

全球治理视阈下南海安全合作机制的建构

涂 少 彬^{*}

摘要:南海安全合作机制将会成为中国与东盟国家维护南海和平与安全的对话、协调与合作平台。在全球治理旧体系下,美国利用其所谓的南海控制机制干预和压制中国与其他南海周边国家共同建构区域性安全合作机制。要寻求南海安全合作机制建构的突破,并使之体现南海地区的秩序新均衡,在宏观的建构层面上,中国应从全球治理工具性联盟的协调与利用、国际法等规范性机制的调整与制定、价值共同体的培育与创建等层面来构筑顶层设计;同时,在微观的实践策略上,中国应坚持机会成本管理思维、层次区分与关联思维、多元立体协调一致思维与纳什均衡思维,在沟通和协调中与东盟国家共同确立有效的南海行为准则。

关键词:南海安全合作机制 全球治理 价值共同体 人类命运共同体

南海安全合作机制是中国与东盟国家之间就南海的和平与安全建设进行对话、协调与合作的平台,它的重要功能是建构反映南海地区新均衡的政治与规则秩序,为南海地区提供长久的公共安全产品。当前,中国与东盟国家正在就南海安全合作机制的关键内容——南海行为准则——的制定进行紧密磋商与协调。然而,对中国而言,南海安全合作机制的建构处于美国主导的既有全球治理旧体系的顶层框限^①下,且受制于美国由来已久的所谓的南海控制机制,中国还需与东盟国家进行多方多层面的沟通与协调。故此,如何从学理上对既有全球治理旧体系及南海地区旧秩序机制与中国及东盟国家之间的南海安全合作机制的关系进行纵深分析,厘清其背后机理,提出应对的宏观战略及微观策略,为决策部门提供智力支持,尤为重要。

一、全球治理旧体系是南海安全合作机制建构的顶层框限

美国芝加哥大学国际法学者埃里克·波斯纳在论述中国崛起与国际法的关系时认为,由于既有的国际法与国际机构难以协调中国与美国这两个超级大国的关系,因此美国应放弃对国际法和国际机构的期待,进而通过寻求加强与美国周边的韩国、日本、澳大利亚、越南和印度的经济、政治、军事关系,以在东亚地区制造一个北约盟国的雏形,来应对中国的崛起,维护美国主导的全球治理现状。^② 美国并非南海争端当事国,但美国将南海安全合作机制的建构置于作为崛起大国的中国与作为守成大国的美国之间的竞争,以及维持所谓南海现状与改变南海现状的对立参照之中,并力图以美国主导的全球治理旧体系来包围、介入、干扰与压制南海安全合作机制的建构。正因为如此,南海安全合作机制的建构必须结合全球治理的语

^{*} 中南民族大学法学院副教授

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(15JZD036)、国家社会科学基金项目(17VHQ006)

^① 本文将全球治理旧体系与全球治理体系区分开,两者表达不同的所指:前者是指美国主导的全球治理体系,后者是指已然或合理或全球治理改革目标建立的体系。

^② See Eric A. Posner, John Yoo, International Law and the Rise of China, 7 Chicago Journal of International Law, 15(2006).

境来分析。

(一)“南海仲裁案”是全球治理旧体系的功能性产品

2017年8月6日,中国与东盟国家就防止南海冲突的“南海行为准则”框架达成了一致。8月6日晚,东盟外长会议发表联合公报,充分肯定了同中国一起制定批准的《“南海行为准则”框架》(以下简称《框架》),并首次呼吁“其他相关方”确保在南海行为的非军事化。^①然而,就在中国与东盟庆祝会议达成共识时,8月7日,美、日、澳三国发表联合声明,“公开借由南海问题挑战中国来破坏这一时刻”,并要求“中国和菲律宾遵守2016年的南海仲裁裁决”。^②美、日、澳的这份联合声明对分析美国主导下的全球治理旧体系及受其深刻影响的南海安全合作机制具有十分重要的代表性意义。

从国际法层面来讲,2016年“南海仲裁案”^③不仅“管辖权存在着随意扩权越权的法律问题和法理谬误”,^④而且“明显违反了最基本的法律原则和逻辑,无论是在程序还是实体问题上都存在诸多滥用、歪曲和违背包括《联合国海洋法公约》在内的国际法之处”。^⑤即使是奥巴马政府国家安全委员会亚洲事务高级主任、奥巴马在亚洲问题上的主要顾问杰弗里·巴德在论述南海问题时也承认此案仲裁存在法理谬误,“国际仲裁可以是一个有用的工具,但最好在双方同意的情况下进行”。^⑥

退一步来讲,2017年8月7日美、日、澳三国的联合声明也完全超出了国际法的范畴,因为无论是从仲裁本身还是从菲律宾的角度来看,如何处分仲裁涉及事项是主权范围内的事,他国根本无权介入。特朗普政府也承认:“仲裁只约束中国和菲律宾而不是其他任何国家,这意味着任何其他第三国都不享有任何强制执行权。”^⑦尽管如此,美、日、澳仍通过声明施加压力,意在继续把持通过仲裁提供的介入支点,彰显其全球治理与南海秩序供给者的身份,同时以此来损害中国的道德声望和全球形象。

“国际法不是在真空中制定的,它已为国际政治尤其是强权政治所渗透。”^⑧对于“南海仲裁案”,法学界在学理、规范与技术层面的分析已经很充分,但通过分析既有全球治理旧体系的本质、构造和逻辑,将其扩展至全球治理层面的学术研究还不多见。更多有关国际政治、国际战略和国际法的英文文献资料研究表明,“南海仲裁案”不仅是菲律宾阿基诺三世政府滥用国际法的恶意炒作,更是美国主导的全球治理旧体系^⑨——以美国主导的强权政治为核心内容——运行的一个功能性结果。在传统的全球治理体系,即美国主导的全球治理旧体系中,欧美等西方国家通过议题设置、议程推动、决策专断的形式主导着国际事务,并以对国际法的选择性适用来服务其主导的全球治理,因此国际法对其而言只是法律战的工具,“南海仲裁案”的本质是全球治理旧体系对中国建构反映南海地区新均衡的政治和规则秩序的挤压和制约。如果中国不能推动全球治理旧体系的改革,并通过南海安全合作机制建构南海地区新的政治和规则秩序,那么后续这类仲裁案可能应接不暇;在“南海仲裁案”后,菲律宾最高法院资深法官安东尼奥·卡比奥督促杜特

① 参见张樵苏:《王毅谈中方如何看待东盟外长会联合公报》,http://www.xinhuanet.com/world/2017-08/08/c_1121447383.htm, 2017-10-06。

② See Charlotte Gao, US, Australia, Japan Jointly Challenge China on South China Sea Issue, https://thediplomat.com/2017/08/us-australia-japan-jointly-challenge-china-on-south-china-sea-issue/, 2017-10-06。

③ See The South China Sea Arbitration, Award of 12 July 2016, PCA Case No. 2013-19。

④ 张文显:《关于菲律宾提起的“南海仲裁案”的法理分析》,《中国法学》2016年第5期。

⑤ 罗国强:《论“南海仲裁案”仲裁裁决的枉法性》,《当代法学》2016年第6期。

⑥ Jeffrey Bader, Keeping the South China Sea in Perspective, in The Foreign Policy Brief of Brookings, Brookings Institution Press, 2014, p.9。

⑦ Office of the Secretary of Defense of US, Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2017, U.S. Government Publishing Office, 2017, p.17。

⑧ Barbara Koremenos, If Only Half of International Agreements Have Dispute Resolution Provisions, Which Half Needs Explaining? 36 The Journal of Legal Studies, 202 (2007)。

⑨ 习近平主席在多种场合中强调中国要积极参与全球治理体系的变革,推进既有治理体系的创新完善,因为“什么样的国际秩序和全球治理体系对世界好、对世界各国人民好,要由各国人民商量,不能由一家说了算,不能由少数人说了算”。参见余申芳:《关于全球治理,习近平有哪些深刻阐述?》,http://politics.people.com.cn/n1/2016/0830/c1001-28678256-2.html, 2018-03-05。由此可见,(1)全球治理体系过去就存在;(2)这个体系需要改革完善;(3)这个体系过去是“由一家说了算”,即实际上是由美国主导的。故此,本文以“美国主导的全球治理旧体系”来指称既有的全球治理体系。

