益及安全承诺。^④“印太战略”的提出在一定程度上强化了美国在东亚的同盟体系,加速了本地区权力结构的变化,或将使域内外国家

① 表中所列信息仅为不完全统计。制表依据:刘琳《美国在南海的航行自由行动探析》,载《当代美国评论》,2018年第1期,第84~97页,此文整理了2015年10月至2017年10月两个统计财年的美国“航行自由行动”信息,资料来源:根据新闻报道和美国官方发布的信息制表;贾宇《南海航行自由:问题、规则与秩序》,载《亚太安全与海洋研究》,2019年第3期,第50~66页;《2021年美军南海军事活动不完全报告》,南海战略态势感知计划(SCSPI),http://www.scspi.org/sites/default/files/reports/2021nian_mei_jun_nan_hai_jun_shi_xing_dong_bu_wan_quan_bao_gao_.pdf,2023.6.29。

② 1949年中华人民共和国在成立之初即宣示对西沙群岛和南沙群岛的主权。20世纪70年代,菲律宾及越南开始对南沙部分岛礁提出“领土”要求并进行武力蚕食。20世纪90年代,越南、菲律宾、马来西亚以军事手段非法占领南沙群岛42个海洋地物,其中越南29个、菲律宾8个、马来西亚5个,文莱亦对南通礁提出“领土”主张但并未实际占领。这些国家开始在争议海域开展单边油气钻探和开采以及渔业活动,各方围绕南沙群岛海域管辖权主张的争议由此产生。见吴士存著:《南沙争端的由来与发展:南海纷争史国别研究》。

③ “U. S. Strategic Framework for the Indo-pacific,” Classified by M. Pottinger, DAP and Senior Director for Asia, Derived form NSC SCG, Declassify on 20421231, No. 00174.

④ “U. S. Strategic Framework for the Indo-pacific,” Classified by M. Pottinger, DAP and Senior Director for Asia, Derived form NSC SCG, Declassify on 20421231, No. 00174.

间的权力关系更加复杂难解。

权力结构的变化推动规则体系的变迁。在“印太战略”渐趋成型的背景下,相关国家或将形成以南海海域为中心、以印太范围为外延的地缘政治新布局,反而增加了这一地区的“规则—秩序”体系发生变动的可能性。“印太战略”曾多次提及航行自由,并着力加强美国在这一地区的军事部署,南海问题或将成为其主要的政策着力点。美方主流观点认为,“印太战略”能为美国政府提供与某些利益契合的东南亚盟友接触与合作的机会,使美国进一步推动东南亚融入以美国为主导的亚洲秩序。^①东南亚国家对美国版的“印太战略”持谨慎态度,它们强调合作概念,坚持东南亚中心地位和“公开、透明、包容、合作、开放”的原则,^②尤其是不希望参与美国对抗中国的战略布局。“印太战略”的提出和推进会增强地区权力结构异变的风险,使地区形成各方认可的安全价值理念的难度增加,阻碍地区规则体系塑造。

“印太战略”已对南海问题构成了冲击,可能加剧地区紧张态势,东盟当事国对此颇具微词。马来西亚前总理马哈蒂尔(Datuk Seri Mahathir Bin Mohamad)针对美国以推动“印太战略”为由增强在东亚的海军军事存在的做法表示,马方不希望因此加剧南海紧张态势,不希望看到有大型军舰出现在东盟海域。新加坡外长维文(Vivian Balakrishnan)也质疑,“该倡议是否会把东盟放在东南亚地区架构的中心,还是会分裂东盟并让东南亚国家选边站?是否能够支持一个基于国际法的世界秩序”。^③可以说“印太战略”在一定程度上改变了以东盟为中心的地区安全架构,促使南海周边各利益相关方的力量对比和行为模式发生改变。这增添了未来地区规则体系和秩序框架的不确定性,成为地区安全态势异变的隐患。

五 应其变:倡导维护以国际法为基础的国际秩序

中国主张的“以国际法为基础的国际秩序”体现的规则观,将以《联合国宪章》为核心的国际法作为调整国际关系的国际规则体系的内部关系,同时在国际秩序建构的过程中发挥国际法其他规则的作用。^④ 2021年6月中国全国人大常委会通过《中

① Prashanth Parameswaran, “ASEAN’s Role in a U.S. Indo-Pacific Strategy,” Wilson Center, September 2018. From: Michael R. Pompeo, “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision,’” Washington, D.C., July 30, 2018.

