

内部交流

研究与参考

2013年第四期（总第28期）

中美日海洋合作的困境与出路



上海市美国问题研究所
SHANGHAI INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES

中美日海洋合作的困境与出路^①

——Smart Power 与 Smile Power 之博弈互动分析

高 兰

【内容摘要】 本世纪以来,随着经济全球化与世界多极化的发展,中美日关系进入新的发展周期,但依然保持着不对称三边结构,随着美国重返东亚政策的逐步实施,美国在东亚海洋事务上不断介入,中日海洋领土争端加剧,中美日之间除了传统的海洋合作之外,在海洋事务中的矛盾开始日益凸现,导致中美日关系未来发展的不确定性上升,对亚太地区的海上安全格局带来了重大的地区效应与深远影响,出现了美国的巧实力(Smart Power)与中国的微笑实力(Smile Power)之间的力量博弈。因此,中美日三国正在寻求政策突破,加强协调与沟通,谋求进一步深化扩大海洋合作。

【关键词】 中美日 海洋合作 困境 出路

本世纪以来,随着经济全球化与世界多极化的发展,中美日关系进入新的发展

^① 本文系高兰负责的中国国家社会科学基金 2010 年一般课题《美日海权同盟及其对中国的影响研究》10BGJ007 的前期成果,以及中国海洋研究中心 2012 年重大课题《美国重返东亚与东海海洋重大问题战略研究》AOCZDA201207 的部分成果,以及上海市社科规划 2012 年系列课题《国家利益拓展视角下的中国海上安全与海洋强国战略研究》2012XAL015 的前期成果。

周期,但依然保持着不对称三边结构^①,即中国与美日同盟之间,由于国家利益的差异,三国存在诸多矛盾,但是三国之间的共同利益也有了很大增长,合作变得更为必要。随着美国重返东亚政策的逐步实施,美国在东亚海洋事务上不断介入,中日海洋领土争端加剧,中美日之间除了传统的海洋合作之外,在海洋事务中的矛盾开始日益凸现,中美战略关系正遭遇更为严峻的挑战,中日战略互惠关系也遭遇前所未有的严峻局面,导致中美日关系未来发展的不确定性上升,引起了亚太各国的高度关注,对亚太地区的海上安全格局带来了重大的地区效应与深远影响。

奥巴马连任总统后,进一步加强美国在亚太地区的存在和影响力,亚太地区的力量平衡正在发生改变,亚太国家的不安全感上升,有关各国加强军备的迹象也开始突出,美国意图对此使用巧实力进行管理。另一方面,中国正在致力于海洋软实力^②建设,其内涵包括,微笑外交、发展海洋经济、反恐合作防止海盗等。由此,出现了美国的巧实力(Smart Power)与中国以软实力为工具的微笑实力(Smile Power)之间的力量博弈。

目前存在三类与海洋有关的问题:第一,海洋领土主权;第二,离岸油气资源开发和渔业捕捞;第三,海上通道安全。在海洋通道安全与海洋资源开发方面,中国持积极的开放态度,与美日等国展开国际合作,在亚丁湾、红海、苏伊士运河区域开展打击海盗工作。此外,围绕钓鱼岛领土争端,中日之间出现安全困境。2012年9月10日,日本野田政府确定了钓鱼岛国有化的方针,对此,美国一方面声称在中日钓鱼岛问题上“不持立场”,另一方面继续强调钓鱼岛及其附属岛屿适用于“日美安保条约”,美日军演不断,甚至实施针对钓鱼岛的“夺岛演习”。为此,中国与美

^① Brad Glosserman and Bonnie Glaser: “now to Trilateralism”, Pacific Forum CSIS, May 1, 2007.

^② James Holmes, China's Maritime Strategy Is More Than Naval Strategy, China Brief Volume: 11 Issue: 6, April 8, 2011.

日之间出现严重利益分歧,中美日三国正在寻求政策突破,加强协调与沟通,谋求进一步深化扩大海洋合作,设法减少战略误判维护中美日三边关系的健康发展。

一、中美日海洋合作的必要性

中美日之间无论从战略层面,抑或现实利益层面,在海洋问题上均存在巨大的合作可能性与必要性。

第一,从战略层面来看,中美日之间存在海洋合作的动力与广泛的合作空间。

20世纪末21世纪初,随着海洋新秩序的建立,中美日在海洋事务方面进行战略调整^①,为中美日三国进行海洋合作提供了动力与广泛的合作空间。

首先,从中国来看,中国海洋强国战略的顺利实施需要有稳定的亚太地区海洋安全环境。中国在传统上,重视陆疆而忽视海疆。在2003年,国务院印发的《全国海洋经济发展纲要》中首次提出建设“海洋强国”。2012年,党的十八大报告首次正式提出了建设海洋强国的战略目标,指出,“提高海洋资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋生态环境,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国”。今后,对海外利益拓展的要求正在使中国成为新的海洋大国。中国将从主要依靠陆上经济不断走向海陆两强的发展道路,不仅要求具有维护近海海上安全,更要求中国进入远洋、极地、海底等人类共有地领域,以获取能源、矿物、海洋生物资源等。在正在出现的新的亚太地缘战略格局中,中国作为海陆兼备的国家,将发挥大陆边缘国家的海权大国作用,在新的海洋格局建设中占有不可或缺的地位。但是,战后以来,美国一

^① James Holmes, China's Maritime Strategy Is More Than Naval Strategy, China Brief Volume: 11 Issue: 6, April 8, 2011。

直主导亚太海上地缘格局,并在未来相当长时间内依然有效,因此为了确保我国海疆安全,中国需要加强与美、日等国的海洋合作。

其次,从美国来看,奥巴马政府在第二任期内正在微调亚太再平衡战略,强调以沟通代替对抗,为此中美之间进一步加强对话与合作的空间扩大。

2013 年是美国重返亚洲战略进入实质性阶段的第三年。美国希望在国际力量格局发生深刻变化、美国遭受两场战争和金融危机重创不得不进行战略收缩的大背景下,将相对有限的资源集中投放在亚太地区,维持美国的主导权。特别值得关注的是,在实力相对不济的情况下,美国希望施展所谓“巧实力”,充分利用中国与日本、菲律宾等周边国家之间存在的海洋领土争端问题,介入争端,并利用 TPP 消解中国在地区经济一体化中的影响与作用。

