

远观中国看南海

中方在南海争议上的政策与利益

中华人民共和国在建国时沿袭了南海问题，其主张也高度连贯。近年来，随着其伸张主权的能力不断提升，中国也更强有力地践行自己的主张。但是，中方的言行远非加剧南海局势的唯一因素。非声索国的干预并未促进和解，也未抵消中方在南海逐步强化的军力优势。不过，中方能在南海获得的军事和经济利益已经接近顶点，其战略薄弱点无法通过完全控制南海得以解决。中方的利益在于延续当前的对话，与其他当事国和平处理争端。

作者：Frank Yuan, 承蒙 Allan Behm, Roderick Campbell 协同

出版时间：2025 年 10 月

The Australia Institute - Research that matters

Established in 1994, The Australia Institute is an independent public policy think tank based in Canberra that provides intellectual and policy leadership across a broad range of economic, social and environmental topics. We conduct research that drives the public debate and secures policy outcomes that make Australia better – research that matters.

The Australia Institute is funded by donations from philanthropic trusts and individuals, as well as grants and commissioned research from business, unions and non-government organisations. We do not accept donations or commissioned work from political parties. With no formal political or commercial ties, the Institute maintains its independence while advancing a vision for a fairer Australia.

Donations to our Research Fund are tax deductible, and can be made via our website or by calling the Institute:

Tel: (02) 6130 0530

Email: mail@australiainstitute.org.au

Website: www.australiainstitute.org.au

Level 1, 113 Canberra Avenue
Griffith
ACT 2603

Acknowledgement of Country

The Australia Institute recognises the ancestral connections and custodianship of Traditional Owners throughout Australia. We pay respect to Aboriginal and Torres Strait Islander cultures and to Elders past and present.

Special Acknowledgements

The authors would like to express their gratitude to Professor Wanning Sun of the Australia-China Relations Institute at the University of Technology Sydney, who read the Chinese language draft and whose feedback not only helped improve its expressiveness and precision, but also pointed to some of the scholarly works included in this paper.

The authors would also like to thank their Australia Institute colleagues, especially Morgan Harrington, Alice Grundy, and Tom Hawking, for their invaluable editing assistance. Finally, we thank Emma Shortis, The Australia Institute's Director of International and Security Affairs program, for her consistent support and liaison work with the Center for International Policy.

目录

概括	4
引言	6
剪几段，理还乱：各方的南海主张	7
洪波涌起：九段线区域的军事化.....	12
谁主沉浮：2016 年裁决和中方外交.....	17
远火救近水：美国及其盟友的介入	23
主场优势：中方在南海的战略考量	28
海市蜃楼：南海经济价值的局限.....	29
不丢卒而保车：中国的政策前瞻.....	37
结语	42
附录	43

概括

南海存在多方相互交叠、冲突的主权主张。由于中华人民共和国的军事力量日渐壮大、其主张区域的规模、以及其强有力维护自身主张的手法，中国的南海政策难免广受国际各方关注。而美国和澳大利亚等区域外国家作出应对，抵触中方的政策。

南海主权争端有错综复杂的历程，并仍在演化。中国远非唯一的当事国，但了解中方的视角和其出发点，有助于各方清楚地认识南海争端并作出应对。各种证据表明，中国的利益和政策不在于获取领土，而是在其东、南方面建立缓冲区，这也符合其历来的保护自身领土的方针。

九段线

中方标记自身南海主权的“九段线”（现称断续线）是外界批判的众矢之的。表明上看，九段线似乎将中国的版图画至南海远端，直临马来西亚和印度尼西亚。

但外界的评论时常忽视的是，九段线是中华人民共和国所沿袭的主张，在中华民国时期为与美国交好的国民党政府确立。另外，中国的实际主张是九段线内的地物为其领土，并以此根据它对《联合国海洋法公约》（简称《公约》）的解读，定义这些地物周围属于中国的领海和海事权利。中方并不以九段线作为自身领海的界线，其声索并非要求控制整个九段线内的航运权。

南海争端的发展

在 1974 年到 1996 年间，中国和与其有争端的邻国在南海发生多次小规模军事冲突，但未将它们驱逐出九段线区域。自 2009 年，南海争议再次升温，而原因无法完全归于中方的举动。各当事国以及涉入渐深的美国均在相互反应，各方行动环环相扣。

