

中美海上航行自由之争——回顾与展望

张 炜

内容提要：20世纪90年代中期，由于美国在中国黄海、东海加强针对中国的海空抵近侦察，引发了中美关于专属经济区军事利用的激烈争论；2010年后，随着美国“亚太再平衡”战略的实施，这场争论转变为以“南海航行自由”为主题的“准对抗”。本文从中美海上军事关系角度追踪和解读这一斗争的来龙去脉，分析了个中原因和风险因素，认为未来中美军事关系面临选择，“合作”优于“对抗”应当是两军的共识。

关键词：中美军事关系 海上航行自由 风险控制

2015年以来，南海形势紧张，中美关系见危，有关“海上航行自由”的争辩不绝于耳，一时间成为热点。相伴美舰机密集进入中国岛礁邻近海域的海上军事行动，增添了中美关系中的对抗性及火药味，也为其走向增加了新的不确定性。本文试图从中美海上军事关系角度追踪和解读这一斗争的来龙去脉，以加深对中美关系中风险因素的认识。

一、源起：关于专属经济区军事利用

在联合国第三次海洋法会议上，专属经济区制度是争论最为激烈的问题之一，其焦点就是“航行自由”与“沿海国管辖权”的关系问题，对立双方基本是发展中国家和海洋大国。原因很简单，海洋大国握有制海权，希望尽可能地享有海上航行自由权，尽量减少沿海国的管辖权；而发展中国家处于制海技术和力量

张炜 海军军事学术研究所研究员，南京大学南海研究协同创新中心特约研究员。

的弱势,当然企求限制可能危害国家安全的航行自由,尽量加大对沿海的管辖权。经过长达10年的谈判磋商,双方相互妥协并进行了“一揽子交易”,专属经济区制度最终被写入了《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)。

专属经济区制度建立,是《公约》最重要的成果之一。它将从领海基线量起宽度不超过200海里的区域的专属管辖权划归沿海国,这些区域包括相应水体、海床和底土(但不包括其上空)的自然空间;同时又规定了限制了沿海国的权利并规定了义务,其中最重要的就是给予其他国家航行和飞越自由等,¹还提出了利用一方与管辖一方“适当顾及”的原则。²这一制度是各种国际力量相互斗争和相互妥协的产物,导致了该制度的建立原则多、细节少,存在缺陷,尤其是对其中军事利用活动的规范少之又少,如对军用舰机“航行和飞越自由”是否需要附加条件,军事侦测是否应当受沿海国管辖,如何认定军事利用活动的“和平目的”,相互“适当顾及”的尺度如何掌握等,形成一些“灰色地带”和弹性解释空间。事实上,在《公约》通过后的几十年里,不少国家发表声明或制定相关国内法以加强管辖权,而美国也不断将这些国家的国内法列入“过分主张”。³这些争论印证了专属经济区制度本身的缺陷,说明制度是应国际实践的发展而建立的,此后在实践中还会产生新的问题,还需要不断发展和完善。

1994年10月,中美之间发生了两军战机黄海对峙的“小鹰”号事件。之后,双方启动了海上安全对话。1997年10月,中美元首就“避免发生意外事故、误解或错误判断”达成一致,翌年两国国防部签署了“中美海上军事安全磋商机制协定”。⁴然而,就在“协定”签署后的第三年,2001年4月1日,中国1架歼8-II战斗机在南海跟踪监视执行抵近侦察任务的美国EP-3电子侦察机时,在海南岛东南70海里处发生“撞机事件”机毁人亡,美机受伤进入中国领土。这一事件将中美关系降至冰点,双方在专属经济区军事利用问题上的矛盾斗争从此揭幕。

2001年至2002年,中国政府数次就美国海军侦测船“鲍迪奇”号在中国黄

1 《公约》第56条规定,沿海国在其专属经济区有勘探和开发、养护和管理自然资源,从事经济性开发和勘探等活动的主权权利;有对人工岛屿、设施和结构的建造和使用,海洋科学研究,海洋环境保护和保全管辖权;第58条规定,规定沿海国有给予其他国家权利的义务:即航行和飞越自由,铺设海底电缆和管道的自由等。

