

结构性矛盾下的稳定趋向

——当前中国周边安全热点问题动态与前瞻

任晶晶

摘 要: 2015 年以来,中国周边安全形势呈现出诸多新动向,其中最为突出的是在中美战略博弈加剧的背景下,南海问题升温,钓鱼岛及东海问题风险犹存,朝鲜半岛局势趋紧。“一带一路”倡议实施中的安全风险不容忽视。总体来看,2015 年,尽管一些挑战性问题突出,但并未引发大的冲突和动荡,中国周边地区和平发展的大环境基本上得到了维护。2016 年,上述问题将会继续存在并发展,大国博弈的连发效应会继续扩散。因此,降低冲突风险、保持大局可控将是中国周边安全外交的主要着力点。

关键词: 中国 周边安全 大国博弈 结构性矛盾 动态 前瞻

本文作者: 中国社会科学院当代中国研究所 副研究员

责任编辑: 李 冰

周边安全对于中国外部安全的影响最大、最直接。2015 年以来,南海问题、钓鱼岛及东海问题、朝鲜半岛问题在中国周边安全环境的嬗变中分别扮演了不同的角色。总体来看,南海问题热度上升,钓鱼岛及东海问题风险犹存,朝鲜半岛冲突风险增大,“一带一路”倡议实施中的安全风险与挑战不容忽视。2015 年以来的中国周边安全形势可以概括为:大国博弈复杂,但关系趋稳;热点问题突出,但可控性增强。不同地缘板块的交织搅动,给中国周边环境平添了新的不确定因素。

一、南海问题热度上升

2015 年,南海问题的一个最大变化是美国从幕后走向了前台,中美在南海问题上的战略性博弈明显升温。由于中国在南海开展岛礁建设工程,美国开始在南海问题上向中国公开发难。5 月 8 日,美

国国防部发布 2015 年度《中国军力和安全发展报告》,指出中国在南海正在推进“可用做作战基地”的大规模填海造地工程,并批评此举“违背了实现和平与稳定的地区愿望”。随后,美国国务院负责亚太事务的助理国务卿拉塞尔表示,“无论中国在南海岛礁上堆积多少沙子,也无法制造出主权”。5 月 20 日,美国国防部允许 CNN 记者登上美军反潜巡逻机随同采访,飞越了南沙永暑礁周边海域。7 月,美国太平洋舰队司令斯科特·斯威夫特亲自登上美军 P-8A“海神”侦察机,参与了在南海上空持续 7 小时的飞行侦察任务。10 月 27 日,美国海军“拉森号”导弹驱逐舰以所谓“维护地区航行自由”为名,驶入中国渚碧礁和美济礁 12 海里范围内,受到两艘中国舰艇的警告与监视。2016 年 1 月 30 日,美国海军“威尔伯号”导弹驱逐舰在事先未向中方通报的情况下,驶入中国西沙群岛中建岛海域 12

海里,并声称“无害通过”。不难看出,2015 年以来,随着美国军舰公开巡航南海岛礁行动的出现,奥巴马政府改变了此前在南海问题上居于幕后进行干预的做法,开始走上了与中国直接对抗的前台,使中美两国在南海地区的战略性博弈进入了一个新阶段。

对于美方上述威胁中国主权和安全的行为,中方明确提出了警告,表示如果美国继续在南海海域“进行危险的挑衅行动”,中美双方极有可能“发生严重紧迫局面,甚至擦枪走火”。^① 2015 年 11 月 2 日,美国国防部宣称,今后美军将每季度两次派遣军舰进入中国南海岛礁 12 海里范围内开展巡航行动。这意味着美方的挑衅行为将有可能常态化甚至制度化。11 月 5 日,美国国防部长阿什顿·卡特登上正在南海巡弋的美国海军“罗斯福号”航空母舰,并再次指责中国“试图破坏地区稳定和力量均衡”。11 月 8 日,美军又派遣两架 B-52 战略轰炸机在南海执行巡航任务,并飞进中国在南海施工的岛礁周围空域。12 月 10 日,美军两架 B-52 战略轰炸机“误闯”中国南海华阳礁上空 2 海里范围内。可以说,美军的上述挑衅行动构成了迄今为止美国对中国南海主权最为严重、最为直接的干涉和挑战,严重损害了中美双方的战略互信,恶化了地区安全局势。对此,中国外交部长王毅于 12 月 20 日同美国国务卿克里通电话,王毅要求美方停止派舰机到中国南沙岛礁附近海域炫耀武力^②,同时中国军方也要求美方“立即采取必要措施杜绝此类危险行动再次发生”^③。