尔特政府提出新的仲裁案,并向联合国就此前所谓的仲裁结果提出申诉。^①不仅如此,美国还怂恿其他国家尤其是越南就其与中国之间的南海争端提出仲裁,^②并利用国际司法机构中的“法官大部分来自支持西方超级大国(美国)的国家”^③这一现实情况来影响国际法运行机制,从而压制中国、维持其在南海地区由来已久的控制地位。正是在上述意义上,“南海仲裁案”绝不仅仅是一个谬误的国际法问题,它还是美国主导了70多年的既有全球治理旧体系下的一个功能性结果。这个旧体系以其权力架构凌驾于南海秩序之上,而这个架构是南海安全合作机制难以回避的一个负面顶层构造。

作为提供和平与安全等公共产品的协调平台,中国主导建构的南海安全合作机制是中国在南海地区践行全球治理的途径之一。而在全球治理的旧体系下,任何会带来传统国际秩序潜在变化的尝试都会受到旧体系和守成国的抵抗和排斥。中国的国际地位和国家实力决定了在南海安全合作机制的建构中不宜对美国主导的全球治理旧体系进行全面解构,这意味着中国应剖析当下全球治理之本质,并通过深入研究公共产品的作用以达到在多个领域采取边际调整、在主要领域采取重点突破的方式来避免与旧体系产生直接冲突。

(二)全球治理旧体系的本质及其规范性分析

南海安全合作机制是中国与东盟国家为南海地区提供和平与安全等公共产品的协调平台。然而,自第二次世界大战(以下简称二战)结束以来,美国在军事战略上控制了南海,这一产品过去主要是由美国主导下的全球治理旧体系及其之下的所谓的南海控制机制^④供给的,它至今仍然强行为南海地区输出夹带私货的“公共产品”:在中菲南海争端中,由于担心中菲的“双边谈判限制美国能力的介入”,^⑤搁置美国所谓的南海控制机制,因此美国运作菲律宾阿基诺三世政府提起“南海仲裁案”,随之进一步强行为南海输出所谓的“公共产品”。

在英语学界,关于全球治理的定义有两种代表性观点:一种是规则制度本位倾向,其代表观点是全球治理是“人类活动所有层次的正式与非正式的规则体系的总和”;^⑥另一种是权力、权威与统治能力本位倾向,代表观点有“限制单边强权国(即美国)说”“南北权力冲突说”“全球政治统治能力再建说”。^⑦第二种定义对既有全球治理具有更强的解释力和预测力。对于全球治理背景下东亚的中美竞争,美国军方的立场非常直白:“中美聚焦于东北亚与东南亚的竞争,在于争夺哪个国家的军事力量更强,以及统治与被统治的关系”。^⑧不仅如此,西方主流学界把国际社会类比为存在等级制度的社会共同体,这“意味着国家之间有相似的等级制度,而西方国家处于等级制度的顶端”。^⑨因而,西方学界对全球治理本质的界定明晰而直接,“全球治理是国家之间和国家之上行使权力的结构和过程;全球治理的领导是创造和使用政治权威或合法权力来实现集体目标”。^⑩质言之,全球治理的关键问题在于国家之间与国家之上权力和权威的行使。

在全球治理的问题上,一方面我们强调主权平等,不存在一个超越所有国家主权的全球政府;但另一方面,一些大国总力图谋求在国家之间与国家之上行使权力和权威,并将之视为全球治理的结构和过程,

① See Ben Blanchard, Philippines, China Play Down Duterte's Talk of War in Disputed Sea, Reuters, May 22, 2017.

② See Caitlin Campbell, South China Sea Arbitration Ruling: What Happened and What's Next?, U.S. Government Publishing Office, 2016, p.6.

③ Eric A. Posner, John Yoo, International Law and the Rise of China, 7 Chicago Journal of International Law, 10(2006).

④ 美国主导的所谓的南海控制机制将在本文第二部分作专门论述,这里暂不展开分析。

⑤ Elie Khoury, Recent Trends in The South China Sea Disputes, 16 Asia Focus, 8(2017).

⑥ Frank Biermann, The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis, 9 Global Environmental Politics, 20(2009).

⑦ Frank Biermann, The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis, 9 Global Environmental Politics, 21(2009).

⑧ Kenneth P. Ekman, Winning the Peace Through Cost Imposition, Brookings Institution Press, 2014, p.45.

⑨ Gary Lilienthal, Nehaluddin Ahmad, The South China Sea Islands Arbitration: Making China's Position Visible in Hostile Waters, 18 Asian-Pacific Law & Policy Journal, 118(2017).

⑩ David A. Lake, Rightful Rules: Authority, Order, and the Foundations of Global Governance, 54 International Studies Quarterly, 590(2010).

且这种状况更接近全球治理的现实。实际上,全球治理的权力和权威在完全的无政府状态和超国家的统治这两个极点之间进行边际移动,也就是说,全球治理公共产品的需求和供给决定了全球治理的权力和权威的均衡点,并且这一均衡点是动态变化的。因此,一旦全球治理公共产品的供给或需求中任何一变量发生变化,该平衡即被打破,全球治理即陷入追求超主权国家全球政府和个别国家谋求在他国之上行使权力和权威的矛盾之中。

由于国际法的自然属性和国际社会的无政府状态,大国主导了全球治理的进程,大国政治也是国际民主政治的特定发展阶段,国际法的开放性导致了国际法主体的变革从而促进了国际法价值的发展。^① 美国霸权所主导的全球治理旧体系忽视了国际社会的民主化趋势,“夹带排他性私货……不允许触动他们的主导地位”,^②不能顺应国际形势和力量的对比变化,严重扭曲了全球治理的供求关系,降低了全球治理公共产品的质量,提高了全球治理公共产品的成本。具体对东亚而言,“美国将东亚安全公共产品日益‘私物化’”,并通过“强化安全公共产品排外性,提高使用公共产品成本”。^③ 推而论之,由美国主导的全球治理旧体系凌驾于中国与东盟国家之间力图建构的南海安全合作机制之上,这势必加大这一机制建构与运作的成本与难度。

(三)全球治理的层次与内在逻辑

在明晰了全球治理的性质之后,需要进一步探析全球治理体系的一般内在构造,进而厘清它对南海安全合作机制建构的影响。全球治理从社会基础、权威架构及其具体制度、宏观理念3个层面构成一个立体的权力与权威体系,它对应全球治理的不同层面,即全球治理的工具性联盟层面、国际法律与制度的规范性机制层面以及价值共同体层面。^④

第一个层面是全球治理的工具性联盟,它主要是指主权国家通过国际合作来实现经济等方面的共同发展。在经济全球化所形成的复合相互依赖中,工具性联盟必然向制度性安排溢出。全球治理的工具性联盟实际上是全球治理的权力与权威、法律与制度的自然状态和政治动力,它是大国主导全球治理体系不可或缺的条件。同时,在国际社会,宏观的价值叙事或话语霸权又深刻地影响了工具性联盟的形成,并在某种程度上建构了国际规范机制的法理基础和价值渊源。工具性联盟可以表现为双边或多边的国家合作,也可以表现为功能性的国际组织,美国则通过在各个领域内的国家合作和国际组织中建立霸权地位为其主导的全球治理旧体系在工具性联盟的层面上提供便利。在南海,美国试图与东盟中的一些南海直接利益国建立联盟,然而在美国主导的全球治理旧体系中,这些国家并非美国主导的全球治理旧体系的主体,而是被治理的对象。在进行国际合作或提供公共产品的过程中,工具性联盟促成了国际组织的法律人格。作为一种国际机制,国际组织增强了全球治理的规范性;作为新的法律主体,它也不断影响了全球治理的宏观价值叙事。在国际社会的实践中,经济领域的合作逐渐由低政治的功能性合作向高政治合作溢出,因此全球治理工具性联盟层面的溢出效应将为其规范机制奠定社会基础。

