

2017年我国周边海上形势展望

胡波 北京大学海洋研究院

核心阅读

作者认为,2016年我国周边海上安全形势总体上呈现“上半年紧张、下半年缓和”的态势,预计2017年将呈现四大特点:中美海上摩擦将更为频繁而剧烈;日本等美国盟友可能会有短暂的焦躁与亢奋;“舆论战、法理战、外交战”三战形势将更趋复杂;南海仍是中国海上摩擦的聚焦点。同时,作者认为中国控局能力大幅增强、周边部分国家改弦更张、全球局势动荡加剧等因素给2017年中国周边海上安全形势的降温提供了有利条件。总的来看,可以持谨慎乐观的态度。

2016年,围绕“南海仲裁案”,我国周边海上安全形势跌宕起伏,总体上呈现“上半年紧张、下半年缓和”的态势。当前,我国管控局势的能力正快速上升,周边海上安全形势趋缓,中菲关系成功转圜,南海问题重回对话协商解决的正确轨道,东海、黄海局势继续得到有效管控。然而,影响我国周边海上安全的主要风险并未消失,只是暂时得到了缓和或控制;我国与东盟和部分东南亚国家达成的有关缓和局势的共识尚没有经过严峻事态的考验,未来仍存在较大变数。

2017年是我国巩固当前缓和势头、走向战略主动的关键一年。预计,外交、舆论、法理及军事等方面的斗争会继续全面展开,台海、东海、南海局势的“温度”都可能升高,在美国、美国盟国、突发事件等因素的影响和作用下,中国周边海上安全形势将呈现以下四大特点:

中美海上摩擦将更为频繁而剧烈

美国依然是影响我国周边海上安全的最大挑战,美国战略专家已将东海、南海等问题视为与中国进行战略竞争的关键领域和重要筹码,在中国海上力量和维权力度大幅增强的背景下,美国对中国的牵制和防范只会进一步加剧。中国维护岛礁主权和海洋权益,以及追求相应海上地位的行动,与美国维系亚太主导地位的图谋之间,存在结构性和战略性的矛盾,短期内难以得到根本性缓解。美国的介入方式和程度取决于美国面临的国内国际环境。如果国内议程和其他国际议程过于繁杂,精力受到较大掣肘,美国可能会相对收缩,反之则会更加激进。

在唐纳德·特朗普的影响下,中国在海上很可能面临着“战略缓和与战术紧张”的矛盾形势。一方面,特朗普政府可能短期内会将政策重点聚焦于国内和中东,且特朗普本人倾向于就事论事,不太会像奥巴马政府那样追求一个对华全面而长期的竞争战略,中国在亚太地区的战略压力有望得到一定程度的缓解。

另一方面,从特朗普在台海、南海等问题的言行来看,他正将涉华海洋议题和台湾问题当成是一张不错的“牌”或筹码,在这些问题上对中国施压,既能迎合国内强硬势力的政策偏好,还想迫使中国在其他问题上让步。既然有这么多的“好处”,特朗普定然不会放弃在涉华海洋议题和台湾问题上做文章的任何机会。

更大的麻烦在于特朗普的个性和高风险政策偏好。由于特朗普没有任何政府工作经验,目前依然我行我素,不愿意与官僚体系妥协,他可能无法很好地拿捏政策的“度”,况且他也无意这样做,这势必会导致其政策波幅过大。换言之,特朗普暂时可能既无与中国合作加强危机管控的能力,也无这方面的意愿。特朗普对官僚体系缺乏应有了解和足够影响,其能否有效驾驭军方、情报机构等强力部门还未可知,美国国防部和情报机构等强力部门为“刷存在感”,也很可能会有一些出格的举动。

如此,中美在海上的摩擦会更加频繁,对抗的烈度也会有所增强,中国可能需要几个回合的

强硬“回应”，方能促使特朗普政府在涉华海洋议题和台湾问题上保持足够的审慎。

日本等美国盟友可能会有短暂的焦躁与亢奋

竞选期间，特朗普那些让日本、韩国加强自主防卫和承担更大责任的言论已让日韩等国非常紧张，特朗普政策公认的不确定性会使日韩等美盟更加焦虑。在这种情绪刺激下，日本、菲律宾、韩国等美国的盟友会一边加强自身能力建设，强化对敏感海域或地区的监视和反应烈度，一边采取各种方式拉紧美国。在美国政策调整的过渡期，这些国家因焦虑采取对华挑衅行动以塑造美国政策的动机必然增大。在钓鱼岛和东海油气田等问题上，日本将加强巡航、侦察和监视力度，敦促特朗普政府表明《日美安保条约》适用于钓鱼岛，甚至不排除再次在钓鱼岛挑起事端的可能性，如派遣军舰进入钓鱼岛 12 海里，或者在钓鱼岛和东海油气田附近搞“异常接近”的摩擦动作。随着中国海空力量日益频繁从宫古等水道远航，日本必将加大对中国舰机的侦察和袭扰力度，危险接近和擦枪走火的风险正在上升。在南海问题上，日本可能因担心美国收缩而变得更加激进，在与美国联合巡航等问题上会更为积极。菲律宾军方也可能在黄岩岛、仁爱礁等附近搞小动作，制造话题，然后迫使美国在这些问题上作出更明确的承诺。