除美国外,2015 年中国与东南亚部分国家围绕南海问题的博弈多集中在法理和外交层面。2015 年是自 2009 年以来南海争端各方少有的未在南海

爆发严重对峙和摩擦的一年,南海问题的可控性进一步增强。例如,越南一方面向美国示好,希望利用美国的支持制衡中国在南海日益增长的力量优势;另一方面又力避同中国直接交恶,不希望南海问题过多地对两国政治、经济关系造成困扰。在南沙岛礁建设问题上,越南的表现相对低调,不仅拒绝美国的“三不”冻结倡议^④,抓紧时间进行自占岛礁的扩建,而且在批评中国方面尽量保持克制,不愿扮演美国对抗中国的“马前卒”角色。特别是越南于 11 月高规格隆重接待习近平主席访越,充分表明了越南不愿因海上纠纷站到中国对立面的立场。与越南相反,菲律宾依然是南海问题的炒作者和地区紧张局势的麻烦制造者。7 月 7~13 日,由菲律宾单方面提起的“南海仲裁案”在设于荷兰海牙的国际仲裁法院仲裁庭举行听证会。为此,菲方派出了由 60 人组成的庞大代表团,并大肆造势,扬言“要让中国退出南海”。此外,为了获得国际支持,菲律宾还大打悲情牌,不仅在东盟内部上蹿下跳,寻求同情者和支持者,还在香格里拉对话会、东盟外长会议、东亚合作系列外长会议、东亚峰会,甚至联合国大会等多边场合不遗余力地炒作南海问题。然而,事态的发展却并未如菲律宾所愿。中国提出的解决南海问题的“双轨”思路得到了东盟大部分国家的认可,“南海行为准则”(COC)的磋商正在加速推进,中国与东盟还同意尽早设立“中国—东盟海上搜救热线平台”和“中国—东盟应对紧急事态外交高官热线平台”。不过,从总体上讲,2015 年东盟内部在南海问题上的共同立场有转向负面的趋势。例如,2015 年东盟外长会议发表的《联合公报》罕见地就中国在南海的岛礁建设行动表示关切,认为“有关行为在

① 《我海军司令警告美军: 挑衅可能导致擦枪走火》,环球网,2015 年 10 月 31 日。http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-10/7879571.html.

② 《王毅应约同美国国务卿克里通电话》,新华网,2015 年 12 月 21 日。http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/21/c_128550358.htm.

③ 《国防部新闻事务局就美 B-52 轰炸机进入中国南沙群岛有关岛礁邻近空域答记者问》,新华网,2015 年 12 月 19 日。http://news.xinhuanet.com/mil/2015-12/19/c_1117514959.htm.

④ 2014 年 7 月,美国国务院负责东亚事务的副助理国务卿福克斯提出,南海各争端方应自愿“冻结”加剧南海紧张局势的挑衅行动,并提出了美国的“三不”倡议: 各方不再夺取岛礁与设立前哨站,不再改变南海的地形地貌,不再采取针对他国的单边行动。

南中国海地区削弱了信任,增加了紧张,破坏和平、安全与稳定”,声称将采取“预防性措施”,轮值主席国马来西亚还呼吁东盟国家组建联合维和部队巡逻南海。短期来看,东盟共同体的建设压力,以及美国和部分争端方的搅局,对中国在南海问题上开展的增信释疑工作构成了较强的干扰和牵制。^①