种种迹象表明,奥巴马在其第二任期内继续推行“再平衡”战略的同时,正在进行微调,因为亚洲环境已经开始发生变化,亚洲国家对中美“两面下注”的政策结构依然持续。2020 年中国的 GDP 将有望与美国持平,由于中国将逐渐代替美国成为东亚各国最重要的贸易对象国,亚洲国家对美国的经济依赖程度开始下降。此外,奥巴马政府强调以沟通代替对抗,对中国采取了缓和与务实的政策。尽管在安全领域,美国介入中日钓鱼岛争端以及南海争端等东亚海洋事务,牵制中国海上力量的发展,加深了中美互疑。但是,中美两国的经济在目前发展阶段上是互补关系,中国的“十二五计划”和奥巴马政府在金融危机后的产业政策有一些重点是重叠的,中美今后在医疗、新能源、IT 和基础设施方面有许多合作的机会。为此,奥巴马 2012 年 11 月 20 日在金边出席东亚领导人系列会议期间指出,美方将继续致力于与中方建设强有力的合作伙伴关系,未来四年美中双方要在现有基础上共同努力,保持和推进两国关系的积极发展势头。美国同样希望中美战略与经济对话等机制能够得到延续和发展。

第三,从日本方面来看,安倍新政需要建构一个稳定的地区安全环境,由于双重依存的困境,日本难以实施对中国的敌对政策。

随着中日领土争端问题的日益升级,中日关系的发展不容乐观,但是安倍上台后,中日关系仍然具有改善的余地。

对于中国来说,安倍晋三再次当政,较之野田佳彦或者石原慎太郎客观上有一定的积极因素。其原因有二。第一,安倍所属的自民党与中国政府长期打交道,彼此非常熟悉双方的政策套路,已经建立了良好的沟通渠道。第二,安倍晋三2006年担任日本首相期间,改善了前首相小泉纯一郎执政时期中日关系恶化的状态,首访中国进行了中日关系“破冰之旅”,建立了中日“战略互惠关系”框架,具有与中国政府进一步改善关系的经验与政策基础。

安倍新政的核心是内政问题,以灾后复兴、经济再生、教育再生、外交再生、生活再生为五大支柱,最大的课题是重振经济。在安全领域,继续推行价值观外交,期望建立与美国、澳大利亚、印度等包括在内的太平洋网络,建立“大亚洲”。同时提出修改“和平宪法”、行使日本集体自卫权、大幅扩充军事预算、提升自卫队为“国防军”、扩充自卫队人员和军事装备、完善“领海警备”等一系列政策。

由此可见,日本目前正在面临国内、国际双重课题,安倍新政谋求一个相对稳定的地区环境,难以实施对中国的敌对政策。随着中国国力不断增强,中美国力差距不断缩小,日本和其他亚洲国家一样实行双重依存,即,一方面,加强与中国的经济、贸易相互依存关系,另一方面,加强与美国的安全保障合作。这种两面下注的政策大大改变了在冷战时期日本在经济、安全保障两方面均依赖美国的局面。由于这种双重依存的困境^①,日本无法与中国进行根本性对立。因此,尽管在钓鱼岛

^① 久保文明+高畑昭男+東京財団「現代アメリカ」プロジェクト編著:『アジア回帰するアメリカ——外交安全保障政策の検証』、NTT出版株式会社、2013年3月18日。

问题、历史教科书、修改和平宪法,以及设立国防军等问题上,日本与中国、韩国等周边国家将引起一系列的冲突与摩擦,但是,安倍又多次提出改善中日关系,称中日关系是 21 世纪日本外交安保上的最大课题。

此外,这种双重依存的困境导致美国不会采取类似于冷战时期对苏联的方式包围中国^①,而是思考中美在亚太地区权力共享的可能性^②,这在某种程度上意味着美国对中国的让步。事实上,美国对待钓鱼岛争端显示出模棱两可的模糊态度,一方面强调钓鱼岛及其附属岛屿适用于“日美安保条约”,一旦打仗,美国会保护这一地区,但声称在中日钓鱼岛主权问题上“不持立场”,明确表示美国不充当中日钓鱼岛争端的调停人。为此,日本必须跨越钓鱼岛问题的障碍,独自改善与中国的关系。

第二,从现实利益来看,中美日之间不断开展海上通道反恐安全合作等,已经取得了一定成效。

海洋通道安全成为全球关注的首要问题之一^③。海上通道作为中国国家利益拓展的载体,日益受到注目。作为世界第三贸易大国,中国对外贸易依存度已经超过 80%,而对外贸易的 90% 以上是通过海运实现的。我国有 18000 海里的海岸线,有众多的出海口,但我国海域大都属于封闭或半封闭海域。我国海上通道从地理上可分为北方向通道、东方向通道和南方向通道。北方向通道只有图们江出海口,面向日本海,出海口土地由俄罗斯占领,我国只有利用图们江口出海的权利,战

① Joseph S. Nye, "A Pivot That is long overdue", Room for Debate, The New York Times, November 21, 2012.

② Huge White, The China Choice, Collingwood, Australia: Black, 2012; Huge White, "Power Shift Australia's Future between Washington and Beijing," Quarterly Essay, Issue 39, 2010.

③ Bilveer Singh, "Security of the Sea Lanes of communications in the Asia-Pacific region in the Post-Cold War Era", in Wilfried A. Hermanned, Asia's Security Challenges (New York: Nova Science Publisher Inc, 1998, P50.