2 《公约》第56条和58条在规定沿海国和其他国家权利和义务的同时,又分别规定了相互“适当顾及”的原则。

3 美国海军军法署、美国海军学院编,于世敬等译:《美国海上军事法指挥官手册》,北京:中国人民解放军海军军事学术研究所,1993年,第367—371页。

4 1997年10月29日,江泽民主席与克林顿总统在华盛顿签署了《中美联合声明》,宣布中美建立“建设性战略伙伴关系”,同时宣布“两国就中美建立加强海上军事安全磋商机制达成协议。该协议将有助于双方海空力量避免发生意外事故、误解或错误判断”,内容出自《中美发表联合声明》,《人民日报》1997年10月31日第一版;1998年1月19日,中美两国国防部长迟浩田和科恩在北京正式签署了中美《关于建立加强海上军事安全磋商机制的协定》,内容出自《关于建立加强海上军事安全磋商机制 中美签署相关协定》,《人民日报》1998年1月20日第四版。

海专属经济区内长时间的侦察测量活动提出外交交涉。2002年9月,在中美关系开始转暖,双方在黄海再次发生“鲍迪奇”号事件,中国舰机对完全不理睬劝阻、警告的“鲍迪奇”号进行了拦截和驱离。事情发生时,“鲍迪奇号”正在距离中国海岸约60英里的黄海海域进行海底地形绘图,同时进行用拖带式声纳监听水下情况的作业。美国全国广播公司、美联社、CNN和美国各大报纸还报道了中国渔船撞坏了美国船上的拖带的声纳。¹中国外交部发言人章启月说:“美国的一艘海军船只没有经过中方的同意在中国的专属经济区进行活动,我们认为这样的活动违反了国际法原则,也侵犯了中国专属经济区的相关权益和中国在专属经济区内的管辖权。”“我们要求美方能够遵守国际法的有关规定,希望美国的有关船只停止在中国的专属经济区活动。”²美国五角大楼官员承认“鲍迪奇号”当时确是在中国专属经济区海域内进行情报搜集活动,且活动已经不是一两天的事了,但声称那是“国际水域”,美国舰船“有权待在那里”。³

2009年3月,美国海军侦察船“无暇”号在距离海南岛120公里处的南海水域活动,针对前来执行查证、监视和驱离任务的中国舰船,美海军派出排水量超过9000吨的“阿利·伯克”级导弹驱逐舰“钟云”号护航,双方又一次发生严重对峙;5月和6月,双方又连续发生两起危险接近事件。⁴美方指责中国船只在南中国海危险地尾随、跟踪“无暇”号,美军参谋长联席会议主席迈克·马伦表示,中方认为事发生地属于中国专属经济区所规定的200海里内区域,但美国有权利进入这片国际水域,美国军舰有权利在公海自由航行。美军太平洋司令部司令基廷称,“无暇”号事件是“中国挑衅”,中国船的行动不专业、危险,违反国际法。⁵中国外交部发言人马朝旭则反驳说,“无暇”号违背有关国际法和中国法律法规的规定,未经中方许可在南海中国专属经济区活动。美方有关说法严重违背事实,颠倒黑白,中方完全不能接受。中国国防部新闻发言人黄雪平说,美方非法活动的海域是中国专属经济区,我们要求美方尊重中国的合法利益和安全关切,切实采取有效措施防止此类事件再次发生。⁶“无暇”号事件将中美关于专属经济区军事利用问题的争论推向一个新的高点,中美军事关系和海上安全气

1 美国军舰驶入黄海 我渔船撞上美军间谍船,2002年9月25日14:27, <http://www.people.com.cn/GB/junshi/60/20020925/831024.html>, 2016年6月10日登录。

2 中方要求美国船只只停止在中国专属经济区内活动,2002年09月26日16:21, <http://news.sina.com.cn/c/2002-09-26/1621745621.html>, 2016年6月10日登录。

3 同上。

4 中美决定于7月讨论两国舰艇对峙事件(来源:中国新闻网),2009-07-01 11:04:49, <http://war.news.163.com/09/0701/11/5D4ONG0T00011MTO.html>, 2016年6月10日登录。