二、朝鲜半岛局势趋紧

2015 年以来,朝鲜半岛风波迭起,险象环生。朝鲜在国家安全得不到保证的国际环境下,延续了过去几年来的强硬示威与“悬崖战术”相结合的战略套路,继续采取“拥核自保、拥核自重”的政策,并试图将更为强硬的核恫吓付诸行动。面对强大而频繁的美韩联合军演的压力,朝鲜在 2015 年进行了多次导弹试射,用以向外界宣示其战斗力量。5 月,朝鲜在东海地区首次以潜射方式发射弹道导弹;10 月,朝鲜在劳动党建党 70 周年阅兵式上展示了号称“能够打到美国本土”的远程导弹。2016 年,朝鲜在 1 月进行了第四次核试验,2 月进行了卫星发射,造成了半岛局势新一轮紧张升级,引发了联合国的严厉制裁。

在朝韩关系方面,2015 年初,虽然南北双方启动了第二次南北高级别接触,但重启“信任”进程的和解气氛被 3 月 2 日开始的美韩联合军演所打破。接着,朝鲜半岛西部海域“北方界线”(NLL)出现紧张事态。8 月,在军事分界线韩方一侧发生了“地雷事件”,韩国随即恢复对朝鲜的高音喇叭广播,而北方则以两次炮击予以回敬。为扭转半岛紧张局势,在各方斡旋下,朝韩双方于 8 月 22 日在板门店举行高级别对话,并于 25 日凌晨达成协议,不仅包括解除“准战时状态”、停止对朝高音喇叭广播等多项“化解危机”的内容,还取得了举行离散家属团聚活动、政府间务实会谈等“创造新机”的进展。

2015 年 12 月,金正恩突然宣称朝鲜已经具备了制造氢弹的能力,并暗示即将进行氢弹试验,导致半岛局势骤然紧张。2016 年 1 月 6 日,朝鲜宣布成

功进行了氢弹试验,并在此后不顾国际社会的普遍反对,执意于 2 月 7 日以弹道导弹技术发射了“光明星 4 号”卫星。朝鲜的举动不仅把半岛南北关系推向了新的对抗局面,而且引发了一系列综合性的危险反应。韩国不仅恢复了对朝鲜的高音喇叭广播、中断开城工业园区项目,而且大幅度提升军事对抗级别,加大了与美国的军事合作力度,考虑美方在韩部署“萨德”导弹防御系统的提议。朝鲜也不甘示弱,宣布开城工业园为军事管制区,并接收了韩方在园区内的一切资产。当前,朝韩对抗仍在持续中。

面对朝鲜的核武威胁,韩国加快了强军步伐,进一步加强了与美国的军事安全合作,放弃了从美军手中收回作战指挥权的计划。此外,美日韩三国还在三边军事合作上实现了突破,形成了三边军事协调机制的雏形。尽管日韩军事合作背后有美国的压力,但基础还是双方有共同应对来自朝鲜威胁的现实需要。2015 年以来,韩国对朝鲜表现出强硬姿态。例如,韩国坚持要求在朝鲜具备“弃核诚意”后才能进行有效对话,还在军事上将“5027”等对朝作战计划更新为“5015”作战计划,提出了一套基于“先发制人”考虑的、用以打击朝鲜“挑衅性行动”的作战方针和指导原则。

面对朝鲜半岛的复杂紧张局势,中国从维护自身安全利益和半岛稳定的大局出发,一方面,坚持朝鲜半岛无核化原则不动摇、反对朝鲜拥有和发展核武器;另一方面,着力提升与韩国的合作水平,包括签署自贸区协定,推进安全合作机制建设等,把加强中韩关系作为稳定朝鲜半岛大局的重要抓手。中国此举有利于维护朝鲜半岛大局稳定。虽然朝鲜的内政、外交仍然存在诸多不确定性,但中国强大的政治、经济和外交影响力,已经成为确保朝鲜半岛局势稳定的“压舱石”。

三、钓鱼岛及东海问题风险犹存

2015 年以来,中日关系虽然在 2014 年末两国领

^① 胡波《中国边海防新旧挑战叠加》,新华网,2015 年 12 月 30 日。http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/30/c_1117622028.htm.

