编者按：南海仲裁案引起了国际社会的广泛关注。目前，南海仲裁案的态势如何？如何认清仲裁案的非法性质？其背后隐藏了西方国家什么样的意图？对中国有何影响？中国应该如何应对？ 中央党校国际战略研究院组织专题研讨。本报特约请专家对相关问题进行深入分析。

南海仲裁案：态势、影响及中国应对

态势与影响

南海仲裁案态势及影响

□ 肖建国 （外交部边海司副司长）

南海仲裁案自2013年1月由菲律宾单方面提起至今已三年多了。菲律宾始终不遗余力推进仲裁，中国政府也针锋相对，坚决斗争，立场可概括为“四不”，即不接受、不参与、不承认和不执行，这一立场今后也不会改变。现在国内特别是学术界，对仲裁案的本质和对政府立场的认识已进一步深化。一是菲提出仲裁是彻头彻尾的违法行径，没有丝毫合法性。它违反了国际法特别是《联合国海洋法公约》（下称《公约》）的规定，违反了中菲一系列双边文件及《南海各方行为宣言》的规定，违反了司法需秉持的程序正义。由此而生的仲裁庭及其此后的一切行为也是违法的。二是彻底抛弃了对仲裁庭的幻想。此前有人基于对司法和仲裁的一般认识，认为仲裁庭会适当顾及中方的立场和法理依据。但从其2014年9月关于管辖权和可受理性裁决上可看出，仲裁庭已完全偏向菲方，丧失了应有的客观中立，沦为菲方“代理人”。个中原因自仲裁庭成立之初就形成了。五名仲裁员一开始就由很具倾向性的日本籍的海洋法法庭庭长任命。后来，美国等国家的公开支持与西方舆论导向更使仲裁庭有恃无恐，大胆妄为。因此，我们要清醒认识到最终裁决对我不利的可能性。三是舆论战很重要，仅仅凭“有理不在声高”是不够的。 美菲一向注重仲裁案的舆论造势，凭借话语权优势打压中国。我们也应以其人之道，还治其人之身。我们已从一开始的被动低调应对、对仲裁庭留有余地和“面子”到现在主动发声、积极发声，并推动其他国家一道发声。现在已有越来越多的国家表示支持或理解中国立场，一些有影响力的西方学者也发出了类似声音。

目前的形势对中国来说非常关键也十分敏感。首先，域外国家如美国强力介入，在多种场合，无论双边还是多边，都高调发声，支持菲仲裁案，鼓动东盟、欧盟集体对华，要求中国接受和执行裁决。在海上，美国还不断派飞机和军舰抵近中国南海岛礁进行挑衅和威胁。日本、英国、澳大利亚等大国也向中国频频施压。其次，菲律宾方面始终在积极游说，对美国和东盟国家加大工作力度，打悲情牌、“法治牌”，在国际场合大肆炒作。在海上，菲从未放弃重返黄岩岛的企图，利用渔船、所谓的爱国青年活动等挑战我海警现场执法。菲政府换届日期临近，但其推进仲裁的基本国策并未改变，对中国日前提出的双边谈判倡议反应谨慎，想要等待仲裁结果出来后依裁决结果再与中国谈判。当然，我们反对以裁决为前提条件的任何谈判，我们不可能承认或执行裁决，不管结果如何。再次，东盟国家的抱团趋势增加，对我疑虑有所增加。在美菲主导推动下，东盟一些国家，特别是个别南海声索国试图就仲裁案做集体声明，如不成功就自己单独发支持声明。这两种可能性都存在。但东盟也非铁板一块，一些非声索国并不愿在中美之间选边站队，也不愿就仲裁发表支持菲的声明。另外，欧盟也有可能发表集体声明要求遵守所谓的“法治”。

面对当前形势，中国应如何应对？总的原则仍是在“四不”前提下，保持定力，综合应对。例如要继续坚决反对美国的“自由航行计划”和抵近挑衅行动，坚决阻止菲律宾重返黄岩岛。要继续做美、菲和东盟国家工作，晓以利害，同时积极拓展工作对象，让世界上更多的国家理解或支持中方立场。继续深挖法律论点论据，从程序和实体两方面进一步揭批仲裁，争取法理和道义高地。要继续做好宣介引导，采用灵活多样的方式，将法理论据用百姓听得懂的语言普及大众，对外则用贴近西方人的思维方式讲好中国故事。总之，我们会采取措施反对、抵制仲裁，捍卫自己的领土主权和海洋权益，维护国际法的尊严。