南海仲裁案

2016 年，海牙的常设仲裁法院对菲律宾提出的仲裁案作出裁决，认定中方在南海的诸多主张和行为违反了《公约》。

中国坚称自身在《公约》框架下有权拒绝参与仲裁。同时，由于仲裁法院确实未考虑南海地物的主权归属这一特定问题，裁决结果并未完全抵触中方的一些主张。

战略和经济考量

中国人民解放军在南海上和岸基军事实力的提升给中方带来可观的防御性优势，但这不显著增进中方在南海以外进行力量投射的能力。南海是中国的战略咽喉之一，对中国的地缘重要性超过它对其他国家、甚至一些其他当事国的意义。

南海的渔业、矿产和能源的经济意义有限。虽然该区域确实有显著的天然气储备尚未被中方开采，中国若是出于能源安全考虑，可优先考虑其它更安稳的天然气来源。

争端近况和前瞻

自 2024 年来，中国明显地转向积极的外交途径处置南海问题，至 2025 年中旬已经与文莱、马来西亚、印度尼西亚、越南缓解争端。同时，美国及其区域外盟友的参与，尤其是支持菲律宾与中方对抗，并未促进中菲之间争端的解决。它们使用航行自由行动挑战中方主张的手段并不提升自身的安全，反而加剧军事冲突的风险。

南海周边各方利益都在于延续当前的平稳局势，和平应对南海争端。中国为其总体外务利益考虑，需控制其它方面的风险和纷扰，专注于应对中美之间的战略竞争。中方若主动领导南海各国通过多边谈判来处理争议，则有望进一步减少地区内的摩擦并提升其外交地位。

引言

中国在南海的活动在一些邻邦以及远如澳大利亚和美国等国家常被诟病。中方用以标记自身主权主张的九段线从海南岛往南延申 1500 公里，趋近印度尼西亚的海岸；往东，九段线划在菲律宾群岛附近，看似囊括南海绝大部分。自 21 世纪初，中方愈发坚决地声索其主权主张，并填海造陆、以此部署军力。由此有不少外界观察者认定，中国在侵入邻国，扩张版图。

但这只是有着历史渊源的南海问题的一个部分。南海争端涉及该海域周边多个国家，其各自的主权主张与多方同时抵触。在英语国家，公众往往只得到关于南海问题片面的信息。但应对如此重要的问题需要清楚认识争端的来龙去脉，当前状况的细节，以及各方包括中国的立场和视角。只有在这一基础上外界才能准确地解读中国的举措，作出理性的应对，并预估中国未来的政策。

对中方而言，南海（连同马六甲海峡）是美国最可能威胁中国航运和战略纵深的区域。南海争端也是最可能引发中美军事冲突的导火索之一，与中日主权争端和台海争端的风险可相提并论。而由于台湾当局在南海也有主权声索，南海的事端也可能引发台海冲突。

另外，南海是中国现存的最活跃的主权争议点，更是中国以及其邻邦大量进出口物资必经之地。同时，中国应对南海问题的言行，是世界各国观察中国对外政策方针以及战略意图的重要渠道：它所主张的“真正的多边主义”和“全球治理体系”如果不能在南海有效践行，其号召力恐怕大打折扣。¹

作为海外观察者所著的报告，本文除了分析中方的政策以外，也希望为中方人士掌握其他国家的政策出发点有借鉴作用。为此，本文试图纵览争端国在南海的主权声张、南海争端的演化、美国等非争端国近期的南海政策、中国在南海的主要利益、以及南海政策与中国对外战略全局之间的关系。本文以中、英语分别写成，两个版本在表达上有略微不同的侧重，希望借此促进各方扩大对话，增进相互认识。

¹ 中国官方言论多次提及这两个概念。例：习近平（2024），‘以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业’，求是，<http://www.qstheory.cn/20241231/d21bd57c012d4d29824219effd18ca35/c.html>。

剪几段，理还乱：各方的南海主张

中国在南海所提的“九段线”常常成为外界的众矢之的，被理解为中方将海上国界划在马来西亚和印度尼西亚的门口。其实，九段线并非中国对自身领海的标记。中方的主张是：九段线内的一些地物为其领土，这些领土据《联合国海洋法公约》产生领海，专属经济区，和大陆架权利。而中方的主张仅是多个争端国相互重叠的主张中的一部分。

简而言之，中国并不试图吞并南海。

对南海问题的分析需要基于对其历史的了解。九段线乃是中华人民共和国所沿袭的主张，而中方的主张也仅是南海各方相互交叠的主张之一部分，是东亚、东南亚复杂的历史的延申。

九段线的来源

与中国其他的国界争端一样，南海划界问题是中华人民共和国建国时沿袭的历史性问题。在 20 世纪 30 年代，中华民国的国民党政府为应对虎视眈眈的日本和殖民东南亚的法国的双重压力，在南海进行测绘，于 1935 年出版《中国南海各岛屿图》。²抗日战争胜利后，国民政府以收复国土为由，派遣部队驻守东沙，西沙，南沙群岛，并一度与法国为南沙群岛的归属僵持。³1947 年，中华民国内政部绘制《南海诸岛位置图》，由行政院通过，重申其在南海各岛、岛礁的主权，南至曾母暗沙，距海南岛 1600 公里（见图 1）。