领导人会晤达成“四点原则共识”的基础上有所缓解,但依旧未能根本改观。中日两国围绕钓鱼岛及东海问题的博弈保持了一种消极稳定的状态。中国海警和日本海上保安厅的执法船都在钓鱼岛海域执行各自的巡航任务,但双方都未派遣军事力量进入该海域,两国也都无官方和民间人士登岛开展主权宣示活动。但是,中日两国军事力量在各自防空识别区内针对另一方的管控频率却始终保持在较高水平。根据日本防卫省统合幕僚监部的数据,2015年度日本航空自卫队战机为应对可能“侵犯领空”的中国飞机而紧急升空571次,较2014年度增加107次,针对中国飞机的紧急升空次数创下了2001年度按照对方国家及地区公布数据以来的新高。^①需要注意的是,2015年以来日本开始在钓鱼岛问题上通过使用一些烈度较低但更为险恶的招数同中国进行对抗。

第一,不定期发布虚假信息,加强宣传攻势。2015年4月,日本外务省在其公布的《外交蓝皮书》中,不仅重复其关于钓鱼岛的错误主张,更是在时隔9年之后推出了英文全译本,向全世界广为散布。日本政府还于4月初在修订中小学教材时,大幅增加了有关钓鱼岛的内容。就连日本媒体《日本经济新闻》都承认,日本政府在战后70年这一关键年份选择在历史和领土主权问题上大搞动作,就是加紧为“外交战”做准备。^②

第二,加强执法力量,对钓鱼岛宣示“主权”。2015年8月26日,日本国土交通省公布了2016财年预算要求,其中海上保安厅申请的预算总额高达2042亿日元,同比增长9%。其中,用于领海警备的经费达到509亿日元,主要用于购买新型喷气式飞机和巡逻船,尤其是在钓鱼岛方向,日本海上保安厅计划将原本设在宫古岛的海上保安署升格为海上保安部,规模从50人增加到100人,同时在其附近的

伊良部岛配备50人的执法队伍和3艘小型巡逻船,并计划在3年内增加到150人和9艘巡逻船。^③此外,日本海保厅还计划在冲绳设立新基地,用以应对中国渔船和其他船只。

第三,无中生有,蓄意制造事端。2015年8月6日,中国海军发布征兵宣传片,其中出现了钓鱼岛的画面,并在下方写着“幅员辽阔,但不容一分疆域他有”。对于这段内容,日本方面反应异常强烈。日本外相岸田文雄表示,日方已经通过在东京和北京的外交渠道,向中方提出了抗议,并称日本政府“将坚决保卫日本的领土、领海、领空”。针对日方言论,中方表示,中国海军制作宣传片是完全正当的行为,日本的“不满”和“抗议”都是毫无理由的,也根本不用理睬。

第四,大肆炒作我军舰的正常航行。2016年6月9日,一艘中国海军护卫舰驶入了钓鱼岛黄尾屿附近。日本媒体大肆炒作,外务省事务官斋木昭隆深夜紧急召见中国驻日大使进行抗议。我驻日大使程永华给予反驳,强调钓鱼岛的主权属于中国,中方不接受日方抗议。

可见,2015年以来中日钓鱼岛争端的烈度虽然有所降低,但是日本通过各种方式破坏现状的图谋却有增无减。对于中国而言,需要特别警惕日本两个方面的动向:一是日美同盟的再定义。2015年4月底,日美签订新《防卫合作指针》,使日美同盟在合作的深度及广度上都发生了质的飞跃,日美同盟得到强化。二是安倍内阁强行通过新安保法案,利用“重要影响事态”、“存立危机事态”和“灰色地带事态”三个核心概念,全面颠覆了二战后日本一直奉行的“专守防卫”安保体制,在制度上摆脱了和平宪法和国会在对外动武问题上的限制。可以说,日本安全战略和防务政策的重大调整在很大程度上正是为了应对中国和平发展,“遏制中国”已成为日本

① 《日本战机2015年度针对中国飞机紧急升空次数创新高》,中国新闻网,2016年4月23日。<http://www.chinanews.com/mil/2016/04-23/7845247.shtml>.

② 《详解日本在钓鱼岛问题上的四大险恶招数》,央视网,2015年8月29日。<http://news.cntv.cn/2015/08/29/VI-DE1440862933293650.shtml?ptag=vsogou>.