对于此次仲裁案带来的影响，显然它解决不了主权和划界争议，也没有缩小彼此争议。相反，南海形势已呈现更为动荡紧张、更加混乱复杂的势头。首先，中国与菲律宾、与南海其他声索国、与美国的海上矛盾可能激化，甚至引发海上冲突或摩擦。其挑衅举动会更加冒险和大胆。其次，南海声索国，如越南、印尼，甚至日本在东海，可能仿效菲律宾做法，引发对中国多米诺骨牌式的滥诉；菲方还可能以“执行”裁决为由提请联合国审议或包装新诉求又提起一桩新仲裁。这些均对我国的海上存在、海洋管理和利用、外交应对等形成挑战。

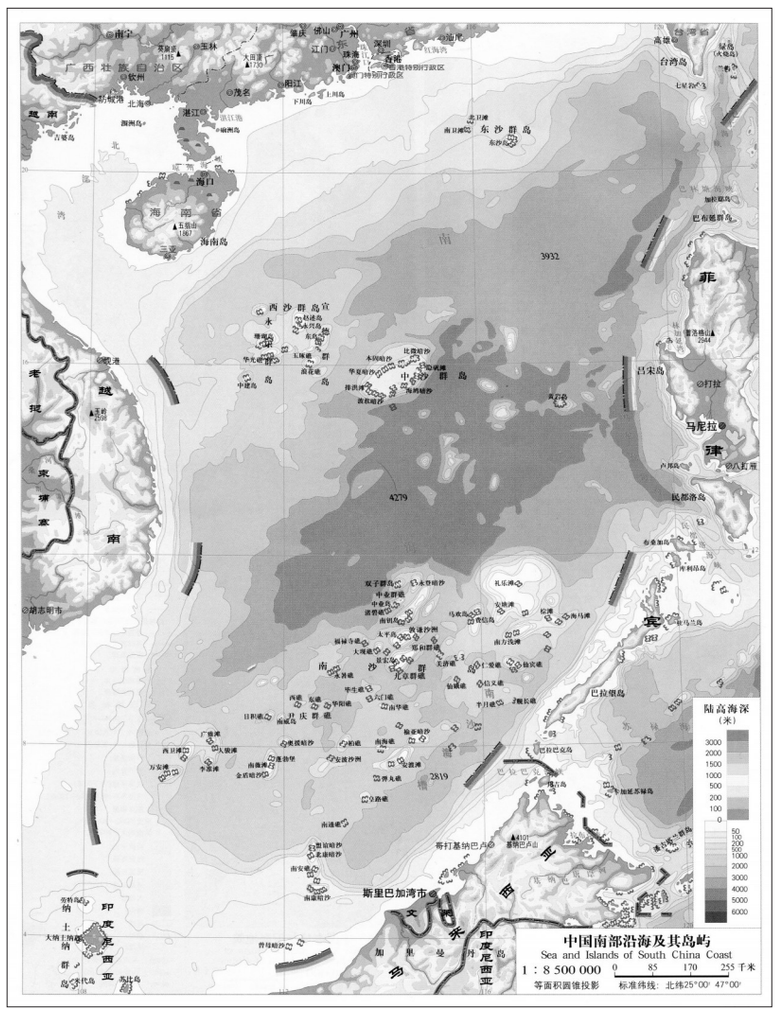
准确认识南海局势

□ 胡 波（北京大学海洋研究院特聘研究员）

南海的紧张局势很可能会长期持续。一是南海业已成为美国在亚太牵制中国崛起的主攻方向或正面竞技场，正超越台湾问题上升为中美间的焦点议题。美国军方显然是将南海看作是自己的战略优势区域和中国当前的地缘脆弱点，只要美国不改变中国为其最大战略竞争对手的判断，美国在南海的挑衅行动就不会彻底停止。二是南海争议错综复杂，包括远洋群岛的主权与法理地位、半封闭海的海域划界，以及历史性权益等棘手问题，几乎涵盖了《公约》谈判当年就刻意模糊的所有领域。在上述模糊规则未有明确定论之前，很难有各方都认可的解决方案。而且，在外交战、法理战和舆论战等的渲染之下，争议广泛扩散至各国民众及社会舆论，更压缩了协商谈判的空间。三是南海力量对比急剧变化，各方特别是中美需要时间进行战略调适，方能到达新的平衡。在此过程中，频繁的战略政策试探将成为常态，一定程度的斗争和博弈在所难免。