5 美太平洋司令再次强硬喊话称无暇号事件是中国挑衅,2009-3-20 07:13, <http://news.sinovision.net/portal.php?aid=76142&mod=view/2009-3-20>, 2016年6月10日登录。

6 国防部新闻发言人就美国海军监测船在中国专属经济区活动事答记者问,2009年03月11日23:12:48, http://news.xinhuanet.com/mil/2009-03/11/content_10995832.htm, 2016年6月10日登录。

氛紧张。8月，中美海上军事安全磋商机制召开了“专门会议”，美国方面指责中国的海上拦截行动危害了海上航行安全；中国方面严正回应：美方在中国专属经济区海域及其上空频繁的海空侦察测量活动是造成中美海空军事安全问题的根源。¹

此期间，中美之间发生的海空军事摩擦事件难以数计，以至于有中美军事关系滞后于两国关系之说。2010年6月，在新加坡香格里拉召开的亚洲安全大会上，中美国防部高级官员唇枪舌剑，激辩究竟是哪一方阻碍了中美两军关系的发展。中国代表团团长、中国人民解放军副总参谋长马晓天说：我们认为在两军关系发展的障碍当中，最主要的有三条，第一条是对台军售；第二条是美军的舰机在中国的南海和东海对我们抵近进行高强度的侦察、巡逻；第三条是美国国会2000年通过的《2000年国防授权法》以及后来的《迪莱修正案》，所以对两军的交往设置障碍的并不在我们。² 将美军舰机抵近侦察作为三大障碍并提，此谓筚路蓝缕。这说明，中美关于专属经济区军事利用问题的争论已经上升为影响两军乃至两国关系的主要因素之一。综合上述争辩，双方分歧实际上主要集中在两点：

第一，美国军事侦测活动的合法性。中国认为，美舰机在中国专属经济区的侦察测量活动严重危害了中国国家安全，违背了《联合国宪章》的和平宗旨以及《公约》关于专属经济区同样适用于“只用于和平目的”的基本原则³；这些军事活动还违背了中国关于在专属经济区的海洋科学研究和测量活动必须事先申请并得到批准的国内法，因而是非法的。美方认为，《公约》规定外国在沿海国专属经济区内享有航行飞越自由权利，美国在中国专属经济区的活动是合法的。而中国军用舰机“不专业、危险”的拦截行动违反了《国际海上避碰规则》等国际法。

第二，沿海国对外国军事活动的管辖权。中国认为，专属经济区不是公海，沿海国具有专属管辖权。美国军事侦测活动具有非和平目的，不是正常的航行与飞越，对中国的海洋环境、资源造成了影响，并有科学研究性质，中国有权进行管辖。美国认为，专属经济区是国际水域，美国享有与公海相同的航行飞越自由；美国的侦测活动是军事活动，不是海洋科学研究，沿海国没有管辖权。

在此还应提及问题发生的背景。进入20世纪90年代，美苏两极格局解体，美国的主要对手不复存在；美国打响了海湾战争，其引领基于信息化的新军事变革发展趋势震惊世界；中国改革开放已见成效，海军现代化和走向蓝水的步伐加快；台湾当局显现出严重的“台独”倾向，中国1996年在台湾海峡进行导弹试

1 中美举行海上军事安全磋商机制专门会议，2009年08月28日00:00，<http://military.people.com.cn/GB/9942854.html>，2016年6月10日登录。

2 中美军方高层在亚洲安全大会上交锋引关注（来源：央视《环球视线》），2010年06月08日02:18，<http://news.sina.com.cn/c/2010-06-08/021820429745.shtml>，2016年6月10日登录。

3 《公约》第58条第2款规定“第88条至第115条以及其他国际法有关规则，只要与本部分不相抵触，均适用于专属经济区。其中第88条的规定是“公海应只用于和平目的”。