略形势严峻。东方向通道出海口较多,我国东部沿海去往北美、南美、南太平洋诸岛国的船舶都由此出海,这条航路不仅要通过大隅海峡、土卡拉水道、古宫水道等第一岛链诸海峡。还要穿越第二、第三岛链的封锁,安全形势极度严峻。南方向通道出海口,面向我国南海,也是我国大宗物资进口的主要通道,中国沿岸处于第一岛链围堵范围内,远处则有马六甲海峡、曼德海峡、红海、苏伊士运河、霍尔木兹海峡等主要控制在美国等西方国家手中。特别是,目前,除从南美洲委内瑞拉等国进口石油走太平洋航线外,中国从其他方向获取石油都必须通过马六甲海峡。因此,中国最为关注马六甲海峡,马六甲海峡一旦发生意外事件,中国将面临巨大压力。但是,今天的中国军事实力,还不足以控制或影响马六甲海峡。

美国最为关注的也是马六甲海峡。美国认为,全球有 16 条海上咽喉要道。其中,大西洋有 7 条:加勒比海和北美的航道、佛罗里达海峡、斯卡格拉克海峡、卡特加特海峡、好望角航线、巴拿马运河、格陵兰—冰岛—联合王国海峡;地中海有 2 条:直布罗陀海峡、苏伊士运河。印度洋有 2 条:霍尔木兹海峡、曼德海峡。亚洲有 5 条:马六甲海峡、巽他海峡、望加锡海峡、朝鲜海峡和太平洋上通过阿拉斯加湾的北航线。其中,马六甲海峡每年有 5 万多艘轮船穿越,平均每天通过 160 艘,运输量是苏伊士运河的 3 倍,巴拿马运河的 5 倍。在美国眼里,马六甲海峡是其控制亚洲尤其是控制东亚的咽喉要道,美国有大约 25% 的能源需要通过马六甲海峡输送。

此外,日本也十分关注马六甲海峡。对日本至关重要的海上交通线有两条:一条是西南航线,从冲绳群岛和台湾两侧海域,经南中国海,在马六甲海峡与连接西欧和亚太的欧亚航线衔接;一条是北太平洋航线,从日本东海岸,经北太平洋,至北美,与连接亚洲和北美的国际贸易航路重叠,这两条海上交通线对中国、日本及其他亚洲国家同样至关重要。特别是,对于日本来说,马六甲海峡承运着其 80% 的

石油运输和 50% 的其他货物运输。随着日本政治、经济上与欧洲、中东及非洲交往的不断增大,马六甲海峡成了日本的“生命线”。

为此,中国正在与美日等国加强合作,确保马六甲海峡的通道安全。2004 年 11 月,日本与东盟签署《打击国际恐怖主义合作联合宣言》,在加强与东盟就马六甲问题进行合作的同时,日本尝试将在石油运输安全问题上具有共同利益的中、日、韩三国组织起来,加强内部的能源安全合作^①,甚至建立能源共同体^②。此外,中美在打击海上恐怖组织方面积累了情报分享、联合演练的相关合作经验。例如,2001 年 10 月,亚太经合组织领导人在上海举行非正式会谈期间,中美两国元首宣布建立中美长期反恐交流与合作机制,这一机制至今运转良好。2003 年 7 月,中美签署了“集装箱安全倡议合作原则声明”,该声明是为了防止在集装箱中夹藏大规模杀伤性武器,是美国反恐战略的重要组成部分。另外,根据联合国安理会有关决议,中国政府于 2008 年 12 月 26 日派遣海军舰艇编队赴亚丁湾、索马里海域实施护航。美国军方对此做出积极反应。美军太平洋舰队总司令基廷上将指出,中国与美方合作参与反海盗行动可以促进中美军事关系的发展。护航期间美军还向中国提供了情报支持,双方在反海盗行动经验、反海盗国际合作等议题进行了探讨^③。另一方面,中美进行了海上人道主义救援合作行动。例如,2006 年,中美海军互访舰艇编队在双方国家海域、分两个阶段实施了海上联合军演。截至 2012 年底,中国海军护航编队与有关国家和组织建立互通共享情报信息的常态化机制,与

① 新日中友好 21 世纪委员会第 4 次会议,日本国驻华大使馆网页,<http://www.cn.emb-japan.go.jp/bilateral/j-c060323.htm>

② 2007 年 1 月 15 日,第二届东亚峰会召开,签署了《东亚能源安全宿务宣言》,标志着东亚能源共同体的建设开始提上议事日程。

③ Mathew A Hepburn, Chinese Admiral Visits Coalition Warship, [OB/EL], <http://www.navy.mil/search/display.asp/story-id=49865>, 2010-12-06

美国、日本、欧盟、多国海上力量、北约、俄罗斯、韩国、荷兰等护航舰艇进行指挥官登舰互访 30 余次,与俄罗斯开展联合护航行动,与韩国护航舰艇进行海上联合演练,与荷兰开展互派军官驻舰考察活动。中国积极参与联合国索马里海盗问题联络小组会议以及“信息共享与防止冲突”护航合作国际会议等国际机制。

第三,从现实利益来看,中美日之间只有加强合作,才能确保最大限度地和平利用开发海洋资源。

首先,中国建设海洋强国战略需要进一步加强国际海洋资源开发合作。

近年来,中国出现了“环海经济圈”,崛起了环渤海、长江三角洲和华南 3 个巨大的港口群。近 15 年,中国海洋经济每年的发展速度高于国民经济的平均发展速度。《2012 年中国海洋经济统计公报》显示,2012 年,全国海洋生产总值达 50087 亿元,比上年增长 7.9%,生产总值占国内生产总值的 9.6%。海洋第一、第二、第三产业增加值占海洋生产总值的比重分别为 5.3%、45.9% 和 48.8%。2013 年 1 月,国务院印发《全国海洋经济发展“十二五”规划》^①指出,“十二五”时期,我国将进一步提升海洋经济总体实力,海洋生产总值年均增长 8%,2015 年占国内生产总值的比重将达到 10%。

随着中国海洋经济的不断发展,需要进一步开拓国际合作领域。事实上,自八十年代以来,中国同美国、日本、德国、法国、加拿大、西班牙、俄罗斯、朝鲜、韩国等几十个国家广泛开展海洋科技合作,先后进行了长江口、黄河口、黑潮、海气相互作用、海南岛生物多样性等项合作调查和研究,取得了积极成果。仅中国和日本于 1986 年至 1992 年合作进行的黑潮调查,就进行了 100 多个航次的外业调查,交流科学家 200 多人次,为认识黑潮运动、变化规律和成因,以及西太平洋渔区资源变

^① 国务院《全国海洋经济发展“十二五”规划》,2013 年 1 月 18 日,中国政府网,http://www.gdct.gov.cn/agritech/schq/201301/t20130118_752298.html