② Leo Suryadinata, “Indonesia and its Stance on the ‘Indo-Pacific’”, Yusof Ishak Institute, ASEAN Focus, 2018. 10.23.

③ 张锋:《“印太”的想象:从哪里来,到哪里去?》,中国南海研究院,2018年6月23日, http://www.sohu.com/a/237409464_170375, 2023.6.29.

④ 蔡从燕:《论“以国际法为基础的国际秩序”》,载《中国社会科学》,2023年第1期,第24~43页。

华人民共和国反外国制裁法》第二条规定:我国维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序,第一次将“国际法”的相关表述纳入我国国内立法。习近平总书记多次在国际场合阐述中国的国际秩序观,强调应维护以国际法为基础的国际秩序。2021年9月21日,习近平总书记在出席第七十六届联合国大会一般性辩论时强调,“世界只有一个体系,就是以联合国为核心的国际体系。只有一个秩序,就是以国际法为基础的国际秩序。只有一套规则,就是以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。”^①2023年1月12日,中国常驻联合国代表张军在安理会公开辩论中再次强调这一观点,并指出,中国作为安理会常任理事国和最大的发展中国家,将继续坚持真正的多边主义,维护联合国宪章宗旨原则,带头践行国际法治,维护国际公平正义,倡导全人类共同价值,为推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展、打造各国共同未来、维护共同安全、促进共同发展做出不懈努力。^②

国际社会的无政府状态下,国际法是各方利益长期博弈并最终达致妥协的结果,是既有权力分配方式和安全价值理念的固化。作为国际规则的重要组成部分,国际法是绝大多数国家在长期的国际交往中形成的行为规范,具有一定的持久性、客观性、正式性。其能在一定程度上确立各国权利和义务关系的法律原则、规则和制度,是一种已经得到绝大多数国家普遍认可和遵守的、发挥较长时间作用的、较为正式的国际规则。既兼顾了秩序的稳定性和适度的动态性。我国应旗帜鲜明地反对美“基于规则的秩序”论调,主张构建以国际法为基础的南海动态秩序,这是习近平主席提出的“维护以国际法为基础的国际秩序”,构建海洋命运共同体在南海的具体体现。相较于美国的“基于规则的秩序”之话术,中国强调构建“基于国际法的秩序”更为中性普适,符合绝大多数国家的共同利益。以国际法作为国家间互动的依据,能更好地维系地区秩序的稳定性和不易在国家间互动中产生歧义。

优劣势分析法(SWOT)是管理学通过分析行为体所处环境的优势、劣势、机会与威胁,综合研判企业内外部条件,提出具体应对策略的方法。本文结合中、美和南海周边国家三方的利益,基于规则和秩序两条线索,尝试以这一分析模型研判当下中国在南海问题中所处的战略态势及因应举措。

① 《习近平出席第七十六届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话》,中华人民共和国外交部网站,2021年9月22日, <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1908639.shtml>, 2023.6.29。

② 《中国代表:在国际法治问题上要警惕双重标准和例外主义》,新华网,2023年1月13日, <http://world.people.com.cn/n1/2023/0113/c1002-32606050.html>, 2023.6.29。