第二个层面是全球治理的规范性机制。从法经济学的角度来看,包括国际法在内的国际制度可被宽泛地定义为“一套规则集,规定国家之间合作与竞争的方法”,^⑤其重要功能是“提供信息,减少交易成本,型塑预期,强调共同利益,提高国家行为的透明度”。^⑥ 埃里克·波斯纳认为国际规范机制在一定层面上

① 参见江河:《人类命运共同体与南海安全合作——以国际法价值观的变革为视角》,《法商研究》2018年第3期。

② 徐祥丽:《观察:中国参与担当贡献使全球治理焕发新的生命力》,http://world.people.com.cn/n1/2016/1102/c1002-28829414.html,2018-04-01。

③ 刘昌明、孙云飞:《安全公共产品供求矛盾与东亚安全困境》,《当代世界社会主义问题》2014年第1期。

④ 有学者按照全球治理的深度和效果将其分为3个发展阶段,分别是工具理性的全球治理、价值理性的全球治理和制度主义的全球治理。参见赵海月、王瑜:《全球治理与和谐世界》,《理论与改革》2010年第5期。在全球化的进程中,国家之间在功能领域的工具性联盟与合作将会“溢出”到制度等领域,随着国际社会行为主体的发展,全球治理的价值也会拓展,从而促进价值共同体的形成。

⑤ John J. Mearsheimer, The False Promise of International Institutions, 19 International Security, 8(1994).

⑥ Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, The Promise of Institutionalist Theory, 20 International Security, 42(1995).

反映并反作用于国际秩序,^①这一观点近乎直白地诠释了美国官方与学界对国际法与国际制度的普遍看法。依埃里克·波斯纳的观点,国际规范机制本质上并不是中立的。推而论之,在国际规范机制层面内,全球治理各个层面的逻辑必然渗透到其中。国内也有学者认为:“国际法运行的关键步骤往往与政治因素联系在一起,其从制定到解释和适用均伴随着国家实力的较量、利益的分配与价值观的竞争;以国家共同意志为基础建构的当代国际法架构实质上更多地体现了大国的价值观与现实利益。”^②国际规范机制作为全球治理中法治的一环,在形式和实质上都对全球治理的内容形成了影响和制约,进而使得全球治理的实践相对更加规范和可预期。但是“现存的国际法律规范,既有基本公平合理、符合《联合国宪章》和发展中国家权益的‘良法’,也存在不公平不合理、损害发展中国家权益的‘恶法’”。^③

此外,从现实的国际社会来看,联合国安理会的决策机制是全球治理规范性机制层面的典型代表。在这个机制中,尽管中国拥有安理会表决程序中的否决权,但这种权力的本质是防御性的,对于中国推进全球治理改革的作用十分有限。不仅如此,美国经常联合西方发达国家,形成安理会之外的非正式机制,绕开大国协调机制展开行动,中国并不能充分行使与安理会常任理事国地位相匹配的实际权力,事实上削弱了中国作为常任理事国的力量,进而削弱了中国在全球治理旧体系中的地位。中国在全球治理的规范机制中的处境反映出全球治理旧体系的局限性,即他国在国际规范机制层面中发挥的作用受到霸权政治的影响,美国往往力图绕过现有机制以非正式机制的形式逐渐压缩他国在大国协调机制中的影响力范围。长此以往,最终全球治理将演变为“西方治理”,“规范性”也将名存实亡,中国应及时、充分地发挥在现有机制中的优势,在预防以美国为首的西方国家对国际规范机制进行霸权化演变的同时,积极协同南海周边国家建构新机制,为南海安全合作机制的建构提供规范性基础。因而,中国应通过对全球治理的改革以促进国际规范机制的边际调整,以使其更好地反映国际力量的变化,建构新的全球治理均衡,进而为南海安全合作机制的建构奠定良好的顶层架构。

第三个层面是全球治理的价值共同体,这一层面是全球治理中大国确立其国际权威的软实力基础。就南海安全合作机制建构的外部障碍而言,目前美国主导的全球治理旧体系背后的价值共同体至少可以分为两个层次。第一个层次是全球层次。在这一层次中,美国有两个重要的战略支点:第一个支点是基于语言、种族、文化与传统紧密关联的联盟,即以盎格鲁—撒克逊人为主体的国家联盟,主要包括英国、加拿大、澳大利亚与新西兰四国。这一支点是美国主导的全球治理旧体系的核心支点。第二个支点是美国的欧洲主要盟国,到目前为止,欧洲主要大国仍然支持美国为全球治理的主导性力量。有法国军方人士认为,中国的“一带一路”倡议对美国主导的全球治理旧体系在工具性联盟层面设置了一个全球性的战略挑战,为了抵消中国的影响,美国应创造一个全球性的战略联盟以保持欧亚的权力平衡。^④这种观点在欧洲官方与学界很具有代表性。第二层次是亚太层次。奥巴马政府认为中国的崛起改变了美国独霸东亚的均衡,为了继续维持美国在东亚的霸权,奥巴马政府提出“重返亚太”战略,通过强化与日本、澳大利亚的联盟关系,实施针对中国的“亚太再平衡战略”。^⑤奥巴马政府之后,特朗普政府加码提出“自由开放的印度—太平洋”框架,在美日澳联盟的基础上加入了印度,试图强化围堵中国的力量。美国主导的全球治理旧体系背后的强大价值共同体,使得美国不仅在国际秩序中对中国的全球治理改革主张形成压制,而且“利用

① 埃里克·波斯纳认为,国际法与国际制度的重要功能是标识各国之间的不同实力,同时尽可能提供透明的信息,让每个国家相互了解其他国家的利益与能力,并据此分配利益,达成平衡,避免战争;如果国家力量大小发生变化,而国际法却没有及时反映这些变化与新的权力平衡,进而导致国际法的信息传达不畅通与国家间的讨价还价失败,那么国际法将会加速战争而非避免战争。See Eric A. Posner, John Yoo, *International Law and the Rise of China*, 7 *Chicago Journal of International Law*, 8(2006).

② 丁铎:《以提升国际法话语权助力大国外交》,http://www.nanhai.org.cn/review_c/226.html,2018-03-02。

③ 陈安:《建构中国特色国际法学理论》,《人民日报》2017年5月8日。

④ See Patrick Hebrard, *Challenges to Freedom of the Seas and Maritime Rivalry in Asia*, The Publication Office of the European Union, 2017, p.1.

⑤ See Mark E. Manyin, Stephen Daggett, Ben Dolven, *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia*, U.S. Library of Congress, 2017, p.1.

其主导的国际机构中的隐秘议程,压制中国崛起到应有的地位”。^①这种隐秘议程相当于国际社会中的非正式组织、制度、关系与影响力,它更多的是建立在美国及其盟国之间内部的政治信任之上,它既能绕开正式的国际规范机制,又能对正式的国际规范机制发挥巨大甚至是决定性的影响力。从全球治理的角度来看,“南海仲裁案”实际上就是这种隐秘议程操作的结果。就此而言,“南海仲裁案”在表达与包装美国的意图与目标上,不存在其他结果的可能性。

国外有学者认为,中国在全球治理上与美国的差距,不仅仅在于前者目前缺乏压倒后者的力量,更多地还在于中国没有清楚表达它独特的价值观以重构世界秩序,而历史上的大国一直是根据它们的价值观与利益来建构世界秩序的。^②进一步而言,全球治理的价值叙事层面是全球治理极其重要的一环。美国在全球治理旧体系中的主导地位,不仅仅依赖军事联盟,也依赖于其软实力所建构的价值联盟。奥巴马在谈及美英与美欧联盟时就强调:“美英与美欧联盟不仅仅是军事联盟,还是价值联盟。”^③类似的,作为南海安全合作机制建构的巨大障碍的美日同盟也建立在价值联盟之上。^④正因为如此,中国要推进全球治理旧体系的改革,提高价值层面的宏观叙事能力不可或缺。