动等问题积累了大量资料。

依据平等互利原则,中国积极开展地区性海洋渔业合作。在1975年中、日渔业协定的框架下,中、日两国每年都协商安排渔业资源的开发和保护工作。1997年中、日两国又签定了新的渔业协定^①,为中、日之间长期开展渔业合作奠定了基础。《中日渔业协定》生效十多年来的顺利实施,对促进和发展中日两国友好关系、共同养护利用东海渔业资源具有里程碑式意义。例如,2000年~2010年间,中国累计获得的日方入渔指标为作业渔船数量7000多艘,捕捞配额30多万吨。为了妥善解决协定水域内的渔业纠纷问题,中国渔业协会与大日本水产会于2007年8月签署了《中日民间渔业安全作业议定书》。中国还与韩国、菲律宾等其他周边国家进行渔业谈判,讨论周边海域渔业资源开发和保护问题。2012年,在韩国水产协会倡议下,中日韩三国讨论了缔结韩中日民间渔业合作协议的框架内容,即,一是设立韩中日民间渔业磋商委员会,委员会将负责磋商三国渔船在共同捕捞区的安全、资源管理,以及其他渔业方面的合作方案;二是禁止破坏对方国家渔船铺设的渔具;三是在海上发生捕捞纠纷时,应通过友好协商解决,不得使用暴力;四是在对方国家专属经济区捕捞时,应配合对方国家渔政船执行公务,不得对执行公务人员使用暴力。

此外,中日在海洋科技领域的合作前景广阔,譬如海水淡化、海洋环境保护,海洋清洁能源,合作研究风力发电、潮汐发电、波浪发电等等方面。例如,2011年,山

^① 日中漁業協定は、日韓漁業協定と異なり、漁業暫定線を採用していない。同協定は、協定水域たる東シナ海北部の一部地域に関しては後述する「自然延長論」と「中間線論」という日中両国の境界画定原則の相違を理由として「暫定措置水域」を設定し(同協定6条(a)および7条)、また、協定水域たる東シナ海南部の一部地域に関しては尖閣諸島(中国名:釣魚島)の領有権問題を理由として同協定を適用除外とした(同協定6条(b))。暫定措置水域においては、同協定2条ないし5条の規定が適用除外とされ、日中両国が共同管理を行うものとされる(同協定6条(a)および7条)。また、三好正弘「海洋の境界画定」,(pp. 186 - 187)を参照、『日本の国際法の100年』(三省堂,2001年10月)。

东半岛建立“中日韩合作试验区”，中日韩三国决定在海洋产业合作、海洋环境保护、投资贸易便利化、跨国交通物流、电子口岸互联互通等方面进行合作。

另一方面,美日海洋经济发展模式为中国海洋经济产业结构的调整提供了宝贵的借鉴作用。

世界海洋产业结构早在 20 世纪 80 年代初就开始调整,到 90 年代,第一、二、三产业的结构调整为 1:7.8:4.4,第二产业为支柱产业。资本和技术流通对海洋经济的发展起着重要作用,在此方面最具代表性的海洋国家当属日本和美国。

日本海洋经济发展的特点是陆海联动,依托大型港口拓宽经济腹地范围。即,大陆经济成为海洋经济的腹地,海洋经济成为大陆经济的延伸。20 世纪 60 年代以来,日本政府把经济发展的重心从重工业、化工业逐步向开发海洋、发展海洋产业转移,迅速形成了以海洋生物资源开发、海洋交通运输、海洋工程等高新技术产业为支柱的现代海洋经济结构。另一个重要海洋国家是美国。美国是海洋大国,也是世界上开发利用海洋资源最早、开发程度最高的国家。早在 1920 年,加利福尼亚州就开始对其沿海的油气田进行商业性开采。目前,海洋产业对美国经济的贡献是农业的 2.5 倍,美国海外贸易总量的 95% 和价值的 37% 通过海洋交通运输完成,目前正在向海洋环境监测和海洋生物高新技术领域进军。

我国的海洋产业结构仍为传统格局,尚未实现现代化,目前我国第一、第二、第三产业的比重是 1.0:14.6:0.50,而美国的比重为 1.0:14.6:34.4。目前我国主要海洋产业多以资源开发型和劳动密集型为主,产品科技含量和附加值低,海洋科技成果转化不高,海洋高技术产业在海洋经济中的比重较低。我国海岸线漫长,港口分布密度为 3‰,而日本为 32‰,美国、法国、意大利均为 20‰。我国 0—20 米的海域,海港和海水养殖水域面积均不到 1%,而日本则分别为 21% 和 17.5%。此外,海水利用程度也比较低,目前,我国海水直接利用量仅占全国城市和工业用水

量的6%，而美国、日本等海水直接利用已占工业用水量的30%—40%。滨海旅游业产值在世界经济中占到1/3，美国的滨海旅游年收入在300亿美元左右，我国滨海旅游开发程度却低于世界水平。

为此，由于中国的海洋经济起步晚^①，今后调整海洋经济结构可以借鉴美日模式。一方面，实行陆海联动战略，即，中国不再限于“东、中、西”布局，而是从海洋到大陆的布局，即“海洋—大陆”发展框架。另一方面，借鉴美国模式，即：未来以大陆经济为主，致力于中西部振兴，而以海洋经济为辅；在大陆城市发展大众产业，而沿海除石化之外，多发展海洋医药、海洋能源等高科技产业，提升综合海洋科技能力。

二、中美日海洋合作的困境

在当前中国海洋经济仍处于初级发展阶段的情况下，我国海上安全形势面临前所未有的困难局面，尤其是中美日三国关于海洋事务方面出现很多困境，有些困境是技术性的，例如，对国际法、联合国海洋法公约的不同认知与措施，对规定战后世界体系框架文件的不同解读等。有些困境则是战略性的，例如，对国际海洋秩序的认知与战略等。