“舆论战、法理战、外交战”三战形势将更趋复杂

伴随中国控局能力的增强，相关方在现场挑衅方面会更加谨慎，而在舆论、法理和外交等方面的斗争却日益大胆。舆论战方面，特朗普必定是个“话题总统”，与其前任不同，他会冲在一线，通过推特等自媒体直接与中国“开撕”，这种趋势已非常明显。今后，他会不断挑起话题，所谓“岛礁军事化”“不遵守国际法”等必然成为其口头禅，中美关于海上安全的舆论战只会更加激烈。在海上安全方面与中国存在激烈矛盾和较大立场差异的日本、新加坡等国，也会一如既往地舆论方面对中国进行抹黑，特别是随着中国岛礁实质性建设加速，这种舆论指责渲染的声势会更大。法理战方面，“南海仲裁案”后遗症将不断显现，菲律宾、越南、马来西亚等争端相关方可能会通过国内立法等方式，明确仲裁案裁决结果的“有效性”，美国、日本等国会在国际上推动其他涉海案援引裁决结果，扩大该案的国内影响和声势，美国、菲律宾、越南等国还可能通过在现场的实际行动“践行”仲裁案结果。日本国内会继续炒作东海油气田“起诉”或“仲裁”问题，并效仿“南海仲裁案”做相应准备。外交战方面，美日等国不会甘心接受中国在南海的“双轨”思路不断取得进展，也不会任由菲律宾、马来西亚等国与中国走近，会继续在香格里拉安全对话、东盟合作系列会议、东亚峰会等多边场合炒作“海上军事化”“不遵守国际法”等议题，在双边场合加大军事合作和经济援助，诱使菲律宾、越南等国在外交上“挑事儿”，牵制中国周边外交的顺利开展。

南海仍是中国海上摩擦的聚焦点

台海局势近年来虽不断恶化，但鉴于海峡两岸的力量对比已经严重失衡，且中美对彼此的底线非常清楚，美国贸然采取军事行动容易导致图穷匕见，即便特朗普头脑发热，美国军方也不会支持他在台海冒险。美国在台湾问题上最可能采取的措施是政治、外交方面的动作，如提升与台湾的军政联系、加大对台军售等，当然，在军事上可能也会有一些吓唬人的动作。

中日在钓鱼岛及东海的对抗非常激烈，事实上处于一种僵局，日本要想突破，难度和风险均很高。与此同时，中美在东海的直接利益冲突并不像在南海那么大，中美两军在东海的相遇机会也没有在南海那么频繁密集。因此，只要中国不直接挑战美日同盟的有效性，美国缺乏强势介入东海事务的紧迫性和必要性，乐得让日本在东海“打头阵”。

而在南海，各方的力量和利益还在动态博弈之中，发生意外事件的可能性很大。“南海仲裁案”结果出炉后，由于各种不确定性增大，包括中美在内的各方求稳心态明显上升，各方在行动上都在“以静制动”，对形势发展保持高度警惕和戒备，但又保持相当的克制。随着年底各大峰会的结束，各方管控局势的意愿可能会下降，加之伴随台风季节的过去，各方的渔业、油气开采、执法、军事等活动的强度会大幅增强，现场出现突发事件的可能性急剧增加，任何一方的大动作都不可避免引起其他方的反弹，而任何突发的重大危机都可能终结眼下南海的“脆弱稳定”局势。

同样，只有在南海，美国国内政策共识多，美军行动被关注度高、“表演”效果明显，且相关各方政策都存在一定的模糊地带，行动的空间和弹性都相对较大。近期，特朗普和其执政团队已经提高了要价，竟声称要“阻止中国接近南海岛礁”。可以预见，美国未来在南海的政治、外交、舆论和军事等方面的动作会继续强化。特别应警惕的是美军在南海现场的过火动作。就操作层面而言，美国军方已经将南海看成是“敲打”中国海上崛起的最佳场所，且不断有人放话，“可以接受中低烈度的对抗”，并“做好了今夜就开战的准备”。不难预见，危机管控可能暂时不会是特朗普和美国军方考虑的重点，我们要高度警惕特朗普政府在南海“火中取栗”的动向。事实上，美国军方和法律界人士对美国此前在南海“航行自由宣示行动”的低调克制做法颇有微词，认为“无害通过”没有任何意义，“这种行动要么不做，要做就应该推得更狠一些”。没了奥巴马式的谨慎，特朗普统率下的美军在南海很可能会搞出更大的动作，比如在中国领海内进行“有害通过”。

不过，利好因素也很多。中国控局能力大幅增强、周边部分国家改弦更张、全球局势动荡加剧等因素都给 2017 年中国周边海上安全形势的降温提供了有利条件。总的来看，我们可以对 2017 年的海上安全形势持谨慎乐观的态度，但对上述四大特点则应引起高度的重视，和平与合作也需要必要的斗争。包括特朗普在内的任何相关国家的领导人和领导集体都不会想在海上与中国开战，但通过搞一些小动作、制造一些危机为自己政策服务的动机却是已表现得非常强烈。对此，中国必须做好“周边海域浪更高一些”的各种准备，把握好“维权”与“维稳”的节奏，坚决反制任何“搞乱”我国周边海上形势的图谋。