该图以十段线在南海标注出一个 U 形的区域，但国民政府当时并未主张整个海域的主权，而是采取当时惯用的 3 海里领海和 12 海里海关缉私管辖区。1948 年国民政府出版地图后，U 形线也很长时间未受到其他国家反对，这也相当于部分程度的默认。⁴当时，南海周边多在经历去殖民化的动荡，而中方其实也缺乏践行主权声张的手段。

² Bill Hayton (2023), 'Strategic Forgetting: Britain, China, and the South China Sea, 1894–1938', *Modern Asian Studies*, Vol. 57, Issue 3, 页 975-981; Ulises Granados (2005), 'As China Meets the Southern Sea Frontier: Ocean Identity in the Making, 1902-1937', *Pacific Affairs*, Vol. 78 Issue 3, 页 450-452; 陈谦平 (2016) '近代中国南海九段线的形成', 《红旗文稿》，转载于新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2016-03/28/c_128841638.htm.

³ Stein Tønnesson (2022) 'Looking back at the Paracels as a Source of South China Sea dispute', *Southeast Asia Globe*, <https://southeastasiaglobe.com/paracels-source-south-china-sea-dispute-conflict-history/>.

⁴ 陳鴻瑜 (2016) '中華民國政府繪製南海諸島範圍線之決策過程及其意涵', 《國史館館刊》，第四十七期，<https://www.drn.gov.tw/p/405-1003-14151,c212.php?Lang=zh-tw>, 页 108-112; Stein Tønnesson (2022)

中华人民共和国现在的南海“九段线”也由此而来，沿着相同的形状标注区域，但省略了海南岛正西的线（图 2）。⁵ 中国认为它根据《联合国海洋法公约》，在九段线内有领土、水域主权。

中国并不以九段线标注其领海，依此控制这一区域内的交通。中方的实际主张为：它在“九段线”内有历史性权利，因此其中所有岛屿，包括东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛和南沙群岛的岛礁全部是中国主权领地；同时，这些岛屿基线 12 海里内的水域是中国领海，岛屿基线之间有毗连区（中国有一定程度的管制权），基线外 200 海里内的专属经济区（exclusive economic zone，简称 EEZ）、以及大陆架为中国所有。⁶ 由此定义的专属经济区覆盖九段线内的大部分区域：在专属经济区内，中方