表 2 中国在南海问题中所处环境态势的优劣势分析法分析

外部:应对美国等域外国家 内部:应对部分南海周边国家		优势:秩序	弱势:规则
		中国的实力增强、话语权提升,对地区秩序具备更大的影响力	中国与部分南海周边国家间尚未就领海权益争端的规则达成共识
机会:规则	将南海问题作为中国崛起过程中与美国磨合规则的抓手	在地区事务中为域外国行为设限,并以地区热点议题为抓手与域外国磨合规则,塑造有利外部环境	以国际规则的形成推进地区规则的建立,提升中国在塑规过程中的话语权,妥善解决争端
威胁:秩序	目前中国缺乏塑造国际与地区秩序的经验或方法	以地区秩序的塑造带动国际秩序的变革,积累针对国际与地区事务的治理经验	在自身维权与地区维稳间寻求平衡,创新治理模式,在规则与秩序的变迁中维持稳定性

资料来源:笔者自制。

鉴于此,中国一方面推动构建具有包容性的地区规则体系。2022年中国国家领导人提出“全球安全倡议”就是一种典型的包容性安全理念,强调安全的共同性和不可分割性,主张构建兼顾各方诉求、包容各方利益的地区安全秩序。^①推动该倡议的落地,有助于形成各方认可的国际和区域规则体系。具体而言,中国可依托东盟地区论坛或东亚峰会等地区既有的制度框架,继续与南海周边国家在具体议题和机制构建层面深度磨合,或者在此基础上建立更具针对性的新平台,提升地区安全规则体系的整体性和包容性。同时正在形成的“南海行为准则”也是南海地区规则体系的重要组成部分。各方在2012年的领导人会议上就“南海行为准则”达成初步共识,并于近年不断推动。2019年7月31日提前完成“南海行为准则”单一磋商文本草案的第一轮审读。^②这标志着地区安全规则渐趋成熟包容。

另一方面,中国倡导构建更具可预测性的区域安全秩序。在与南海周边国家关系方面,通过在军事、民用、环保等各涉海领域的密切对接,南海区域各方可以更好地增信释疑,提升各国安全行为的可预测性,维护地区安全秩序的稳定性和长期性。中国与部分南海周边国家的共同安全治理由来已久。2002年11月签署的《南海各方

① 参见《习近平在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上的主旨演讲(全文)》,中华人民共和国外交部网站,2022年4月21日,https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202204/t20220421_10671052.shtml, 2023.6.29;王毅《落实全球安全倡议,守护世界和平安宁》,《人民日报》(要闻版),2022年4月24日,https://www.fmprc.gov.cn/wjzbhd/202204/t20220424_10672812.shtml, 2023.6.29;《践行全球安全倡议,维护世界和平安宁:外交部副部长乐玉成在“求和平、促发展:全球20国智库在线对话会”上的主旨演讲》,中华人民共和国外交部网站,2022年5月6日,https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202205/t20220506_10682598.shtml, 2023.6.29。

② 《“南海行为准则”单一磋商文本提前完成一读》,中国新闻网,2019年7月31日,<https://www.chinanews.com/gj/2019/07-31/8912935.shtml>, 2023.6.29。

行为宣言》、2004年生效的《中越北部湾渔业合作协定》、2005年中菲越三国签署的《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》、2018年11月中菲两国签署的《关于油气开发合作的谅解备忘录》等,均标志着地区安全合作朝细致化和系统化的方向发展。尤其是近几年,中国可与周边国家加强军事互动,如共同发布年度“南海航行报告”,举办如2018年10月22~28日的中国—东盟“海上联演—2018”^①类型的军演,等等,推动中国与东盟之间的友好军事交往逐渐常态化和机制化。在中美关系方面,探索建立涉海危机管控机制。即使各方在短期难以就航行规则或领海划界问题达成共识,也可以防止危机升级,提升区域安全秩序的稳定性。除此之外,还可以通过二轨外交和多边外交等更加多样的形式,孕育友好的安全文化,为未来秩序的建立培育民间氛围。