不过，南海局势失控甚至爆发战争的可能性不大。首先，各方虽然态度都异常强硬、斗争很激烈，但均没有意愿挑起武装冲突或战争。东南亚各争端方在实力远不济中国的情况下，武装挑衅无异于自掘坟墓；美国近期虽然磨刀霍霍，但其主要目的在于增加中国行动的成本，通过军事、外交、国际法等手段迫使中国知难而退，而非是要武装阻止中国的南海行动。其次，各国决策者和政策部门普遍比媒体及社会舆论理性，都力图将对抗摩擦控制在局部范围，这正是为何在竞争加剧的同时，南海的危机管控机制也在同步得到加强。在此背景下，擦枪走火的概率较低，即便发生小概率事件，现有的危机管控机制也应当可以控制。

总的来看，南海局势的紧张短期内无法得到根本缓解，但却可以得到必要的管控。对此，我们要高度重视，既要严肃应对，又不能过度反应。要有耐心和信心，切不能过于急躁，或急于解决争议，或急于缓和局势。要坚持捍卫主权和扩大力量存在，积极做好一切准备，和部分争端方及美国，既要斗，也要谈，还要合作，三条线并行不悖，把握好斗争与谈判及合作间的平衡，推动南海局势逐步走向缓和。



图片来源：《中国地理图集》，中国地图出版社，第1版（2009年11月1日），57页

中国的合法性支持

从中国在南海的历史性权利看仲裁庭的管辖权

□ 王军敏 （中央党校研究员）

历史性权利包括历史性所有权和非专属历史性权利。历史性所有权所及的水域被称为“历史性水域”，这些水域是权利主张国的内水或领海的一部分。非专属历史性权利分为历史性通过权和历史性捕鱼权。从国际法上看，中国基于断续线的权利主要包括：第一，中国对该线以内的岛、礁、沙、滩享有领土主权。第二，中国对那些距离较近、可视为一个整体的群岛或列岛间的水域享有历史性所有权，这些水域是中国的历史性水域，是我国的内水，中国有权沿这些水域的外缘用直线基线划定领海基线。第三，当断续线内的海域成为其他国家的专属经济区或群岛国的群岛水域时，中国在上述海域内享有历史性捕鱼权或传统捕鱼权利。

在菲律宾单方面提起的针对中国的仲裁程序中，菲律宾对南沙群岛进行“切割”，只要求仲裁庭对其声称的“中国占领或控制”的岛礁的海洋权利做出裁决，否定中国南沙群岛的群岛地位及其享有的海洋权利。实际上，中国对南沙群岛中那些距离较近、密切联系、本质上构成一个整体的岛屿间水域享有历史性所有权，所及的水域为历史性水域，是中国的内水。中国有权将南沙群岛中那些相互距离较近的群岛或列岛视为一个整体划定领海基线，中国的南沙群岛在南海享有领海、专属经济区、大陆架等国家管辖海域。同时，根据《公约》第298条以及2006年8月25日中国根据《公约》第298条的规定向联合国秘书长提交声明，对于涉及海域划界、历史性海湾或所有权、军事和执法活动以及安理会执行《联合国宪章》所赋予职务等争端，中国政府不接受《公约》第十五部分第二节下的任何争端解决程序。因此，仲裁庭对中菲南海争端没有管辖权，其裁决没有拘束力。

中国不接受、不参与“南海仲裁案”是践行国际法治之举

□ 谢 琼 （中央党校国际战略研究院博士）

依照国际法，接受、参与某种国际争端解决程序（含法律程序）是作为争端当事方的主权国家所享有的权利，而非义务，除非另有明确规定。《公约》对有些争端解决方式（如强制调解）规定了争端一方单方面提起程序时，另一方有接受的义务（参见《公约》附件五）；但是，《公约》并没有给争端当事方施加接受、参与附件七仲裁程序的义务。中国不接受、不参与“南海仲裁案”既符合《公约》规定，也符合一般国际法要求。

在国际法实践中，一国不接受、不参与国际诉讼或仲裁案件并不鲜见。常设国际法院、国际法院和国际海洋法法庭等主要国际争端解决机构处理的案件都出现过争端一方不应诉的情形，相关案例近20起。如在国际法院1984年受理的尼加拉瓜诉美国“军事和准军事活动案”中，美国不接受、不参与案件实质问题的审理。同样是《公约》附件七仲裁案件，俄罗斯也不接受、不参与2013年荷兰针对其提起的“‘极地曙光号’案”，以及由国际海洋法法庭处理的因该案提起的“临时措施案”。而且，上述两国同时坚持不承认、不执行法院或法庭作出的相关判决、裁决。