只谈“航行安全”
(safety) 问题, 不谈
国家安全 (security)
问题, 造成无休止的
专属经济区军事利用
法律之争。

验显示了反分裂决心。这些问题要素导致中美关系发生变化, 无论是黄海和东海“鲍迪奇”号事件、南海“无暇”号事件, 还是 EP-3、P-3C 等侦察机频繁的抵近侦察, 针对台湾问题、针对中国军事现代化的装备信息数据采集和海洋地理环境调查的目的性十分明显, 从这些侦测船、侦察机的性能和活动区域即可得出这一结论。因此, 尽管双方激辩自由航行的合法性问题, 本质却是安全利益问题。对此, 中国方面一开始就表述的非常明确, 即“美国的舰机侦察活动严重危害了中国的国家安全”; 而美国方面不愿意直面问题实质, 只谈“航行安全”(safety) 问题, 不谈国家安全 (security) 问题, 造成无休止的专属经济区军事利用法律之争。

二、升级：关于南海航行自由

2010年, 国际社会有两件大事备受关注: 一是美国提出了亚太再平衡战略, 将其战略重点转移到亚太地区; 二是中国的 GDP 总量首次超越日本, 上升到仅次于美国的世界第二位。美国是一个战略意识、忧患意识非常超前的国家, 中国崛起的势头显然打破了美国可以容忍的限度。2010年, 美国首次表达了改变南海政策的意向, 国务卿希拉里阐述了美国的亚太战略: “我们的最终目标就是, 保持和加强美国在亚太地区的领导地位、改善地区安全形势、推进地区繁荣、推广美国的价值观。”此后, 美国宣布将 60% 的先进舰艇和作战飞机部署到亚太地区, 公开介入南海问题, 中美海空军事摩擦事件的地域明显转向了南海。

2012年4月, 因菲律宾动用军舰在黄岩岛海域抓扣中国渔船和渔民, 黄岩岛形势紧张; 2014年3月, 菲律宾正式向国际仲裁法庭提交了南海仲裁申请书; 4月, 菲律宾向仁爱礁坐滩军舰进行补给; 5月, 越南强力干扰中国西沙 981 钻井平台的油气勘探。美国与南海有关国家利益存在交集, 明显“选边站”, 南海形势进一步复杂化。2014年12月, 美国国务院发表了第一份直接针对中国南海断续线的官方研究报告《中国: 南中国海海洋主张》。其传达的重要信息, 一是全面否定了中国南海断续线及其历史性权利主张的合法性, 二是论证了中国南海岛礁可能产生的主权和管辖权的有限性, 进一步夯实美国在南海航行自由的理论基础。¹ 进入2015年, 中国在南海七个岛礁上进行的陆域吹填工程不断被媒体曝光, 成为中美在南海航行自由问题上争辩升级、并导致新的军事摩擦的直接因素。据媒体报道, 从2015年5月到2016年5月, 美国军用舰机先后 10 次在南

¹ United States Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, Limits in the Seas, No. 143 China's Maritime Claims in the South China Sea, 12/05/14, <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/c16065.htm>, 2016年6月10日登录。

海中国岛礁附近海域进行“巡航”，4次进入中国岛礁邻近的12海里以内海空域，多次与中国派出执行查证、监视和驱离任务的中国舰机发生对峙，双方外交上的声辩、交涉、抗议不断见诸报端，就海上航行自由权利的矛盾斗争急剧升级。

美国军用舰机近一年在中国南海岛礁12海里内外活动一览

年	月 日	舰机类型	活动海域	活动空域	备 注
2015	5月11日	“沃思堡”号 濒海战斗舰	抵近中国南沙驻守岛 礁12海里外邻近海域		
	5月18日	P-8A 反潜侦察机		抵近中国南沙驻守岛 礁12海里外邻近空域	
	10月27日	“拉森”号 导弹驱逐舰	进入中国南沙渚碧礁 12海里内邻近海域		
	11月8日	B-52战略 轰炸机（2架）		抵近中国南沙驻守岛 礁12海里外邻近空域	
	12月10日	B-52战略 轰炸机		进入中国南沙驻守岛 礁12海里内邻近空域	
2016	1月30日	“威尔伯”号 驱逐舰	进入中国西沙中建岛 12海里内领海		
	3月1日	“斯坦尼斯” 号航母战斗群	抵近南海北部，中国 黄岩岛附近海域	在南海广大海域活动、 实兵训练，不断起飞 舰载机	迄今活动 已超过3 个月
	4月23日	A-10攻击机4 架、HH-60直 升机2架		从菲律宾克拉克空军 基地起飞，抵近中国 黄岩岛附近空域	未见报道 具体位置
	5月10日	“劳伦斯”号 导弹驱逐舰	进入中国南沙永暑礁 12海里内邻近海域		
	5月17日	EP-3电子侦 察机		抵近中国海南岛附近 12海里外邻近空域	