以下从三个方面具体分析战略性困境：

第一，中美日三国对冷战后以来的国际体系认知存在差异，美日在承认“先进国/新兴国复合体”^②国际格局的同时，共同维持美国单极霸权，警惕中国的崛起对

① 李孟刚：《中国海洋产业安全报告（2011—2012）》，社科文献出版社，2012年出版。

② 山本吉宣等：『日本の大戦略』、株式会社 PHP 研究所、第4頁、2012年2月出版。

美国治下的全球霸权秩序的挑战。

2012年以来,以中美日俄等世界主要大国领导人更替为标志,世界站上了全新的起点。多极化,是当今世界发展的重要趋势^①。甚至有学者^②认为,世界将来的走向是出现一批比多极化还要多的“极”,将是“无极化”。各个地区内有一个大、中、小的权力结构,不同地区之间结合成世界范围的大、中、小结构。

但显然,美国并不认同这样的多极化国际体系。在美国看来,维持冷战后以来美国的“一超多强”的单极体系全球霸权是美国的宿命与最重要战略目标。但是,2008年全球金融危机爆发以来,一超多强的基本格局虽未发生实质性改变,但其内涵已经发生了微妙变化,突出表现为美国“一超”的实力与影响力在明显下降,多强的实力在上升,世界已经呈现出多极化的格局。

日本对多极化体系出现了认知上的模糊状态。2011年3月11日,日本发生东日本大地震,改变了日本人对世界的看法。日本一方面认识到世界体系的多极化发展趋势,另一方面,面对日本持续20多年的平成不景气以及盟主美国力量的相对衰落,日本希望与美国一起继续维持美国的超级霸权优势地位,从而进一步增强日本自身的地区影响力,因此日本对美国的忠诚甚至显得有些固执^③。

在对待中国的认识上,美日两国出现了不约而同的默契。在美日看来,世界正处于历史性大变动之中,随着新兴国家急速发展军事现代化,东亚地区开始关注传统的国家安全保障。特别是,中国、印度、巴西等新兴国家不断上升出现了大规模的权力转移的迹象,而中国则成为历史上罕见的权力转移的最大焦点,给美日、特

① 关于21世纪多极化格局的研究,可参见C. DaleWalton, *Geopolitics and the Great Powers in theTwenty-first Century: Multipolarity and the Revolution in Strategic Perspective*, London: Routledge, 2007。

② 杨逸淇:《黄仁伟:未来世界格局将走向“无极化”》,《文汇报》2013年1月7日。

③ Peter J. Katzenstein and Takashi Shiraiishi, eds., *Beyond Japan: The Dynamics of East Asian Regionalism*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2006. pp. 1-33.

别是日本带来了巨大的压力,出现了所谓守成大国和新兴大国之间的挑战与应战的态势。在美国推行单边主义和霸权主义的时候,中国成了多边主义的积极拥护者,中国在国际体系中充当了现状维持者的角色,提倡反对霸权主义。

第二,对亚太海洋秩序的不同认知,导致新兴海洋大国中国与传统海权国家美日之间可能的冲撞与冲突。

从国际关系史的角度看,国际体系中的主要大国大多为海洋大国,美日都是传统的海权国家,占据着亚太海洋秩序的主导地位,而中国则是新兴的海洋大国。

美国是当今世界的霸权国家,也是最为强大的传统海权强国,长期以来主导着亚太海洋秩序。美国两洋战略的核心利益是印度洋以及西太平洋。冷战时期,美国前国务卿杜勒斯在 1951 年基于意识形态原因,首次明确提出“岛链”的概念,将西太平洋岛屿分为三个岛链,用以围堵社会主义阵营面向太平洋方向的战略出口。“第一岛链”源自位于西太平洋、靠近亚洲大陆沿岸的阿留申群岛、千岛群岛、日本群岛、琉球群岛、菲律宾群岛、印度尼西亚群岛等群岛。“第二岛链”则源自南方诸岛(包括小笠原群岛、硫磺列岛)、马里亚纳群岛、雅浦群岛、帛琉群岛及哈马黑拉马等岛群。“第三岛链”主要由夏威夷群岛基地群组成。对于美国而言,它既是支援亚太美军的战略后方,又是美国本土的防御前哨。

日本是一个类似于英国一样四面环海的岛国,自近代以来就致力于海权强国建设,确立了海洋立国战略。日本海洋战略的目标是谋求实现其东亚海洋秩序的主导权^①。为此,近代以来,通过甲午战争、日俄战争,日本分别打败了中国、俄国,解除了来自西方以及北方的海上压力,但是日本试图发动珍珠港挑战美国海权的战略遭到了失败,为此,战后以来,日本海权战略有所收缩,在美国主导的亚太海洋

^① 高坂正尧:《海洋国家日本的构想》,中央公论新社,2011 年出版。

安全格局中发展有限度的地区海洋强权战略。二战结束之后,美日同盟为日本海上安全提供了保障,日本趁势提出“1000 海里海上生命线”。冷战结束后,日本不断出兵海外,同时加大对南海问题的干涉力度,增强对钓鱼岛的主权诉求。2005 年 11 月 18 日,日本海洋政策研究财团于向政府提交的《海洋与日本——21 世纪海洋政策建议书》,标志着日本的海洋战略基本形成。2008 年以来,日本响应美国的倡议,呼吁日、美、澳成立海洋国家联盟(Union of Seafaring Nations)^①,日、美在联盟中发挥主轴作用。日本希望,借助美日海权同盟,日本的国家力量和国际影响扩展至世界各大主要海域,在新的国际海洋新秩序中实现日本海洋大国的目标。

从历史上来看,占据海洋优势地位的关键在于海权的运用^②。尽管中国已经建立起海洋战略的初步蓝图,到目前为止,中国还依然不是地区海军力量,更不是远洋海军。^③ 中国海军不具备在全球范围投射持续力量的能力。近年来,中国的军事力量得到迅速发展。从上世纪末开始,中国海军从单舰、双舰编队起步,用了近 20 年的时间逐渐驶向深蓝。2010 年 4 月,海军进入走向蓝水的重要阶段,中国海军初步具备了到达第二岛链的能力,加强航空母舰的研究以及新型核潜艇部署。2012 年 9 月 25 日,我国首艘航空母舰“辽宁舰”正式交接入列,中国从改造、恢复一艘废旧航母起步,从无到有,实现了航母“零”的突破,中国海军已成为一支不可忽视的力量。

① “150 Years ago in a Nice Hotel near the White House.”(April 17, 2009), by Shinzo Abe, Member of the Japanese Diet and former Prime Minister of Japan, from “An Alliance of Maritime Nations: The United States and Japan”, <http://www.spfusa.org/program/avs/2009/4-17-09abe.pdf>.