综上所述,全球治理体系的上述3个层次相互支撑、相互强化,形成一个从工具性联盟、规范机制到价值观念层面的立体权力与权威体系。目前这一体系由美国及其盟国所主导,而中国与东盟国家正在建构的南海安全合作机制就处于这个全球治理旧体系之下,它必然面临着这个体系及相关守成国对它的各种包围、介入、干扰与压制。

二、美国全球治理的工具性联盟是南海安全合作机制建构的直接障碍

南海安全合作机制的建构不仅面临着美国主导的全球治理旧体系的顶层框限,还面临着美国在现阶段全球治理工具性联盟层面的阻碍,美国所谓的南海控制机制即为其具体表现形式。该机制自二战以来形成,是一个以全球治理旧体系为顶层架构,以美国及其亚太盟国为政治支撑,以美国与盟国的军事条约为法律保障,以美国军事力量为直接控制手段的区域秩序平台。这一平台是南海安全合作机制建构的最大的直接障碍。

(一)美国工具性联盟的南海实践:美国所谓的南海控制机制与“成本强加战略”

根据美国目前对全球治理的深度和效果之理解,其并没有为解决全球问题和处理世界公共事务提供责任和义务,而是通过全球治理将其霸权治理模式运用在诸多领域之中。简言之,美国主导的全球治理旧体系是以美国自身利益为基准,选择性地参与全球治理,利用其主导的全球治理体系来实现自身利益的体系。该体系的核心是将全球治理工具化,并以全球治理公共产品的形式将其自身的权力和权威施加在其他国家间和国家之上。而美国所谓的南海控制机制则是美国对南海各国施加权力和权威的“全球治理公共产品”,该机制背后隐藏的是美国对中国在南海争端和南海问题上所推行的“成本强加战略”。中国与东盟国家要在南海地区建构新的秩序机制,就必须厘清南海地区既有公共产品的存在现状,同时对南海利益相关方的立场、态度、策略以及力量均衡变化予以透彻分析。

当前在南海地区,存在以下3类安全合作机制:(1)东盟主导的系列多边和双边政治和安全对话机制;(2)美国主导的同盟合作机制;(3)针对地区特定议题设立的双边对话机制。这些机制过于松散,且美国、日本等域外国家的强势干预事实上削弱了东盟主导的地区合作机制的作用,因而已日益难以适应南海地区安全合作格局的发展。^⑤基于主题与行文逻辑,笔者重点分析美国主导的同盟控制机制的形成历史、结

① Suisheng Zhao, China as a Rising Power Versus the US-led World Order, 1 Rising Powers Quarterly, 14(2016).

② See Suisheng Zhao, China as a Rising Power Versus the US-led World Order, 1 Rising Powers Quarterly, 13(2016).

③ Barack Obama, America's Alliance with Britain and Europe Will Endure, https://pl.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/23/2016/07/obama_oped.pdf, 2018-02-09.

④ See James J. Przystup, The U.S.-Japan Alliance: Review of the Guidelines for Defense Cooperation, 18 INSS Strategic Perspectives, 3(2015).

⑤ 参见吴士存、刘晓博:《南海地区现有安全合作机制及其局限性》,《边界与海洋研究》2018年第1期。

构、目标与困境。

南海是国际上的重大战略航道,是公认的国际海上高速公路和“全球海路的咽喉”,还储存有大量的石油和碳氢化合物资源。因此,“谁控制了南海,谁就控制了全球经济的决定性部分”。^①而自二战结束以来,美国海军就一直控制着南海。美国在全球治理与其所谓的南海控制机制中的霸权地位,是二战后在一些同盟国的支持下建立起来的。美国霸权的重要目标,就是抵制在欧亚大陆出现新的世界霸权。一些西方学者认为,中国正在努力追求的目标就是成为欧亚地区的霸权,控制其附近海域包括南海地区就是这种努力的一部分。^②因而,从美国的角度来看,中国的这一目标与美国的目标相冲突。一些美国学者认为,随着中国的逐渐崛起,中国通过切香肠战术,逐渐瓦解了美国二战以来建立的所谓的南海控制机制。^③为了反对“中国霸权”,一些美国学者提出了针对中国的南海目标、计划与行动,旨在通过强化既有联盟并联合一些区域国家,再次实现美国控制南海的均衡。^④

有美国学者认为,美国在南海的核心利益有两个,即南海的可进入性和稳定性。^⑤结合军事知识就能更深刻地了解这两个看似普通的利益要求。南海作为一个深海,有达4 000米深度的广阔海域,能够为中国的战略核潜艇提供机动自由和安全的广阔海域空间。美国执意介入南海,其重要目标之一就是监测中国的战略核潜艇,以压制中国的核威慑力,^⑥从而侵蚀中国的军事战略安全,削弱中国在全球治理中的力量和地位,进而以军事战略实力继续保障其主导的所谓的南海控制机制。

随着南海安全合作机制建构的加强,美国所谓的南海控制机制日趋松动,其自我定义的南海核心利益受到威胁。如何保住这两个核心利益,美国海军军事学院中国研究所的莱尔·戈德斯坦教授提出了中美合作共管南海的机制,即中美通过螺旋式的相互让步和互相合作,包括中美建立海警论坛、海上军事联合演习、美军减少对南海的监视、美国支持中国与南海争议国家谈判、中国开放南海地区军事设施等,最后达到由中美共管南海的目的。^⑦显然,莱尔·戈德斯坦教授所谓的中美共管南海机制本质上仍是美国所谓的南海控制机制,中国不仅没有实质获益,在核心问题上,如中国战略核潜艇的安全,可能面临着比既有现状更为不利的状态;而且,所谓的中美共管机制将东盟与南海周边国家排除在外,这是以一种霸权机制取代另外一种霸权机制,同时也会分离中国与东盟国家之间的关系,将中国置于危险的境地。

奥巴马政府和特朗普政府所谓的南海控制机制更具排他性。为了继续维持美国所谓的南海控制机制,美国政府通过“成本强加战略”来遏制中国在南海地区的主权管理。“成本强加战略”发源于20世纪80年代初,其要义是,通过对竞争对手国发起战略竞争行为,引发对手国做出反应,并通过创造一个有利于发起国的博弈成本差异,使得对手国的竞争成本大于竞争收益,从而创造有利于战略竞争发起国的博弈态势,赢得竞争,实现自己的战略博弈目标。^⑧质言之,“成本强加战略”就是一个国力消耗战略。近年来,美、澳一些具有军方背景的学者提出以此战略来应对中国的南海主权主张与南海管理,即美国通过南海问题发起对中国的军事、政治、法律与舆论的挑战和竞争,让中国因不堪支付巨额应对成本而放弃对南海的主权控制和管理,而美国却可以通过盟国分担成本,轻松赢得挑战和竞争,进而继续控制南海。美国在南海问题上一直强调并实施的“航行自由计划”就是这一策略运用的具体表现。新加坡国立大学国际法中心研究员林恩·郭认为,在南海航行自由上,美国实际上并不存在任何问题,其航行自由主张不过是要“通过

① Robert D. Kaplan, The South China Sea is the Future of Conflict, <https://foreignpolicy.com/2011/08/15/the-south-china-sea-is-the-future-of-conflict/>, 2018-02-12.

② See Hugh White, Power Shift: Australia's Future between Washington and Beijing, 39 Quarterly Essay, 84(2010).

③ See Donald K. Emmerson, China Challenges Philippines in the South China Sea, East Asia Forum, March 18, 2014.

④ See Ronald O'Rourke, Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone Disputes Involving China: Issues for Congress, U.S. Library of Congress, 2017, pp.40-45.

⑤ See Peter Dutton, Three Disputes and Three Objectives—China and the South China Sea, 64 Naval War College Review, 44(2011).

⑥ See Elie Khoury, Recent Trends in The South China Sea Disputes, 16 Asia Focus, 2(2017).

⑦ See Michael Paul, A “Great Wall of Sand” in the South China Sea? 8 SWP Research Paper, 24(2016).

⑧ See Kenneth P. Ekman, Applying Cost Imposition Strategies Against China, 7 Strategic Studies Quarterly, 26(2015).