③ 同上。

制订各类安保政策的最重要考量。因此,日美联合遏制力的提升和日本军事正常化不仅加大了中国在钓鱼岛及东海方向的战略压力,而且也增大了中日两国在相关海域擦枪走火的风险。更值得警惕的是,日本在强化与美国安全关系的同时,开始试图搅局南海问题,特别是同菲律宾和越南加强军事合作关系的举动,无疑会使南海问题进一步复杂化。因此,中日安全关系在未来仍然存在较大变数,中国需要对此做好应对的准备。

四、“一带一路”倡议实施中的安全风险与挑战

2015年是“一带一路”倡议完成规划并启动实施之年,也是其建设扎实推进的一年。从3月国家发展和改革委员会、外交部、商务部联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》文件,到4月高规格的“一带一路”领导小组正式组建,再到12月亚洲基础设施投资银行(AIIB)正式成立,标志着“一带一路”正在逐步由战略构想转变为政策现实。在2015年一年中,中国已同20多个国家签署了关于“一带一路”的合作协议,积极推动与沿线国家的战略对接。然而,在看到成就的同时,我们也必须认识到,这一战略构想仍处在落实初期,只有对其面临的现实或潜在安全挑战“预为之谋”,才能保障并推动既定目标的实现。目前,“一带一路”倡议在实施过程中面临的安全挑战主要来自两个方面。

首先,中国与“一带一路”沿线国家存在的认知差异,使其在实施过程中不可避免地会出现信息不对称的问题。例如,中国对于沿线国家国情及投资风险的了解和研究仍然不足,特别是政府相关部门的负责人到国外进行深入调研的机会不多,而国内智库建设虽然快马加鞭,但大多还处于起步阶段,拿出有见地和可操作的方案尚需假以时日。又如,国际社会对“一带一路”还有不少质疑,尤其是对其目标究竟是经济性的还是战略性的,是提供公共产品还是“另起炉灶”,都存在疑问。在美国看来,“一带一路”是一种中国特色的地缘战略,旨在对抗美国

的“亚太再平衡”,进而重塑地区和国际秩序。再如,“一带一路”的对外宣传存在滞后性,容易引发外界误解。中国从2013年9月、10月正式提出这一倡议,到2015年3月底才推出公开版的“愿景与规划”文件,时间长达17个月,引发了外界的曲解。基于此,如何在“一带一路”倡议推进和实施过程中妥善处理同沿线国家及美国之间的信任问题,更为深入地了解对接国的相关情况,是中国面临的一项长期挑战和艰巨任务。

其次,与“一带一路”倡议相配套的政策支撑尚不充分,其保障力度尚显不足,由此导致该倡议在实施过程中存在行动和效率差距的问题。例如,由于部分沿线国家的顾虑难以消除,其国内民意的不确定性无疑会加大相关项目的实施风险,尤其是一些可能造成当地生态环境破坏及自然资源消耗的矿产开发项目推进起来可能会有困难。另外,由于相关国家和地区的政治稳定性存在差异,意识形态各不相同,当一国出现政权更迭时,新政府为了否定前政府往往会拿一些外国投资项目“祭刀”,由此可能殃及中国的某些项目,使中方蒙受经济损失。因此,如何在“一带一路”实施过程中通过顶层设计和制度性安排,构建起一套较为完善的政策支撑和保障机制,以提高行动效率,及时化解政治风险,是有关部门需要深入思考的重大问题。

当然,“一带一路”倡议在实施过程中所面临的安全挑战可能不止这些。例如,有不少分析指出,恐怖主义可能是“一带一路”未来面临的最大安全挑战,特别是随着伊斯兰极端组织“伊斯兰国”(IS)势力的不断壮大,以及“丝绸之路经济带”沿线国家和地区在地理上的特殊性,如何有效预防和应对恐怖主义威胁已成为“一带一路”建设中的一个关键课题。

五、2016年中国周边外交着力点

2016年,中国周边外交应继续通过稳定大国关系、有效经营相关区域等方式,为自身发展创造良好外部环境,同时促进地区的和平、稳定与发展。具体而言,中国周边外交可从以下四个方面加以推进。