注：根据媒体公开报道整理，部分日期“划线”区分的是进入12海里以内的巡航活动。

美国对于中国陆域吹填的规模和速度，始料未及，其侦察情报预警系统显然有疏漏并存在战略误判。美国焦虑的，首先是岛礁建设有效推进了中国的海上战略纵深，其次是其折射的中国综合国力和军事能力，以及未来战略企图的“不确定性”。这一轮关于“南海航行自由”的论争是中美专属经济区军事利用争论的升级版，由美国一方主动挑起，性质是“亡羊补牢”，特点是舆论与行动并举，方式是在南海实施毫不留情、全面彻底、常态化的“航行自由计划”。具体表现

主要有三：

其一，覆盖所有海空域。2015年5月，美国军方发言人爆出“美国军方考虑派军舰和军机进入中国近期填海造地的南海岛礁12海里海域”以宣示航行自由的消息，¹ 随即便有其军用舰机进入南沙中国驻守岛礁12海里内邻近海空域的行动，而此前美国的这类军事行动都集中在其所定义的12海里外的“国际水域”和“国际空域”中。2016年1月30日，美国海军“威尔伯”号驱逐舰进入中国西沙中建岛12海里领海，显示了其挑衅中国领海制度及国内法的故意。² 这样，美国在南海的“航行自由计划”便覆盖了其认为中国对南海有“过分”权利主张的所有海空域。

其二，无顾忌使用装备。2015年以来执行南海自由航行计划任务和在中国南海岛礁12海里内外的美军舰机有多种型号，大多数为美军现役中最先进、寓意敏感、具有代表性的进攻性军事装备，如濒海战斗舰、B-52战略轰炸机，A-10攻击机等。还有“斯坦尼斯”号核动力航母战斗群，在南海一次性驻留数月，不断进行相当规模的海空军事训练和演习。美军在实施过程中，几乎没有给中美关系带来负面影响的顾忌，这在中美建交以来极其少见。

其三，公开申明政治企图。美国政府和军方高层一边行动一边喊话，公开指责中国单方面改变南海现状、加剧南海军事化、挑战国际秩序，申明美国将通过充分行使航行和飞越自由，迫使中国停止建礁和进行军事部署。美国国防部主管亚太安全事务的助理部长施大伟称，“美国国防部在这一地区采取支持美国外交的有力战略”，维持美国在这一地区最强大的军事存在，“确保美方能够做出必要的行动。”³ 这与美国以往只谈安全（safety）的做法也大不相同。

对于美方进入中国南海岛礁12海里邻近海域甚至侵犯西沙领海的军事活动，中国方面也给予了强烈反应和回击。主要观点是：中国在南海的主权和相关权利主张有充分的历史和法理依据；中国在南沙岛礁开展建设是中国主权范围内的事，合法合情合理，主要目的是改善驻守人员的工作和生活条件，更好地履行中国承担的有关国际责任和义务；美国的南海航行自由是伪命题，中国一向主张南海航行自由，但反对航行自由权利滥用；美军舰机的行动是挑衅，违反国际法，中国要求美方减少以致停止海空抵近侦察，中国将采取一切措施维护领土主权、

1 美军强硬再提12海里（来源：环球时报），2015-05-23 07:06:00，<http://finance.china.com.cn/roll/20150523/3134565.shtml>，2016年6月10日登录。

2 1992年《中华人民共和国领海及毗连区法》规定，外国军舰进入中国领海必须经过事先批准。1996年5月15日，中国政府公布了《关于领海基线的声明》，宣布了中国大陆领海的部分基线和西沙群岛的领海基线。多年来，尽管美方将中国的权利主张视为“过分主张”，但在实践中还从来没有故意逾越中国的国内法。