航行自由增加中国在南海问题上的成本”。^①

美国“成本强加战略”的理论基础是博弈论,其博弈的对象是中国。作为美国主导的全球治理旧体系中的一环,“成本强加战略”和美国所谓的南海控制机制与“南海仲裁案”相同,均为美国全球治理的工具性联盟之运用,是美国主导力在南海安全合作机制中渗透的体现。中国若想赢得与美国在南海的博弈,建构南海安全合作机制,需要重视博弈中的成本与收益,摆脱美国在全球治理的工具性联盟层面的包围,在更高的层面上为中国赢得国际社会的话语权,提高全球治理公共产品的供给能力。

(二)美国所谓的南海控制机制在国际法和国际道德上的困境及策略风险

美国在南海地区积极压制中国,在美国全球治理的工具性联盟层面上,尤其是其所谓的南海控制机制,美国霸权政治的本质暴露无遗。随着经济全球化的加深和各国之间复合相互依赖的形成,美国的霸权政治面临着民族国家崛起带来的挑战,其主导的全球治理旧体系的工具性联盟也存在着诸多国际法和国际道德上的困境以及策略风险。

美国并非南海争端问题的直接当事国,因此美国介入南海必须要以东盟与南海周边国家为支点,否则就缺少介入的国际法和国际道德理由。美国幕后支持菲律宾就南海争端提起仲裁并且成功运作此次仲裁案,但“美国也不太可能运用军事行动来实施仲裁结果”。^②而且,国际法不可能自己实施,除非其他国家施加成本于所谓的违法者,否则连违法的声誉成本都不会出现。故此,当“南海仲裁案”失去了美国期待的作用时,美国对中国的法律战和舆论战可以说就是失败的。有美国学者认为:“美国的南海政策是失败的;奥巴马政府失去了一个巨大的改变该地区有利形势的机会,很难知道是否或何时再有另外一个机会在将来出现。”^③

美国要求中菲遵守“南海仲裁案”的裁决,但美国自身至今仍未加入《联合国海洋法公约》。此外,美国也未接受1986年“尼加拉瓜诉美国准军事行动案”^④的国际法庭裁决。因此,无论是在国际法上还是在国际道德上,美国都没有资格来指责中国。为免被批评为虚伪,并获得在南海问题上对中国施加压力的法律和道德资格,有美国学者认为美国应批准《联合国海洋法公约》。^⑤但有法国学者对此表示悲观:“尽管布什和奥巴马政府向国会提出请求,但国会仍然拒绝批准,这一情形在新政府中仍然不会改变。”^⑥此外,有美国学者认为,1990年尼加拉瓜撤回案件,导致美国政府没有机会翻转此案以改正自己的错误,进而获得在南海问题上批评中国的道德资格。^⑦

除上述国际法和国际道德困境外,美国还面临着所谓的南海控制机制的策略风险。一方面,美国有学者希望美国政府坚持呼吁中菲遵守仲裁裁决、保证南海航行自由、对中国反仲裁的行动予以抗议、敦促其他国家提起仲裁以及要求美国国会批准加入《联合国海洋法公约》等,以保证美国政府行动的连贯性,通过

① Lynn Kuok, The U.S. FON Program in the South China Sea: A Lawful and Necessary Response to China's Strategic Ambiguity, 9 East Asia Policy Paper, 3(2016).

② Jeffrey Bader, Keeping the South China Sea in Perspective, in The Foreign Policy Brief of Brookings, Brookings Institution Press, 2014, p.9.

③ Julian Ku, Assessing the South China Sea Arbitral Award after One Year: Why China Won and the U.S. is Losing, <https://www.lawfareblog.com/assessing-south-china-sea-arbitral-award-after-one-year-why-china-won-and-us-losing>, 2017-08-10.

④ See The Republic of Nicaragua v. United States of America, I.C.J. Report, June 27, 1986.

⑤ 美国学者如格雷戈里·波林、杰弗里·巴德、邦妮·S·格拉泽、罗纳德·奥洛克以及有法国军方背景的学者帕特里克·希伯拉都强烈要求美国加入《联合国海洋法公约》,以增强美国在海洋争端问题上的法律与道德说服力。See Gregory B. Poling, Recent trends in the South China Sea and U.S. Policy, <https://www.csis.org/analysis/recent-trends-south-china-sea-and-us-policy>, 2017-12-18; Jeffrey Bader, Keeping the South China Sea in Perspective, in The Foreign Policy Brief of Brookings, Brookings Institution Press, 2014, p.8; Bonnie S. Glaser, Seapower and Projection Forces in the South China Sea, U.S. Government Publishing Office, 2016, p.6; Ronald O'Rourke, Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone Disputes Involving China: Issues for Congress, U.S. Library of Congress, 2017, p.13; Patrick Hebrard, Challenges to Freedom of the Seas and Maritime Rivalry in Asia, The Publication Office of the European Union, 2017, p.10.

⑥ Patrick Hebrard, Challenges to Freedom of the Seas and Maritime Rivalry in Asia, The Publication Office of the European Union, 2017, pp.29-30.

⑦ See Gregory B. Poling, Recent Trends in the South China Sea and U.S. Policy, <https://www.csis.org/analysis/recent-trends-south-china-sea-and-us-policy>, 2017-12-18.

外交、军事与经济的手段来保护和促进美国的利益。^① 但另一方面,他们又希望美国政府的政策应该以原则为基础,而不是基于立场。南海周边国家需要将自身的诉求利益最大化,这些国家将美国拖入进来以对抗中国,而美国最后很有可能为此所拖累。因此,美国应在各种竞争的利益之间寻求平衡。^② 以菲律宾为例,根据1951年签订的《美国—菲律宾共同防御条约》第5条,(菲律宾)“在太平洋管辖下的岛屿领土受到攻击”以及(菲律宾)“在太平洋地区的武装部队、公共船只或飞机遭到攻击”时,美国有保护菲律宾的义务。在1999年美国驻菲律宾大使递交给菲律宾外交部的一封信中,美国确认“南海是太平洋地区的一部分”。^③ 根据该条约与美国的定义,美国有被菲律宾拖入与中国的直接军事对抗中的可能,但美国并不希望卷入这样的军事对抗。在某种意义上,对于菲律宾杜特尔特政府在南海问题上态度的转变,美国的这种态度或许是其中的重要原因。除了菲律宾,越南也存在着类似的问题,它与美国之间力量的相互援引存在着巨大的策略风险。

(三)美国所谓的南海控制机制中的盟国的机会主义立场

在美国所谓的南海控制机制中,面临着困境的不仅仅是美国,还包括美国的盟国。这些国家在美国所谓的南海控制机制中,立场选择的机会主义色彩浓厚。

澳大利亚是美国的传统盟国,但澳大利亚学界对美国主导的所谓的南海控制机制存在着不同的意见。首先,有澳大利亚学者对中国破坏南海航道安全的说法持怀疑态度。最具有说服力的观点是,即使中国有能力封锁南海经济航道,且它真的这么做,其他国家也可以改变航道,从新加坡、爪哇海、苏拉威西海,经过菲律宾群岛,沿中国台湾地区东侧海域进入首尔,不过额外多耗时34小时;而从新加坡沿马来西亚、菲律宾沿岸海域到中国台湾地区的高雄,比从新加坡到高雄港的直线航行距离也不过多耗时10个小时。也就是说,中国封锁南海航道对他国造成的成本并不大,但中国自身作为世界上最大的贸易国,其对南海贸易渠道的开放有着极大的利益需求,中国也没有兴趣与其他国家产生冲突。^④ 因此,中国冒着巨大的风险与成本去威胁南海的航行自由,成本与收益之间难成比例,关于中国的南海政策对全球贸易构成威胁的说法经不起检视。在澳大利亚学界,类似观点并非孤例。澳大利亚一些有军方背景的学者认为,中国已经是南海地区的主导力量,而澳大利亚的南海贸易通道并没有因此而受到阻碍,中国没有理由通过威胁航行自由破坏它自己的经济利益。^⑤

不仅如此,澳大利亚有学者批评其政府在南海问题上进行选边站是错误的,认为其政府的“白皮书表明了澳大利亚支持美国所领导的无可争议的单极亚洲,这是幼稚与鲁莽的;相反,堪培拉应做好心理准备接受另一个单极或多极的区域,包括中国领导的单极区域”。^⑥ 该学者进而指出澳大利亚应该根据自己的国家利益来选择与中美之间的关系,而不应该偏爱美国主导下的南海秩序。“对于堪培拉来说,两个区域主导权竞争者之间的博弈以及中国在这个区域中的终极行动,将迫使澳大利亚最终作出被动的外交与经济决策,而南海争端的复杂化必将影响澳大利亚的应对策略。”^⑦ 也就是说,在南海问题上,澳大利亚应该根据中美博弈的结果来确定自己的南海政策,而不应该事先选择与美国站在一起。尽管如此,目前澳大利

① See Bonnie S. Glaser, *Seapower and Projection Forces in the South China Sea*, U.S. Government Publishing Office, 2016, pp.5—7.