中国在批准《公约》时，概括接受了《公约》规定的争端解决机制（包括附件七仲裁）。但是，这并不等于中国应接受一方滥用程序、滥用权利提起的具体的附件七仲裁案件。一方面，菲律宾所提仲裁事项的实质是中菲两国之间的领土主权和海域划界争端，前者不属于《公约》（包括附件七仲裁）的调整范围，后者已被中国2006年依照《公约》第298条作出的声明所排除。另一方面，中国和菲律宾已通过多个双边文件，以及《南海各方行为宣言》和《东南亚友好合作条约》等明确两国通过谈判协商解决南海相关争端，排除了《公约》强制程序（包括附件七仲裁）对中菲两国争端的适用。菲律宾滥用程序、滥用权利针对中国提起本案，违反了包括《公约》在内的国际法，中国有权不接受、不参与。

本案仲裁庭没有秉持客观中立立场善意、公正地审理案件，而是带有明显的倾向性，一味偏袒菲律宾，认定事实和适用法律存在多处明显错误，将本不属于其管辖的事项强行纳入管辖，滥权、扩权和越权。仲裁庭的这些做法不仅损害其自身的公信力和所作裁判的效力，而且损害《公约》的严肃性、权威性和完整性。对菲律宾和仲裁庭违反国际法治的行为，国际社会特别是《公约》缔约国应加以高度关注与警惕。

南海问题对中国外交战略布局的影响

□ 刘建飞

对中国来说，南海问题是个非常复杂而重大的问题，确实对中国的外交战略布局乃至国家发展战略关系重大。考察南海问题对中国外交战略布局的影响需要把握以下几点。

要认清南海问题的地位。南海问题涉及中国的几个重要战略，包括对美战略、周边战略、对外开放战略、“一带一路”战略、海洋强国战略。这五项战略共同支撑着中国梦的外部环境，也关涉国内发展与安全的诸多条件。南海问题处理不好，对这些战略的实施都会带来严重影响。但是又必须看清，在所有这些战略中，南海问题只是一个局部。必须处理好局部与全局的关系，不让南海问题阻碍上述五大战略的顺利推进。要努力让南海成为和平之海、合作之海、机遇之海，而不是反之。

对美国在南海的战略进攻态势，要有理性的判断，要保持战略定力。美国从其全球战略利益出发，不愿意同中国全面对抗。美国的南海战略是其“亚太再平衡”战略的一部分，目的是加强美在亚太地区的存在和对亚太秩序的掌控权，而中国则是其实施再平衡战略的主要竞争对手。在南海的外交斗争中，中国需要有打持久战的战略思维。在抗日战争期间，中国通过持久战来聚集自己的力量，发挥优势，同时使对手的优势难以充分发挥出来。

要善于“化危为机”。中国同美国及南海争端国虽然有利益冲突，甚至激烈的外交斗争，并且看上去危机重重，但是也要看到，美国及东盟国家也不愿意看到南海起战端，它们同中国在经济、安全、全球治理等层面都存在着深厚的共同利益，都不希望为了南海的局部利益而牺牲更大范围的利益，中美之间合作仍然是主流。目前的危机如果应对得好，会促使各方更清醒地认知其同中国的真正利益关系，哪头大哪头小，进而为合作提供动力。再说，以对抗的方式也很难最终实现它们在南海的利益诉求。处理南海问题应当同构建中美新型大国关系和推进中国东盟自贸区紧密结合起来。

准确研判中美在南海冲突的临界点。中美两国从大局出发，主观上会努力地有效管控分歧，避免军事冲突。但是我们又必须对即使是小概率的擦枪走火事件做好准备。有备才能在危机到来时确保无大患。更为重要的是，要研究、洞悉对方释放的信息的真实意图，找准冲突的临界点，然后精准发力，化解危机。