3 克里访华欲推行南海航行自由（来源：环球时报），2016-05-25 15:23，<http://www.baiyintouzi.com/bysp/20160525-53014.html>，2016年6月10日登录。

合法权利及安全。在军事行动方面，中国海空军对抵近的美国军用舰机进行了严密的侦察监视以及驱离，并通过外交途径严正交涉。中国海军吴胜利司令员还多次视频约谈美国海军作战部长，宣示立场主张，表明中国依法维护南海岛礁主权和海洋权益的决心意志。

然而，美方对于中方的反应毫不理会，仍旧反复声明将继续在南海岛礁附近进行侦察活动，继续在中国南海岛礁邻近的12海里水域巡航，继续充分行使在国际海空域航行和飞越权利，挑战限制美国和其他国家航行权利和自由的过度海洋声索。尽管还有“海上航行自由”等国际法问题的包装，但使用这样高强度、不惜触碰主权红线的军事行动，已经明显超越法律问题，成为中美在特定背景下由不同社会制度、价值观念和国家利益引发的新一轮地缘政治斗争。

三、展望：“对抗”还是“合作”？

2015年以来，以美国军方舰机进入中国南海岛礁12海里海域宣示“航行自由权利”为标志，中美关系，尤其是军事关系进入了新的紧张期，双方正在对抗与合作的边缘上纠结，接近“准对抗”状态。南海仲裁案的裁决结果、美国大选换届、民进党执政后的美台关系等问题都增加了不确定因素。在“海上航行自由”上，中美不断过招会不会走向军事对抗或冲突，中美军事关系乃至两国关系将如何定位？笔者以为有三个需要解读的基本点：

其一，中美“海上航行自由”博弈本质上存在对抗性。从法学的角度看，“海上航行自由”是15世纪“地理大发现”后发展起来的一个国际海洋法范畴问题。在古代，海洋和空气一样，是“大家共有之物”。西方中世纪时，君主对土地的领有权开始向海洋发展，1494年葡萄牙和西班牙在大西洋上划定“教皇子午线”，成为最早的海洋瓜分实践。1609年，荷兰法学家格劳秀斯提出“海洋自由论”，反对国家瓜分和垄断海洋；1702年，荷兰法学家宾刻舒克的《海上主权论》（也译为《海洋领有论》），主张沿海国依其陆上武器所及之处领有海洋，此时的荷兰已经强大起来了。从此，法学界有了“海洋自由”和“海洋领有”不同的思想学派。其后有了3海里领海制度，海洋区分为公海和领海两部分。1945年美国总统杜鲁门发表“大陆架声明”后，不少沿海国提出新的海洋主权和权益声索，以致连续三次召开联合国海洋法会议。1982年签署的《联合国海洋法公约》，将海洋划分九大区域，将全球三分之二的海洋赋予沿海国专属管辖权。海洋自由与海洋领有是法学问题，更是国家利益问题，这决定了旧的矛盾得到妥协和解决，新的矛盾还会出现。

美国是马汉“海权”理论的故乡，崛起后一直奉行全球性海洋战略。然而，美国虽然是索取更多海洋权益的肇始者，却一直没有加入《联合国海洋法公约》。1979年和1983年，在《公约》通过前后，美国总统里根两次就“航行自由”

发表海洋政策声明,1988年12月正式推出“航行自由计划”,明确指出,“美国将致力于保护和扩大国际法向每个国家所保证的航海和空中飞行的权利和自由。美国保护这些海上权利的其中一条途径就是通过美国的自由航行计划。此项计划包括外交行动和军事行动声明。后者通过行驶我们的航海和空中飞行的权利来挫败那些违背国际法的国家声明,并以此表明美国保护航行自由的决心。”¹此后,美国在《公约》之外进行全球海洋军事利用活动,号称在100多个国家实行“航行自由计划”,每年用“航行自由计划报告”记录这些军事行动。可见,美国的“海上航行自由”是国家海洋政策,包含了美国的基本价值观和霸权理念,它是国际政治范畴的问题,是地缘政治博弈,本质上不是法律问题。