相较于美国“基于规则的秩序”,中国的这一主张更加中立、公允、客观、普适。首先,“规则”的服务主体不同。后者服务于中国及南海周边国家的利益,具有一定普适性。南海问题的化解应首先考虑南海周边国家的利益,域外美西方国家不应介入其中,因此后者在主体层面有更强的适应性。其次,“规则”的表述方式不同。国际法是国际规则中一个内容较为明确清晰的组成部分,以此为基础建立秩序,更好把握、更加公允、更可操作。再次,“秩序”的呈现样态不同。后者显示出秩序内生的动态性。因此未来中国应倡导推动区域内外国家以国际法作为根基和指针,构建南海地区动态秩序。具体而言,中国应以维护以国际法为基础的国际秩序作为理论和实践立足点,在本国维权与地区维稳之间寻找契合点,探索平衡各方利益的方法,提升对地区事务的治理能力。

首先,维护以国际法为基础的国际秩序,是国际多边合作的有效成果。某一时间点的规则和秩序,大都是历史流变其中的一个横切面。1973~1982年的第三届联合国海洋法会议,是国际关系史上参加国最多、规模最大、时间最长的会议,由此生成的《联合国海洋法公约》,是国际法编纂史上所拟公约条文最多的一部公约。这是多边主义国际合作史上的一次卓有成效的实践。目前南海地区的新规则尚在磨合,新秩序亦处于正在被各方共同塑造的过程之中,因此更应以既有的《联合国海洋法公约》为基础,继续秉持多边主义的精神,促进争议海域航行及划界规则的形成。

其次,维护以国际法为基础的国际秩序,是“海洋命运共同体”和“全球安全倡议”等中国当代外交理念的生动体现。2019年4月23日,中共中央总书记习近平在青岛出席纪念中国人民解放军海军成立70周年的讲话中首次提出构建“海洋命运

^① 《中国—东盟海上联演展共同维护南海和平决心》,央广网,2018年10月23日,<http://military.cnr.cn>, 2023. 6.29。

共同体”,这是中国的全球海洋治理方案。^①国际法具有普适性和长期性,能为解决全球涉海议题提供支撑。2022年4月21日,习近平主席在博鳌亚洲论坛年会上提出“全球安全倡议”,这是中国应对全球治理挑战,推进共同安全目标的最新方略。^②南海问题在中美关系中具有敏感性,相对稳定的南海秩序是践行全球共同安全的重要根基。目前南海地区安全秩序正在经历的变动,正是中国作为新兴崛起国,与作为既有霸权国美国进行全球竞争的地区性缩影。在此背景下,更需以“海洋命运共同体”和“全球安全倡议”等理念统筹全局,以国际法作为指导各方关系互动的前提和基础。

再次,维护以国际法为基础的国际秩序,或将成为未来中国海洋强国建设的重要支撑。规则与秩序的生成、发展和变迁,并不是完全客观的,其会受到秩序体系内主导国的国家实力、利益取向和意识形态等因素的影响。近年南海问题的国际化程度增强,复杂性有所提升,正在从一个地区热点议题,上升为可能影响中美关系,甚至扰动全球秩序变迁的关键变量。中国应如何处理南海问题,协调与几个存有领海争端的南海周边国家的关系,应对美国及澳印等部分国家对这一问题的干预,丰富和完善现有的地区安全秩序,不仅关系到南海问题本身的走向,也是其他国家观察和研判中国未来国际和地区角色的重要指针。南海是国际和地区安全的首要博弈基地,这一地区能否形成以国际法为基础的国际秩序,将为未来中国海洋强国建设和大国角色塑造提供样本,为中美在全球和区域的互动提供示范。