② James C. Hsiung, Sea Power, the Law of the Sea, and the Sino - Japanese East China Sea “Resource War”, *American Foreign Policy Interests*, 27:513 - 529, 2005, Copyright # 2005 NCAFP. ISSN: 1080 - 3920 print, DOI: 10.1080/10803920500433625

③ 马洁芸:《从中国到海上强国》,新华社香港 2009 年 4 月 21 日英文电,转引自:《参考消息》第 78 期(总第 28929 期)2009 年 4 月 27 日。

为此,在传统的海权大国美日看来,中国正在建设海洋强国的发展态势^①,不断拓展海外利益的强烈需求,挑战了美日的既得海洋利益,特别是挑战了美国主导的亚太海洋秩序,因而导致日本加紧与中国的竞争^②,美日在海权同盟框架下进行共同抵制与遏制。数十年来,美日西太平洋政策的基本思路是,通过构筑第一岛链实施对华封锁、对华遏制,将中国海军压缩于近岸、近海,牢牢控制西太平洋。日本具有把亚洲大陆与太平洋隔开的独特地理形势^③。由于日本列岛位于中国、俄罗斯、美国三个大国的结合地带,日本自身拥有的“第一岛链”和“第二岛链”的岛屿恰似两道大门,扼守着中国东进太平洋和美国西向进入东亚的通道,同时其“第一岛链”北端的千岛群岛还是警戒、阻滞俄罗斯舰队南下的前哨阵地。

美国认为,中国希望突破第一岛链^④,以改变美国主导的第一岛链的对抗性态势将“带来与美国的潜在冲突”。因此美日对中国海军已由依托第一、第二岛链的“点线状封锁”逐渐扩展为大纵深、宽领域的“区域联防”式封锁。在这种以“冷战思维、对抗思维”为主导的海洋旧秩序体制下,未来中日、中美之间的海上摩擦甚至冲突恐怕很难避免。

第三,中美日之间依然缺乏战略互信,既有的战略对话机制未能有效发挥作用。

从中美关系现状看,尽管中美两国在各层次、各领域建立了不少卓有成效的对话机制,特别是最高层次的“中美战略与经济对话”,此外,也建立了海上安全磋商

① Thomas M. Kane, “Chinese grand strategy and maritime power”, P108, first printed in 2002 in Great Britain by Frank CASS PUBLISHERS

② James Holmes, Toshi Yoshihara, Ryukyu Chain in China's Island Strategy, China Brief Volume: 10 Issue: 18, September 10, 2010

③ 何锋:《日本的海洋国土观让人警惕》,《联合早报网》2011年2月16日。

④ James Holmes, Toshi Yoshihara, Ryukyu Chain in China's Island Strategy, China Brief Volume: 10 Issue: 18, September 10, 2010

机制^①,但双方的战略互信尚远远滞后于业已形成的共同利益。特别是,进入本世纪第二个十年之后,中美实力差距缩小,结构性矛盾凸显。两国在经济、政治、国际安全等领域的若干利害冲突呈逐渐扩大、激化的趋势,彼此戒心加重、疑虑增多,中美战略互信降至低点^②。例如,中美海上军事安全磋商机制自1998年建立以来到2012年为止,已经举行了9次年度会晤、2次专门会议、15次工作小组会议。磋商机制为促进两国两军关系发展,增进相互了解和信任,促进中美海上军事安全,深化两国海军之间的务实性交流与合作发挥了积极作用。此外,继1998年中美签署《关于建立直通保密电话通讯线路协定》,建立“元首热线”以来,2008年中美在国防部工作会晤上开通了“中美军事热线”。但某些中美对话流于形式,达成的共识没有落到政策实处,更未落实到实际行动上。

此外,中日两国也建立了许多对话机制。例如,到2012年为止,举行了十三次中日战略对话。另外,日中海上应急联络机制协商谈判由来已久。为“防止发生海上不测事态”,2007年中日双方领导人就“两国防务部门之间建立联络机制”达成一致。2008年4月,中日防务部门之间就建立相关的联络机制进行了第一次事务协商。随后,2010年7月和2012年6月分别进行了第二次、第三次协商会谈。在第三次协商会谈中,双方就海上联络机制的“整体框架和技术问题”进行了协商,就海上联络机制的目的、构成及联络方法等达成了基本共识,两国防务部门还就努力在2012年年内部分启动海上安全联络机制达成一致。另外,2011年12月,中日两国达成共识,建立中日海洋事务高级别磋商机制,为双方就海洋方方面面的问题进行对话提供一个机制化的平台。2012年5月16日,中日两国在杭州举行海洋事

^① 《2010年中国的国防》白皮书,国务院新闻办公室2011年3月发表,中央政府门户网站 www.gov.cn

^② Addressing U. S. -China Strategic Distrust, Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, John L. Thornton China Center Monograph Series · Number 4 · March 2012。

务高级别第一轮磋商,日方参加者来自外务省、防卫省、海上保安厅和水产厅等机构,而中方人士则来自外交部、国防部、海洋局等部门。此次协商的基本目标是避免海上危机,建立中日两国关于海洋问题的全方位、定期协商机制,探讨中日两国间关于海洋问题的多层次危机管理机制,寻求中日两国海洋争端的解决办法。但上述种种努力因日本“国有化”钓鱼岛而中断。

由此可见,尽管美日与中国之间已经设立了许多对话机制和沟通渠道,但是缺乏足够的战略互信导致双方的战略误判不断增加,难以实现真正的安全合作。事实上,战略不信滋生了“中国海权威胁论”的产生。