中国是一个有着厚重文明和坚强民族性格的国家,当代又是一个与美国社会制度、意识形态、价值理念完全不同的国家。30多年的改革开放,中国总结了近代落伍、海权羸弱、饱受海上殖民侵略的历史经验,决心进一步开放,建设海洋强国。按照美国现实主义政治逻辑的推导,一个新兴大国和一个守成大国不可避免要面临“修昔底德陷阱”,中国建设海洋强国不可避免要与美国在海上争权、分权。这是中美“海上航行自由”博弈的背景,中美利益矛盾,价值观相左,本质上具有对抗性,绕不开。

其二,中美“海上航行自由”博弈极具军事风险。2015年5月以来,在媒体报道的美国军用舰机10次抵近南海中国岛礁邻近海空域的巡航活动中,美国为保证航行安全,为其进入中国南海驻守岛礁的12海里邻近海域、甚至进入了中国西沙群岛领海的军事行动的合法性拟定了多种理由。如,南沙群岛的中国岛礁是不可以主张12海里领海领空“低潮高地”、礁岩,²其邻近海域均为“国际水域”,中国在西沙群岛不使用低潮线而采用直线基线划定领海是“过分主张”,³等等,证明美国实施“航行自由计划”是合法的,美国就是要用这样的方式否定中国主张的领海领空主权和其他相应的海洋权益。

毋庸讳言,中国在过去的几十年中,直至此次南海问题成为热点之前,对于编制针对南海问题的“法网”用力不足,海权意识不强。中国一直声明对南沙群岛及其附近海域“拥有无可争辩的主权”并制定了相应国内法,但对相关国家一再侵犯主权没有强力行动;划定了西沙群岛领海基线,却没有划设南沙群岛领海基线;有“历史性权利”国内法条文,却没有进一步规定南海断续线内的权利主

1 于世敬等译:《美国海上军事法指挥官手册》,第371页。

2 United States Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, Limits in the Seas No. 143 China's Maritime Claims in the South China Sea, 12/05/14, <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/c16065.htm>, 2016年6月10日登录。

3 United States Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, Limits in the Seas No. 117 Straight Baselines Claim: China, 07/09/96, <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/c16065.htm>, 2016年6月10日登录。

张。笔者认为,长期以来南海能够持续和平稳定,正是因为中国以上的没有说和没有做;中国政府现在仍旧不去说和做这些事,还是出于维护南海和平稳定、为当前形势降温的考虑,这种考虑和善意应当被理解。还应当看到,在此轮论战中,中国虽然没有比以往说得更多,但认定和重申的基本立场是明确、自信、坚决的:中国最早发现、命名和持续管辖了南海诸岛,对南海岛礁及其附近水域有无可争辩的主权,中国对自己的历史证据有充分的信心;中国在自己的岛礁上搞建设合理合法,美国无权干涉;中国在坚持南海历史性权利的同时,始终承诺南海航行飞越自由,并与相关国家约定和平谈判解决争议,对其他胁迫方式不接受;美国进入中国南海岛礁邻近海域实施“航行自由计划”是严重挑衅行为,中国不惜采取一切手段维护主权和海洋权益。

如是,双方各自解释国际法,都为自己寻找了合法依据;更重要的是,双方都有维护自己国家主权和权益的国家意志和军事决心。美国防部长卡特说中国“采取了挑战国际秩序的举措”,表示五角大楼会把最精良的武器“全部”派到太平洋地区,包括F-35隐形战机、P-8反潜侦察机,以及新一代隐形驱逐舰等。¹美国太平洋总部司令哈里斯说,“美国将增大在南海执行更多类似‘自由航行’任务的频次、规模和范围”,甚至威胁说:“在不得不战的情况下,我们会选择战斗”。²在美国政界军界不断推高的强硬声浪中审视双方携带先进武器系统的军用舰机近距离接触事件,感受到的是非常负面的“准对抗”态势,这无疑具有很大的军事风险:美国B-52战略轰炸机进入、甚至逼近中国南沙岛礁不到3海里,中国有理由认为面临重大威胁而做出强烈反应;美国“威尔伯”号不经批准深入西沙群岛领海,中国也有理由跟踪驱离甚至采取更为激烈的对抗行动;美国指责中国歼-11战斗机与美EP-3侦察机距离仅15米,如是再次发生“撞机事件”概率很大。现场情况处置往往在于一瞬间,并多有不可控因素,这种对抗的风险极大,处理失当即可能导致重大意外事件。一旦事件发生,后果不堪设想。