结 语

“基于规则的秩序”是美国近年介入南海问题的理论和政策依据,美国希望以此主导并构建南海地区的安全秩序。这一提法与其在南海的具体行动之间却存在很强的知行矛盾,反而造成南海问题失规失序,与其外宣基调背道而驰。本文从知行互动的视角出发,围绕学理与实证两条线索,从听其言、溯其源、思其由、观其行、应其变五方面论证“基于规则的秩序”的悖论性。在学理层面,南海地区安全秩序受规则因

① 新华社评论员:《共同构建海洋命运共同体》,新华社每日电讯,2019年4月24日,http://www.xinhuanet.com/mrdx/2019-04/24/c_138003753.htm, 2023.6.29。

② 参见《习近平在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上的主旨演讲(全文)》,中华人民共和国外交部网站,2022年4月21日,https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202204/t20220421_10671052.shtml, 2023.6.29;王毅《落实全球安全倡议,守护世界和平安宁》,《人民日报》(要闻版),2022年4月24日,https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw/202204/t20220424_10672812.shtml, 2023.6.29;《践行全球安全倡议,维护世界和平安宁:外交部副部长乐玉成在“求和平、促发展:全球20国智库在线对话会”上的主旨演讲》,中华人民共和国外交部网站,2022年5月6日,https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202205/t20220506_10682598.shtml, 2023.6.29。

素、实力分布和价值理念等的综合影响。目前南海各方实力对比和行为模式的变化性强,尚未建立起统一的规则体系和安全秩序,地区规则和秩序体系正经历变迁重塑。在实践层面,“基于规则的秩序”是美国为介入南海问题,对国际关系理论进行的工具化滥用。这种话术是含糊其词、模糊可变的。本质上是以美国意愿为标准对中国进行的排挤和打压,不具有客观性,更非中立表达,只是有限地服务于美国及其盟伴体系,无法长期维持地区和平稳定。

近年美国实施的“航行自由”、军演及“印太战略”等行动,导致这一区域塑规迟滞、秩序动荡,加剧南海失序,损害地区安全。2022年11月4日是《南海各方行为宣言》签署20周年,中国可借此契机推动构建具有包容性的地区规则体系,倡导更具可预测性的区域安全秩序。本文旨在将政策问题学理化,基于国际关系领域的既有核心概念,提出具有一定普适性的“规则—秩序”分析框架,同时直面当前中美博弈的热点,指出美国“基于规则的秩序”的知行矛盾。这是本文最主要的现实意义及价值所在。

范佳睿:中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员

翟 崑:北京大学国际关系学院教授、区域与国别研究院副院长

(本文责任编辑:仇朝兵)

An Analysis of the Paradox of America’s “Rules-based Order” from the Perspective of the South China Sea Dispute

Fan Jiarui and Zhai Kun (128)

In recent years, the United States has deepened its involvement in the South China Sea issue, which is characterized by taking the “rules-based order” as the theoretical and policy basis, hoping to build a security order in the South China Sea area under its own leadership. However, the actual acts of the United States in the South China Sea run counter to its rhetoric. On the contrary, the South China Sea area is outside of its previous order. Therefore, it is necessary to make a rational analysis from the viewpoints of theory and practice to highlight the contradiction between the United States, cognition and action. The rhetoric of a “rules-based order” has originated in the official diplomatic statements of the United States in recent years, which is one of the facets of the evolution of the South China Sea policy system of the United States after the Cold War. The purpose of this rhetoric is to immobilize, legitimize, and moralize its involvement in the South China Sea issue. At the academic level, however, the construction of order is not only based on a single factor of rule, but also influenced by the power distribution and value concept. Even the rules themselves are not set in stone. From this perspective, the “rule” of the “rules-based order” is ambiguous, and the “order” established on this basis is only the the United States’ order, with the purpose of safeguarding its own interests. In recent years, the Freedom of Navigation, military exercises, and the Indo-Pacific Strategy carried out by the United States have caused some obstacles in shaping the South China Sea regulation, creating turbulences in the regional order, which has aggravated the disorder of the South China Sea issue and undermined regional security.