例如,2009年度日本《防卫白皮书》^①强调海洋立国,将焦点对准了中国军队海洋活动范围的扩大以及朝鲜的核试验和导弹威胁上,以此提醒日本留意这些因素对本国安全保障造成的影响。其中明确写道,“中国已经开始努力获取阻止台湾独立以外的能力”、“已超过防卫中国近海所需的军力”。日本认为,中国的海洋活动总体上具有政治目的,中国的海洋政策对国际社会及地区的安全保障带来极大的影响,中国的政策动向成为国际担心事项^②。显然,中日之间出现严重的安全困境,最重要的原因来自缺乏安全互信。2011年开始,日本对中国意图的判断出现了一个非常悲观的看法,导致两国的互不信任进一步增加。日本人认为,在同中国有争端的时候,日本要示强,不能退让,因为作为一个崛起国,如果对他软弱,他的扩张力就会更大。由于缺乏战略互信机制,未来中日海上军事合作将更多地表现在“维持稳定”和防止海上偶发武装冲突上,离真正意义上的合作仍相距甚远。

① 日本防卫白皮书(2009年),日本防卫省网站,2009年7月18日访问。

② 日本防衛省防衛研究所編、『中国安全保障レポート2012』、日本防衛省防衛研究所出版、平成24年12月19日。

美国则认为,推动中国海军发展的最大因素在于民族主义^①。该种民族主义试图通过扩展海军的实力,收复‘失去的领土’,削弱美国封锁中国通过马六甲海峡运输石油的能力,开辟一条进入印度洋通道的生命线,而美中之间海上通道竞争可能会使中美关系整个议程政治化,并挑战两国在范围广泛的一系列问题上的合作,包括在朝鲜半岛的核不扩散问题、台湾问题、双边经济问题和人权问题上的合作。美国总统奥巴马 2012 年 1 月 5 日在五角大楼发表讲话,公布美国新军事战略《维持美国的全球领导地位:21 世纪国防的优先任务》,强调将安全重心转向亚太地区。美国国防部 5 月 18 日发布的 2012 年涉华军力报告,再次渲染“中国军事威胁论”。

由此可见,实力相对消长引发心态微妙变化。随着中国与美日之间经济实力差距缩小,美日从政府、学界、媒体到民间,都明显加深了关于“中国崛起”挑战美日的紧张与焦虑。

三、出路与前景展望

2012 年,中国周边安全形势出现新变化,呈现两大特征:一是中美竞争加速周边国家的分化,二是海上争端推动中国海洋政策调整^②。2013 年,中国又将面临新的挑战:一是中美日政府换届后进入政策磨合期,这将极大影响新型大国关系的构建。二是中国将进行实质性的海洋强国战略的布局实施,来自海上争端的挑战有

^① Bruce Elleman. China's New 'Imperial' Navy. *Naval War College Review*, 2002, Vol 2 (No. 3.) .

^② 张洁主编:《中国周边安全形势评估(2013)——海上争端的焦点与根源》,社会科学文献出版社,2012 年出版。

加剧的趋势。

为了防止中国陷入海权困境,必须寻求合作共赢的和谐海洋之路,因此,中美日之间可以考虑以下政策出路。

出路之一,推进中国海洋强国战略的实施,全面改善中美日海洋合作的基础。

21世纪经济是全球海洋大博弈的时代,这既牵涉到海洋资源开发、海上通道安全问题,也牵涉到海洋领土争端问题,其根本在于全球战略资源的控制问题,因而引起了中美日等各国的博弈。

从地缘经济和地缘政治影响的角度来看,在中国已经成为第二大经济体以及可望成为第一大经济体前景下,地缘经济与地缘政治正在发生相对变化,与此相关的亚太海上安全战略格局也在发生变动。战略是刀尖上的哲学^①,但中国发展海洋强国战略的本质是,不仅发展硬实力,同时要推进以 Smile Power(微笑力量)为重要手段的软实力的海洋战略,全面发展中国海洋经济,有效开发海洋资源,维护中国海洋权益,确保海洋领土的主权安全。

中国建设海洋强国的具体路径是,着眼于第一岛链内,争取海陆结合部的通道,逐渐向海洋部分渗透,拓展中国的国家利益。台海第一链条对中国来说非常重要,东海则具有关节点的意义。这是因为,目前中国的特点是,处于海权发展的初期阶段,世界主要海洋通道都被美、俄、日等国控制,远海目前还不是我们的重点。中国海上力量发展的底线是依托台湾,主要用控制的方法发展近海通道,用国际合作的和谐方法,加强与美日等国的合作,以利用远海海洋资源与海上通道。

出路之二,建构新型大国关系,推进全球海洋合作框架下的中美日海洋合作。

从中美日三边关系来看,2010年以来由于中美之间出现战略不信与强化竞争

^① 张文木:《全球视野中的中国国家安全战略》,序言,山东人民出版社2008年版。

的态势,日本安倍首相上台后进一步谋求加强美日同盟,中美日三边不对称结构进一步倾斜。但是,中美关系的大势并未发生战略性的改变^①,共同的战略利益仍然存在,而且双边关系在许多方面还取得了积极进展,如中美贸易关系、军方联系、全球金融安全、共同打击网络犯罪、核扩散等领域,双方表现出积极的建设性立场,这意味着中美关系是可管理的,可控制的,中美之间的战略保障机制正日益成熟。另一方面,中日战略互惠关系也在不断发展,在中日韩 FTA 以及中日货币互换等积极性政策影响下,两国已经形成进一步深化战略互惠关系的基础,这为中日海洋合作提供了进一步改善、发展的空间。因此,中美日今后应寻求扩大共同利益,在全球海洋合作的总体趋势下大力推进三国间的海洋合作。

出路之三,建构独特的钓鱼岛模式,和平解决海洋领土争端与国家利益之间的正确关系。

中美日在海洋合作领域中最棘手的问题是处理钓鱼岛主权争端。日本在中日原有共识与默契的基础上发生严重倒退,否认中日领导人有过搁置争议的共识,甚至说中日之间不存在领土问题,^②美日对钓鱼岛私相授受非法无效,没有也不能改变钓鱼岛属于中国的事实^③。为此,应寻求建构独特的钓鱼岛模式,即,努力寻求以外交手段为主的“斗而不破”的战略,以真正有效地解决中日之间的争端,发挥良好的海洋领土争端解决模式的地区效应。

现阶段解决中日海洋权益之争的选择有四:第一,维持现状,搁置争议,共同开发。第二,提交国际仲裁机构。第三,诉诸武力军事解决。第四,外交谈判解决。其中,第四种方式是最可取的,即通过外交谈判方式,努力营造有利于中日战略互