② See Jeffrey Bader, *Keeping the South China Sea in Perspective*, in *The Foreign Policy Brief of Brookings*, Brookings Institution Press, 2014, p.1.

③ Sourabh Gupta, *Trump Administration's South China Sea Policy*, <https://chinaus-icas.org/wp-content/uploads/2017/06/ABSOLUTE-FINAL-SCS-Trump-Primer.pdf>, 2017—10—18.

④ See Benjamin Herscovitch, *A Balanced Threat Assessment of China's South China Sea Policy*, 820 CATO Institute Policy Analysis, 10—12(2017).

⑤ See Colin Karotam, *Are Australia's National Interests Jeopardized by a South China Sea Dominated by China?*, *Spring Indo-Pacific Strategic Digest*, 39(2017).

⑥ Elliot Brennan, *Out of the "Slipstream" of Power? Australian Grand Strategy and the South China Sea Disputes*, Institute for Security and Development Press, 2017, pp.47—48.

⑦ Elliot Brennan, *Out of the "Slipstream" of Power? Australian Grand Strategy and the South China Sea Disputes*, Institute for Security and Development Press, 2017, p.48.

亚在南海问题上主张对中国采取强硬措施的态度仍占主流。^①

菲律宾虽然也是美国的盟国,但其并非美国的核心盟国,也不是美国所谓的南海控制机制中的重要力量。虽然美国主导的全球治理旧体系在“南海仲裁案”上给予了“菲律宾压倒性胜利”,^②但由于仲裁本身的非法性以及中国政府的“不接受、不参与、不承认、不执行”的立场,仲裁并没有获得实际法律意义。菲律宾阿基诺三世政府配合美国所谓的南海控制机制并没有获得任何实质利益,反而激化了矛盾,阻止了与中国的有效谈判。菲律宾政府更替后,新总统杜特尔特做出理性与现实的选择,抛开仲裁裁决,通过与中国展开谈判来缓和南海的紧张局势。而菲律宾跟中国进行非以“南海仲裁案”为前提的谈判的法律效果是,南海仲裁裁决成为事实上的一纸空文。不管菲律宾后续政府如何对待中菲之间的岛屿争议,除了与中国谈判,其他方式尤其是引入美国所谓的南海控制机制必然是成本最大的选择。中菲之间搁置仲裁裁决进行协商,对其他潜在可能受美国支持提出争议仲裁的国家发出了明确的信号,只有当事国之间的直接谈判才是解决争端的唯一选择。

除了澳大利亚与菲律宾外,也有一些东盟国家企图引入美国所谓的南海控制机制来介入南海争端,并极力拥护美国作为南海秩序维护的主导者。有新加坡学者曾断言:“尽管中国否认南海仲裁的合法性,但在实践中其行为更为贴近仲裁的决定。”^③这似乎在暗示中国屈服并接受美国所谓的南海控制机制的压力。这种观点在某种程度上反映了新加坡对美国所谓的南海控制机制的态度。总体上,“东盟不会采取强硬路线以激怒中国,而会创造一个与中国进行双边与多边合作的环境”。^④东盟内部多数意见认为东盟不应该在南海问题上选边站,而应该有一个中立的立场,鼓励各方和平地解决问题。在“南海仲裁案”后,由于东盟内部有国家强烈反对,2016年7月24日东盟外长万象会议并没有就“南海仲裁案”发表单独声明,这反映了东盟内部对美国所谓的南海控制机制持保留态度。

对于东盟未就“南海仲裁案”发表意见,有新加坡学者认为这损害了东盟的信誉。^⑤澳大利亚也有学者对此十分不满,认为东盟的传统权力构造限制了东盟在南海问题上对中国的制约,并提出改造东盟权力构造的两个建议:一是重新定义磋商与共识,将东盟内部决策一致原则改革为多数决原则,二是赋予东盟高级委员会执行权,^⑥以使东盟成为美国所谓的南海控制机制中的一环。不过,这仅仅是代表了美国及其盟国的设想,也有学者承认“中国的经济战略拉近了东盟成员国与中国的关系,东盟将在南海政策中更加包容中国的关切”,^⑦而这与美国希望的所谓“保证东盟不分裂并反对中国在南海的行为”^⑧的目标完全相反。正因如此,美国在其所谓的南海控制机制日趋式微的现实下,迫切希望东盟国家与中国尽快达成具有“约束力和实质性的行为守则”,^⑨以增加中国在这种行为守则中的机会成本,这是中国在建构南海安全合作机制时必须要认真考虑的重要问题。

① See Robert Sutter, Chin-hao Huang, Steady Gains in South China Sea, Comparative Connections: A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations, 19 Comparative Connections, 59(2017).

② See Ian Storey, Assessing Responses to the Arbitral Tribunal's Ruling on the South China Sea, 43 Perspective, 1(2016).

③ Lynn Kuok, Progress in the South China Sea? A Year After the Hague Ruling, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/08/2017.07.21-Progress-in-the-South-China-Sea-by-Lynn-Kuok.pdf>, 2017-09-10.

④ Hoang Thi Ha, The 2017 ASEAN Foreign Ministers Retreat: Outlining ASEAN's Discussions about the South China Sea, 17 Perspective, 6(2017).

⑤ See Ian Storey, Assessing Responses to the Arbitral Tribunal's Ruling on the South China Sea, 43 Perspective, 6(2016).

⑥ See Agus Rustandi, The South China Sea Dispute: Opportunities for ASEAN to Enhance Its Policies in Order to Achieve Resolution, 14 Australian Defence College and Centre for Defence and Strategic Studies, 2016, p.14.

⑦ Bhubhindar Singh, Shawn Ho, The South China Sea Territorial Disputes: A Multilateral Perspective, https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2017/02/ER170217_South-China-Sea_WEB.pdf, 2017-09-10.

⑧ Caitlin Campbell, Nargiza Salidjanova, South China Sea Arbitration Ruling: What Happened and What's Next?, U.S. Library of Congress, 2016, p.6.

⑨ Lindsey W. Ford, The South China Sea: Current Flashpoints and Future Prospects for Resolution, University of British Columbia Press, 2017, p.60.