第一,着力推进中美新型大国关系构建,并以此为契机推动亚太地区“安全困境”的缓解。中美关系的演进是中国周边安全形势走向的重要影响因素。2015年,在美国继续大力推进“亚太再平衡”战略,尤其是其军事化倾向导致地区安全形势变得愈发不稳定的情况下,中美两国从双边关系及地区和全球战略的高度出发,都认识到了管控分歧、为紧张局势“降温”的必要性。因此,在“周边是首要”的前提下,将中美关系同周边安全联系起来,对于妥善应对中日、中菲争端具有重要意义。中国一方面要加大对美国在非传统安全领域合作的规模和力度,另一方面也要积极将双方在两国关系及地区安全挑战等问题上达成的共识落到实处,特别是要有效管控矛盾和分歧,维护亚太地区和平发展大局。同时,两国还可以在军事交流与沟通、传统安全合作等层面加大协调力度,使中国周边成为中美两国实现关系良性互动的平台。

第二,全方位推动朝核问题和平解决,为半岛和平机制建设创造条件。朝鲜2016年1月的核试验和2月的卫星发射使得半岛局势再次陷入紧张对峙状态。朝鲜靠核武立国,发展远程导弹技术,遭到东北亚国家的普遍反对。朝鲜的行为搅乱了东北亚地区的安全秩序,危及他国安全利益,包括中国在内的有关各方都不会接受一个拥核的朝鲜。拥核只会使朝鲜变得更加孤立,更加远离国际社会。在此情况下,中国一方面应在外交层面毫不动摇地推进朝鲜半岛无核化,保持半岛和平稳定局势,促使有关各方通过和平谈判解决争端;另一方面应努力推动中朝关系向既继承历史传统,又适应新形势的方向发展,帮助朝鲜确立以经济建设为中心的发展道路,并敦促美国降低对朝鲜的军事压力,这是建设性解决半岛问题的重要前提。中国在积极参加联合国对朝鲜的新一轮制裁,严格履行安理会第2270号决议,促使朝鲜弃核的同时,应尽力避免半岛局势持续升级,避免局部冲突的发生。

第三,积极参与并推动周边地区多边安全合作机制的构建,用“亚洲安全观”指导中国与周边国家

政治、安全关系的发展。例如,在南海问题上,中国同东盟“2+7”合作框架的确立,将为推动南海合作共赢不断取得实质性进展创造条件。又如,推动“南海行为准则”谈判“拉住”东盟无疑具有战略意义,而“双轨”思路在外交实践中的成功运用也将对“准则”磋商进程产生促进作用,同时增强中国同东盟国家间的安全互信。在应对各类复杂的非传统安全挑战的过程中,多边合作机制将变得日益重要和不可或缺。当前,“一带一路”建设已经进入全面实施阶段,确立的项目、投入的资金和参与的人员很多,维护项目、资金与人员安全的任务很重。为此,中国可把“一带一路”建设中的安全保障问题纳入国际合作议程,充分利用上海合作组织、中国—东盟合作机制,以及各种双边安排等现有机制,进一步加强国际反恐合作,建立反恐合作制度安排,特别是信息交换机制、联合行动机制等。

第四,继续大力推进“一带一路”建设,以经济合作和互联互通带动区域整体发展。中国和平发展的首要舞台在周边,周边的繁荣稳定同中国的发展紧密相连、不可分割。在当前复杂的周边安全形势下,中国可把塑造和构建稳定的周边安全环境作为重点,把“一带一路”作为推进大国外交的主场。在“一带一路”实施中构建中国—周边利益共同体和命运共同体,已成为中国有效经略周边、打造自身发展战略平台的关键步骤。同时,这一新战略的成功实践也将会为地区安全热点问题的“降温”和逐步解决创造有利条件。

当前,伴随中国和平发展而出现的周边安全环境嬗变,已成为中国对外战略谋划和外交政策制定过程中必须面对的重要变量。2015年以来,中国周边安全中的结构性矛盾没有发生实质性改变,特别是随着中美安全关系的进一步复杂化,中国面对的外部安全压力有所增加。但是,随着地区影响力和外交主动性的进一步增强,中国对于同自身安全密切相关的周边热点问题的控制力也在不断上升。因此,在结构性矛盾之下,中国周边安全环境中的稳定因素正在不断增加。