① Satu Limaye, *Want a New Map of Asia? Include the United States*, PacNet #24 Tuesday, April 26, 2011。

② 海军军事学术研究所. 中国钓鱼岛资料选辑[M]. 北京:海洋出版社,2000:188

③ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《钓鱼岛是中国的固有领土》白皮书,2012年09月25日。

惠关系的气氛,解决东海、钓鱼岛问题^①。这种通过外交谈判、进行斗而不破战略的目的在于,中日关系已经形成了全面合作关系,应将钓鱼岛问题控制在中日关系的局部领域,不应扩大到全部领域,应将领土争端从零和博弈向互利共赢转变。尤其是,钓鱼岛问题绝非仅仅涉及中、日、美,而且在很大程度上对我东南亚地区其他国家产生某种地区辐射影响,因为它的解决方式及其所产生的后果,将对南海^②、东北亚安全等问题的解决产生重大的影响。

出路之四,推进和谐海洋理念,增强话语权,积极参与制定国际海洋规则。

海洋问题复杂而敏感,且彼此关联,需要综合考虑和应对。^③ 事实证明,单靠一个国家显然是无法应对和处置的,所以,需要发挥国际组织尤其是联合国的主导作用,坚持国际法的基本原则——国家主权平等原则,以维护海洋的正常秩序,构建公正合理的海洋管理制度,

在当今世界和平、发展的主题下,传统的军事海洋秩序应被国际法框架下的和谐海洋秩序所取代。从政治角度来说,海洋是地球表面最大的公共空间。自从冷战结束后,随着被美苏争霸掩盖的各种安全领域的矛盾集体爆发,在这个公共空间产生的非传统安全威胁在国际关系中占据越来越重要的地位。海洋的全球治理越来越成为一个重要的问题。作为一个崛起中的新兴大国以及联合国安理会常任理事国,中国有必要通过积极参与海洋的全球治理,提供海洋公共安全产品,进而构建国际海洋新秩序。针对美国巧实力的运用,中国应提倡微笑实力,推进和谐海洋

① REINHARD DRIFTE, *The Future of the Japanese - Chinese Relationship: The Case for a Grand Political Bargain*, *Asia-Pacific Review*, Vol. 16, No. 2, 2009.

② Toshi Yoshihara and James R. Holmes, "Can China Defend a 'Core Interest' in the South China Sea?" *Washington Quarterly* 34, no. 2 (Spring 2011), forthcoming.

③ 例如,《公约》前言指出,本公约缔约国意识到各海洋区域的种种问题都是彼此密切关联的,有必要作为一个整体来加以考虑。

理念,积极参与制定国际海洋规则,支持并积极参与联合国系统开展的各种海洋事务^①,不仅要维护中国的海洋权益,而且还要进一步增加中国的国际公共产品,追求建立世界各个国家平等分享海洋权益、与相邻国家给予合作基础上的共赢目标为前提的海洋发展蓝图。

20世纪90年代以来,为维护亚太地区海上安全,中国通过开展双边合作并参与区域次区域合作,相继加入了联合国教科文组织政府间海洋学委员会、海洋研究科学委员会、海洋气象委员会、国际海事组织、联合国粮农组织、北太平洋海洋科学组织、太平洋科学技术大会等近20个国际组织,并与几十个国家在海洋事务方面开展了广泛的合作与交流。中国坚持奉行防御性的国防政策,海军按照近海防御的战略要求,注重提高综合作战力量现代化水平,发展远海合作与应对非传统安全威胁能力。

综上所述,中美日之间在海洋经济发展、海洋资源开发以及海上通道安全领域存在巨大的合作空间,但同时也存在海洋领土争端零和博弈危险^②的海洋安全困境,其根本原因在于亚太海洋秩序的改变,以及传统海权大国美日与正在发展的新兴海洋强国中国之间的力量博弈。2010年以后,中国GDP超过日本,成为世界第二大经济体,仅次于美国,为此,美、日和中国的均势正在转变,但中国与日本仍然深深地置身于美国的帝国体系之中^③,特别是中日之间日益紧张的状态为美国帝国体系提供政治基础的可能性。中日之间的历史分歧、海洋领土争端和两国之间

^① 《中国海洋事业的发展》白皮书,国务院新闻办公室1998年发表,[http://www. people. com. cn/GB/channel2/10/20000910/226233. html](http://www.people.com.cn/GB/channel2/10/20000910/226233.html)

^② 「美」约翰·米勒-怀特、戴敏著:《中美关系新战略——跨越零和博弈的中美双赢之路》,中信出版社2008年出版。

^③ Peter J. Katzenstein, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2005.

不断加强的敌对情绪^①也为美国创造了条件,使其可以在东亚地区继续作为重要政治角色发挥作用。这就意味着,美国重视与中日两国的关系,在确保日本对美国的强烈安全依赖关系的同时,防止中日接近,利用钓鱼岛问题引发的中日严重争端,设置中日之间的安全隔离带,在其间进行调停斡旋,谋求中日两国对美国的进一步的需求与依赖,是美国在三边博弈中的真正战略意图。

为此,中国应该避免陷入“海权困境”。目前情况看,中国发展海权,中国和美国之间不会必然地走向海上冲突,但是缺乏战略互信、对海洋法的不同解读以及美国干涉台湾和南海事务、特别是介入中日钓鱼岛争端确实加剧了中美日走向冲突的可能性。面对海上安全利益的多元化趋势,中国需要树立综合海上安全战略理念,既要依托军事、经济等硬实力,也要推进 Smile Power,即,善于综合运用政治、法律、科技、文化等软力量,利用国际法、《联合国海洋法公约》等维护海洋权益。尤其重要的是,继续寻求与美日之间的安全对话,增信释疑,扩大共同的海洋利益,实现合作最大化,并尽量减少紧张和冲突,确保亚太地区和平稳定的海洋秩序,保障中国海洋强国战略的顺利实施。

^① Reinhard Drifte, The Future of the Japanese-Chinese Relationship: The Case for a Grand Political Bargain, *Asia-Pacific Review*, Vol. 16, No. 2, 2009