視点

中国的战略选择

警惕话语陷阱，增强中国话语转换与话语设置能力

□ 赵 磊 （中央党校国际战略研究院教授）

中美两国在南海的矛盾，表面上是主权与游戏规则的冲突，即中国捍卫的是主权、美国维护是游戏规则；但深层次的矛盾是两种游戏规则的博弈。

美国的游戏规则可以概括为：盟友体系、多边主义、制度主义、海洋秩序（以不挑战美国霸权为前提），其安全结构具有鲜明的排他性，即始终存在一个充满敌意的对立方；在南海问题上，中国常被美国等西方国家描述为“以单边行动挑战国际法”。有趣的是，美国常被批评为“单边主义”的代名词，今天却把这个称呼抛给了中国。按照这个逻辑，“霸权主义”的标签也会很快硬推到中国身上，因为美国非常清楚这两个词汇的杀伤力。在国际关系中，话语的杀伤力可能比军事的杀伤力更强大、更持久。

中国的游戏规则可以概括为：以伙伴关系体系（强调经济合作、人文交流）对冲美国的全球盟友体系（强调集体安全、民主价值），以“一带一路”的互联互通思路（消除边缘地带）对冲民族国家范式以及以“中心—边缘”（中心国家侵蚀边缘国家、边缘国家服务中心国家）为主要特征的全球化范式，在南海问题上主张以当事国双边谈判解决。但是，目前中国对游戏规则（秩序）的解构能力显然强于建构能力，表现为倡议多于规则，如中国对自身主权的捍卫主要依据历史性权利，而这一点迄今并未被《联合国海洋法》所接受。

对未来的预期是，规则是美国的强项，却是中国的弱项，因此美国会猛攻中国软肋。在香格里拉对话会上，美国防长卡特讲得最多的词汇就是规则，并设置了诸多话语陷阱，如声称中国在南海的行动已和朝核问题一起构成亚太地区最突出的“安全威胁”；中国的岛礁建设、军事化、妨碍航行自由等行为，是典型的“不依照”国际法行事；中国南海行动代表了“不讲规则”的亚太地区未来的“黑暗”一面。同时，在其他场合，相关的话语陷阱还有：中国争南海，却丢了整个东南亚；中国争南海，却伤害了中美关系大局，等等。就其目的而言，一方面，美国将所有的问题都归结为中国的不负责任，另一方面，努力将南海问题国际化，由此不论是中国还是菲律宾等相关声索国都对美国有需求，美国的自由度达到最大化。因此，要警惕话语陷阱，切实增强中国在南海等议题上的话语转换与话语设置能力。

南海问题与亚太地区结构转型

□ 韩爱勇 （中央党校国际战略研究院副教授）

亚太地区存在着两种地区结构：美国主导的地缘政治结构和中国主导的地缘经济结构。这种概括基本上沿袭了路权思维和以海制陆的分析框架，海洋或者海洋议题还没有成为分析亚太地区结构的单独视角。随着南海问题的凸显，地缘海洋结构开始成为亚太地区结构的第三种类型，关键的两个国家依然是中国和美国。

为什么会出现这种结构呢？客观上，一个海洋大国成为海洋强国，必须具备塑造地区海洋环境的能力。即塑造地区优势力量格局，制定地区海洋规则，然后重塑一个稳定的、可以预期的地区海洋秩序。中国海上军事力量建设和南海岛礁建设意味地缘海洋结构的新的力量格局初步奠定起来。主观上，美国的战略家们长久以来秉持这样一个观点：霸权更迭与大国海上力量的兴衰密切相关。当中国海上力量发展改变了地区海洋力量结构，进而制定海洋规则时，美国站出来说，它要南海航行自由，要为南海行为制定规则。这就意味着，中国奠定了地区海洋力量格局的优势地位，但是美国的规则还在，依然无法重塑地区海洋秩序，但地区海洋力量结构毕竟已经浮现。

因为南海问题而出现的地缘海洋结构一定程度上意味着对中国的国家安全出现了更为严峻局面，原因在于虽然南海问题不是中美关系的全部，但中美看待南海问题的视角不同，中国认为南海问题事关中国领土主权，而美国则将南海问题与其霸权维护紧密联系起来，南海问题体现的是中国主权诉求和美国霸权追求之间的矛盾，这对矛盾在很大程度上是结构性的和对立性的。同时，地缘海洋结构的形成对于地缘经济结构，尤其是地缘政治结构也起着反向强化的作用，比如美国在亚太地区双边军事同盟的多边化和网状化，美国在亚太地区军事投入的集聚增加，体现的正是应对中国海上力量的崛起。

目前，随着中国实力上升，中国在南海的力量劣势亦有所扭转，但南海地区的安全局势更趋复杂。我们还不具备制定地区海洋规则的能力。因此，有限度的军事力量建设与更为积极的海洋经济发展或者蓝色经济建设，应该成为我们的战略选择。