三、南海安全合作机制的建构层次与实践策略

目前南海安全合作机制的建构已经进入“南海行为准则”磋商的重要阶段。南海安全合作机制与南海行为准则是南海新秩序的一体两面:没有南海行为准则作最终支撑,南海安全合作机制只能是个权宜之计;而没有南海安全合作机制的初步框架,南海行为准则也不可能进入磋商与制定的程序。尽管如此,新秩序构造不易,南海安全合作机制不仅面临着美国主导的全球治理旧体系的框限与美国所谓的南海控制机制的压制,还面临着中国与东盟国家间尤其是南海周边国家间的艰难协调与选择。因此,就中国而言,南海安全合作机制的建构不仅要有顶层设计的宏观战略,在实践层面也需要微观策略的指导。

(一)南海安全合作机制的建构层面

南海安全合作机制的建构是中国推进全球治理改革中的一个重要环节,它的顶层设计应该要反映中国推进全球治理改革的战略思想。在南海安全合作机制的建构上,要从工具性联盟的建构与利用、国际法及国际政治制度等规范机制的调整与制定、全球治理价值共同体的创造等3个层面来落实其顶层设计的中国方案。

1.“一带一路”倡议促进工具性联盟的建立

全球治理的区域化实践是南海安全合作机制建构的重要条件,有效的南海安全合作机制必须以经济上的复合相互依赖为基础。“东亚主要国家在安全上依赖美国的现状,是在冷战的历史条件下形成的,但这也与中国长期在地域安全问题上没有明确表示集体安全的立场和姿态有关。”^①而中国之所以长期没有在地域安全问题上表示集体安全的立场与姿态,是因为缺乏构筑这个集体安全的经济基础。

中国主张的全球治理需要建立在一个具有高度信任与协调的国际关系上,“一带一路”建设所建立起来的全球治理工具性联盟,可为南海安全合作机制的建构提供经济基础与国际资源。2016年8月,习近平主席就“一带一路”建设强调“聚焦重点地区、重点国家、重点项目,抓住发展这个最大公约数,不仅造福中国人民,更造福沿线各国人民”。^②而且,“一带一路”要“以亚洲国家为重点方向,率先实现亚洲互联互通……努力扩大亚洲国家共同利益……为亚洲邻国提供更多公共产品”。^③从经济学上来讲,“一带一路”客观上加大了沿线国家与中国进行合作的机会,也加大了沿线国家与中国进行经济与政治协调与互信的红利;从相反的意义上来讲,隔离与抵制“一带一路”倡议也就加大了其自身发展的机会成本。“‘一带一路’建设可为重构东亚安全与合作机制置备现实的经贸及其协商平台,有助于从根本上克服域内经济与安全机制二元化引致的各种弊端,确保有关国家及地区能共享经济合作的成果,以降低渐趋高昂化的安全保障成本”,^④进而累积起南海安全合作的强大经济与政治向心力,并同时可以回击美国在南海对中国发动的“成本强加战略”。同时,“一带一路”倡议所带来的经济合作,将沿着新功能主义的路径溢出到规范性机制的建构中,并成为建构规范性机制层面全球治理的政治动力和社会基础。

2.在地区秩序中建构南海行为准则

在美国主导的全球治理旧体系中,联合国安理会决策机制很难在南海安全合作机制上发挥直接的推动作用,但它可以为南海的和平与安全建设提供大国协调机制的权威性保障,在南海争端复杂化的过程中,中国拥有一定的机制控制能力来预防和制止战争。

就建构南海安全合作机制的目标而言,南海行为准则既是南海地区规范性机制的全球治理公共产品,也是在全球治理和国际法治互动中为国际法实践作出的伟大贡献。国际规范机制在学理上源于国际社会既往全球治理的历史实际,本身有多种理论和规则发展的可能性,但最终在既有全球治理旧体系下被确定,必然要反映既往全球治理中主导国的实力、利益与价值观,而非纯粹形式性与中立性的规则。而“迄今

① 翟新、刘城晨:《“一带一路”建设中的东亚安全与合作机制重构》,《东北亚论坛》2017年第3期。

② 习近平:《让“一带一路”建设造福沿线各国人民》,《人民日报》2016年8月19日。

③ 习近平:《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社2017年版,第497页。

④ 翟新、刘城晨:《“一带一路”建设中的东亚安全与合作机制重构》,《东北亚论坛》2017年第3期。

通行的国际法律规范及其相应的理论学说,主要是在特定历史条件下,以美国为首的西方发达国家主持制定并主导推动的,其中含有不少蔑视国际秩序的“恶法”^①。在南海安全合作机制的建构上,中国除了要坚持国际法中的“良法”底线外,还需要根据国家力量和国际形势变化调整一些法律,并创造性地制定南海安全合作的国家间规则即南海行为准则,以之为南海和平与安全奠定国际规则基础。

南海安全合作机制是南海新秩序的制度保障,而南海行为准则是南海安全合作机制的关键组成部分。南海行为准则被中国政府界定为“反映地区国家意愿、符合地区国家实际、服务地区国家利益的规则体系”与“南海和平的‘稳定器’”。^②正因为如此,“中国与东盟国家应以‘准则’制定为契机,推动建构符合当前地区形势特征和各国利益诉求的互信增进、危机管控和区域海上安全合作机制”。^③就宏观层面而言,南海行为准则的制定不仅要体现中国的实力和资源,也要体现与落实中国在全球治理中的地位和影响力,更应该体现中国作为一个大国在全球治理改革领域的思想、理念、原则和规则的贡献,体现全球治理新力量和构造的改变,促进全球治理新体系的实现。

3.以人类命运共同体为核心的宏观价值叙事

以美国为首的西方国家拒斥全球治理改革与南海安全合作机制的建构,其主要原因在于中国的全球治理改革与南海安全合作机制的建构对西方自由主义价值观带来了挑战。西方坚持以自由主义排斥其他制度,并坚持以自由主义为基础来建构全球治理中的所谓“价值观联盟”:共享价值观的就联合、价值观不同的就排斥。这必然导致国际社会的霸权、压制、不公与动荡。美国有学者认为,中国的发展及全球治理改革会深刻威胁西方国家内部的自由主义制度,尤其是在民主根基浅的拉丁美洲与中欧国家,中国的成功容易吸引这些国家转向中国模式来发展。^④不仅如此,中国与东盟国家之间南海安全合作机制建构的不仅仅是南海秩序本身,而且关涉到是否由秉持自由主义价值观的国家来主导区域秩序。仅就此论,南海安全合作机制的建构就是对美国主导的被宣传为普世正确的世界秩序的威胁。

与西方排他性的自由主义叙事不同,习近平主席为全球治理及其变革提出了人类命运共同体及共商、共建、共享的价值观。这是一种新型的全球治理价值观,主张多元共存、包容融合,超越了美国主导的压制性的自由主义叙事:它充分尊重各国根据自身变量,进行适合自身实际情况的制度建构,促进社会有效高效的发展;同时,它排除了全球治理旧体系对他国主权与内政构成的额外价格成本,并将全球治理大国与其他国家的命运联系在一起,为建构公平合理的全球新秩序贡献了中国智慧和方案。进而言之,人类命运共同体及其共商、共建、共享也应是南海安全合作机制的共同价值追求。

(二)南海安全合作机制的实践策略

在微观层面上,作为中国全球治理规范性机制的重要公共产品之一,南海行为准则的建构将推动中国参与全球治理的规范化、制度化和常态化。在国际规范性机制层面上,各个全球治理主体都有相应的规则和制度可循,并依据这些规范享有明确的权利和承担相应的义务。作为反映南海区域新秩序的公共产品,南海行为准则在一定程度上具有制度功能。这与中国推进全球治理改革的战略思想相符合:在避免与全球治理旧体系直接冲突的前提下,通过全球治理的公共产品在多数领域采取边际调整、重点领域重点突破的方式建构全球治理的规范性机制,并以区域制度为基础逐步建构中国的规范性机制。

南海行为准则制定的关键问题与具体逻辑应从以下几个方面考虑。从南海地区安全合作的前期3个文件——《南海各方行为宣言》(以下简称《宣言》)、《落实〈南海各方行为宣言〉指导方针》(以下简称《指导方针》)、《框架》——的规范分析来看,中国与东盟国家之间已经形成了南海安全合作的机制基础,但仍存在着诸多不足,关键是需要制定更为细致有效的规则以加强与稳固其平台,拓展与完善其功能。

① 陈安:《建构中国特色国际法学理论》,《人民日报》2017年5月8日。

② 朱英:《南海和平的“稳定器”快要来了!》, http://www.gov.cn/xinwen/2017-11/15/content_5239878.htm, 2018-04-12。

③ 吴士存、刘晓博:《关于构建南海地区安全合作机制的思考》,《边界与海洋研究》2018年第1期。

④ See Christopher Walker, Jessica Ludwig, From “Soft Power” to “Sharp Power”: Rising Authoritarian Influence in the Democratic World, National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press, 2018, p.10.