现场情况处置往往在于一瞬间,并多有不可控因素,这种对抗的风险极大,处理失当即可能导致重大意外事件。

其三,中美选择“合作”优于“对抗”。中美发生直接对抗和军事冲突,对中美两国本身和地区国家乃至世界都将是灾难性的。就目前中美两国的所作所为看,双方都还没有反目成敌的准备和行动。美B-52战略轰炸机进入中国南海岛礁邻近12海里以内空域后,中方向美方提出了严正交涉,美方先是表示“误入”,稍后向中方通报了调查结果,表示美军机行为是“无意”的,不符合美军有关飞行标准,美国防部和太平洋总部将采取措施确保此类事件不再发生,并界

1 卡特对华发出冷战后最严重威胁,2016-05-30 08:49:00, <http://mil.huanqiu.com/observation/2016-05/8988063.html>, 2016年6月10日登录。

2 美军司令回应中国战机拦截:不得已会选择战斗(来源:环球网),2016-05-20 08:43:53, <http://news.china.com/focus/nanhai/11156618/20160520/22698180.html>, 2016年6月10日登录。

定这次飞行并非“航行自由行动”的一部分。¹ 而中国方面的军事反应也是很有限的，说明中美双方都不想由此引起危险军事行动，酿成意外“大事件”。此期间，中美海上军事安全磋商机制正常进行，美国按计划邀请中国海军参加“环太—2016”联合军演，2016年的中美战略经济对话照常进行，这对担心中美南海冲突的人们或许是一点慰藉。

然而，这段时间中美军事“准对抗”，带来的影响很难在短时间消减，美国不可能很快结束南海“航行自由行动”，中美军事关系的快速发展难以奢望。未来中美选择“对抗”还是“合作”？笔者认为，中国不怕对抗、但不会主动选择对抗，对于可能会持续一段时间的“准对抗”，中国会致力于向“合作”转变。理由很简单，中国的发展需要稳定的中美关系，中国没有实力、也没有必要选择与美国对抗。而对于美国，除非美国大选后上台的领导人非理智到不可思议的程度，也会认为选择合作优于选择对抗。理由也不复杂，一是美国建立与中国伙伴关系的两国政治、经济利益格局没有改变，美国需要中国复苏经济，需要中国在反恐、反海盗、朝核等问题上合作；二是南海毕竟不是美国直接的核心利益，付出多少需要计算成本。还有一个原因，就是中美军事合作已经发展到一定程度、深入到一定程度，惯性犹存。特别是，中美共同推动了2014年在中国青岛通过《西太平洋海军海上以为相遇规则》（英文简称 CUES），2015年签署中美《关于海空相遇安全行为准则的谅解备忘录》（英文简称 ROB）并形成舰舰、空空两个双边行为准则，这两个文件对于预防海空意外事件提供了技术规范，而避免南海发生意外事件对于升级军事对抗、发生军事冲突、进而走向国家的全面对抗是至关重要的。而如果双方都有合作的意愿，找到缓和南海局势的办法不是问题。至少，加强风险控制，把中美军事关系“准对抗”的势头控制住，应该有办法。

**加强风险控制，
把中美军事关系“准
对抗”的势头控制住。**

中美军事关系不应在南海问题上“翻车”，至少应当保持一个“准合作”态势，这符合两国的根本利益。

¹ 美 B-52 战略轰炸机进入南海华阳礁 再次辩称是“误闯”（来源：环球时报），2015 年 12 月 21 日 09:40，<http://news.sina.com.cn/o/2015-12-21/doc-afxmszek7459387.shtml>，2016 年 6 月 10 日登录。