《宣言》除了序言,通篇共10条,其拘束力是建立在各方政治意愿之上的。从积极层面来看,它体现了南海各方在南海安全合作上的立场、底线、起点、基础与目标,为南海合作建立了具有政治向心力的意愿与氛围;但从消极层面来看,由于缺乏对破坏宣言施加成本的权威,因此《宣言》的效力相当柔性,违反《宣言》的成本只是声誉与互信的丧失。故此,《宣言》很容易因为各种原因而被违反。

相对于《宣言》而言,《指导方针》旨在指导落实《宣言》框架下可能开展的合作活动、措施、项目与目标,它本身也没有记载新的具有约束力的措施,缺乏保障性的规范设置,因此与《宣言》存在着类似的弱点。

作为落实《宣言》与开启“南海规矩”重要环节的《框架》,根据各种权威媒体的报道,其只是一个“全面的、照顾到各方利益和关切”的“准则”框架文本,“只涉及相关要素,还不是具体的规则”。^① 进而言之,《框架》未涉及约束力的问题和实质问题,其性质是政治文件还是具有法律约束力的文件目前也未明确。^②

由上述分析可见,中国与东盟国家需要在这3个文件的基础上进一步合作,形成更具约束力的南海地区安全合作的国家间规则,这是建构起有效的南海安全合作机制的关键。

尽管具有约束力的规范是南海行为准则建构的重要目标,但由于它处于全球治理旧体系的框限之下,受美国所谓的南海控制机制的挤压,且涉及中国与东盟国家多方多层面利益的沟通与协调,因此南海行为准则的制定很难一蹴而就,应按照地区合作的实际,有条不紊地进行。对中国而言,在南海行为准则的磋商与制定中,中国须坚持以下思维:^③

第一,机会成本管理思维。东盟国家之所以愿意跟中国一道共同维护南海的和平与秩序,很重要的原因是中国与东盟国家之间的经济一体化取得了巨大成就。随着中国“一带一路”倡议的深入,南海动荡对东盟国家来说机会成本巨大,任何国家的理性决策者不可能无视动荡之失与发展之得间的利弊权衡。“一带一路”倡议在东盟国家的推进,势必加速中国东盟经济一体化进程,从而在客观上进一步增加阻碍中国与东盟国家之间合作的机会成本,促进东盟国家作出理性决策。从南海行为准则制定的智识上来看,机会成本的压力是东盟国家必须权衡考虑的。

对中国而言,南海行为准则制定的一个重要问题就是其制定时间与机会成本的管理问题。就一般国际规则的制定来说,由于“权力在国家之间不断戏剧性地转移,国家的议价能力随着时间的变化而变化”,因此“如果一个国家预期有更强大的明天,且同意约束其未来的行为,那么这个规则应该给予其机会成本的补偿”。因为只有这样,“它们才愿意做出决定,将他们未来的互动从政治领域中拿出,而将之放入到当下的法律领域中”。^④ 简言之,循序渐进制定南海行为准则对中国来说机会成本更小,而仓促制定南海行为规则,则扩大了中国的机会成本。由此,南海行为准则制定的机会成本管理问题是中国最需要慎重考虑的问题之一。也正因此,西方国家紧锣密鼓发动舆论战,声称必须尽快通过南海行为准则,并赋予其法律约束力,借以扩大中国的机会成本。西方国家学者极力贬低没有国际法刚性限制规则的南海行为准则,声称“除非各国能够对其行为做出符合国际法的有意义的限制,否则,行为准则作为冲突管理机制几乎毫无价值”。^⑤

第二,层面区分与关联思维。从博弈论上来讲,南海行为准则制定中的层面思维是由中国与东盟国家之间尤其是南海周边国家之间复杂的关系决定的,每一层面的关系均有自身的特点与均衡,而它们之间又相互联系和影响。层面思维能够保障中国在每一层面的博弈中都保持经济与理性的策略,尽可能地扩大

① 张蔚然:《中国与东盟国家宣布达成“南海行为准则”框架》,http://www.chinanews.com/gn/2017/05-18/8227936.shtml,2018-03-08。

② 参见曹然:《“南海行为准则”框架是完善“南海规矩”的重要新节点——专访外交部边界与海洋司司长欧阳玉靖》,《中国新闻周刊》2017年第20期。

③ 南海行为准则的制定涉及多元思维,对于一些已经成为共识的思维如“循序渐进”“由易到难”本文不再赘述。

④ Timothy L. Meyer, Power, Exit Costs, and Renegotiation in International Law, 51 Harvard International Law Journal, 425 (2010).

⑤ Lindsey W. Ford, The South China Sea: Current Flashpoints and Future Prospects for Resolution, in Centre for Southeast Asia Research, Southeast Asia in an Evolving Global Landscape: Prospects for an Integrated Region and Implications for Canada, University of British Columbia Press, 2017, p. 57.

中国的合理合法利益,同时协调好中国与东盟国家之间的利益与关系。

具体就南海行为准则的制定而言,中国需要协调好在全球治理的工具性联盟层面、国际制度的规范性机制层面和价值共同体等3个层面上与东盟国家之间的关系。强调中国与东盟国家之间命运与共、促进中国与东盟经济一体化,与维护中国南海的合法利益并行不悖,不能因为强调命运共同体就放弃自身的合理合法利益;利用中国作为大国的权威及影响力与尊重东盟国家主权并行不悖,问题的关键不是否认中国的权威与影响力,而在于如何在尊重东盟国家的主权的前提下,中国合理地运用自身的权威与影响力,为区域提供优质公共产品,降低区域各国获得公共产品的成本,谋求区域更加协调与繁荣的未来;推进中国与东盟国家之间南海行为准则的制定与坚持同南海争端当事国进行谈判解决争端的主张并行不悖,二者应共同推进,形成南海安全合作机制的双重巩固。

第三,多元立体协调一致思维。南海行为准则固然是南海安全合作机制的重要支柱,但并非南海安全合作机制的唯一支柱。南海安全合作机制的内容应该是多元立体协调一致的,没有其他多元安全合作要素的组合,南海行为准则难以独立支撑南海的和平与秩序。一般而言,海洋安全合作机制应该包括政治互信、政策沟通、规则制定与海洋管理案例示范等多方面的内容。在海洋安全合作机制的建立上,应该“寻找更多的合作政策,没有全球最好的海洋管理实践,只有借鉴不同的共同挑战和选择尝试的参考”。^①只要一种机制能包容多元立体安全合作要素,能为海洋提供质优价廉的公共产品,它就是一种有效的合作机制。具体而言,在南海安全合作机制上,公正合理的全球治理层面公共产品的提供、中国与东盟国家的经济合作与政治信任、政治承诺、南海行为准则、其他全球海洋管理的成功案例等都可以作为南海安全合作机制的有机组成部分。将南海行为准则视为南海安全合作机制的唯一组成部分不利于南海地区和平与繁荣的秩序构造。

第四,纳什均衡思维。从博弈论来看,一个规则只有构成一个纳什均衡,才会被有效遵守。因此,南海行为准则的制定一定要有纳什均衡思维,因为纳什均衡本身意味着秩序与稳定。如果南海行为准则不能够记载中国与东盟国家之间的纳什均衡,或者促进和保障中国与东盟国家之间形成纳什均衡,这些准则就容易被违反,它们非但难以反映并构造南海地区新秩序,反而为南海地区埋下隐患与动荡的因素。不仅如此,如果把南海行为准则、南海安全合作机制、中国与东盟国家之间的关系、全球治理旧体系改革视为一个由低到高、既相互区分又相互关联的博弈系统,中国在处理这个系统时,应该尽可能地使得每一个层面的博弈关系形成有效的共赢纳什均衡,进而为南海地区建构长久的和平与安全秩序。

责任编辑 何 艳

^① Kun-Chin Lin and Andrés Villar Gertner, *Maritime Security in the Asia-Pacific China and the Emerging Order in the East and South China Seas*, Brookings Institution Press, 2015, p.28.