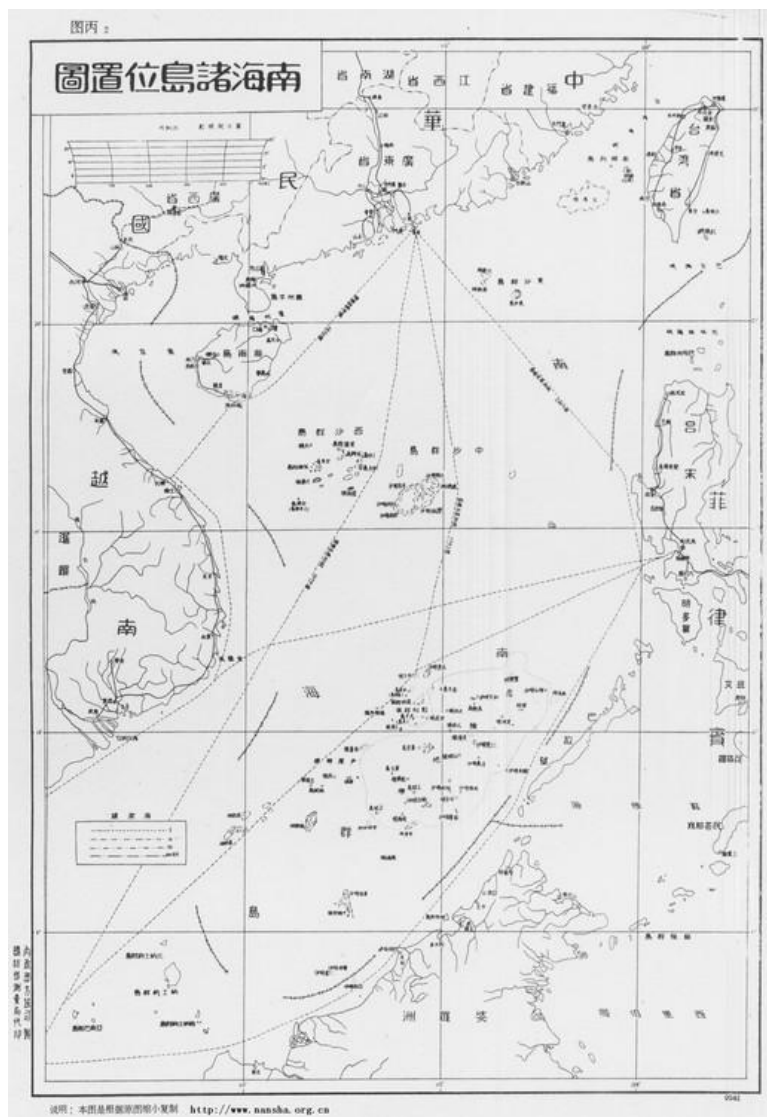


图 1 中华民国政府与 1947 年制定的南海诸岛位置图
来源: 南海海洋数据中心 (无日期) ‘南海九段线’,
<https://data.scsio.ac.cn/topic-detail/11>

⁴ ‘Looking back at the Paracels as a Source of South China Sea dispute’, *Southeast Asia Globe*, <https://southeastasiaglobe.com/paracels-source-south-china-sea-dispute-conflict-history/>, 页 580-581.

⁵ Mika Hayashi (2024) ‘The South China Sea: The International Legal Dimension’, 编于 Howard M. Hensel (编辑) *Security Dynamics in the South China Sea: Contemporary Challenges and Opportunities*, 页 118. 中国官方地图自 2014 年以来在用十段线标注其领海主张，其中一段在台湾东边；中国学界一般称之为“断续线”。为简化讨论，接下来在南海问题上只提“九段线”，不讨论台湾问题

⁶ Asia Maritime Transparency Initiative, Center for Strategic & International Studies [下称 AMTI-CSIS] (无日期), *Maritime Claims of the Indo-Pacific*, <https://amti.csis.org/maritime-claims-map/>; (美国) Congressional Research Service (2024) *U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*, 页 47-48.

主张其根据《联合国海洋法公约》享有对自然资源探索和使用的专属权，并且其他国家进行军事活动之前需提前知会。⁷但这并非对所有航运的控制权。

各国莫衷一是

中国的主张与南海周边绝大多数国家主张都有抵触。如图 2 所示，各方在九段线内有不同主张

- 菲律宾认为南沙群岛的一些岛屿以及海域东部中沙的黄岩岛是其领土，并由此定义领海和专属经济区。
- 马来西亚和文莱在南沙群岛某些部分有领土声索，它们各自认定的专属经济区也深入“九段线”区域。
- 越南认为南沙群岛和西沙群岛全为其领土。
- 印度尼西亚并无和中国的领海争端，但其 EEZ 与“九段线”区域有重合，也不明确认同中国的“九段线”主张。

而中国的邻国之间在南沙也有争端：马来西亚和文莱之间的争议仍未解决；⁸菲律宾和越南对南沙群岛全境的主权声索相互冲突，也各与文莱和马来西亚冲突：直至 2024 年底，吉隆坡还向就越南在越方实际控制的柏礁（英：Barque Canada Reef）一处的造陆工程提出抗议。⁹

其实，南海也非东南亚现存领土争端的唯一地点：缅甸和泰国长期就其边界有争议，双方在 2025 年 5 月发生冲突，至 7 月升级为造成上百人伤亡的交火，并导致数十万平民被迫转移。¹⁰而中国也非九段线海域中占据最多岛礁的一方。据美国智库 Center

⁷ 中华人民共和国外交部 (2016) 中华人民共和国政府关于在南海的领土主权和海洋权益的声明 https://www.mfa.gov.cn/nanhai/chn/snhwtlcwj/201607/t20160712_8521049.htm; 张锋 (2017), 'Assessing China's response to the South China Sea arbitration ruling', *Australian Journal of International Affairs*, <http://dx.doi.org/10.1080/10357718.2017.1287876>, 页 442-444, 450.

⁸ Vivian Louis Forbes (2012) 'Malaysia and China: Economic Growth Overshadows Sovereignty Dispute', 编于 Bruce Elleman (编辑) *Beijing's Power and China's Borders*, 页 159-163; Thomas Daniel (2016) 'Key Issues and Dilemmas for Brunei and Malaysia in the South China Sea Dispute', *Institute of Strategic & International Studies Malaysia*, <https://www.isis.org.my/2016/12/06/key-issues-and-dilemmas-for-brunei-and-malaysia-in-the-south-china-sea-dispute/>.

⁹ Joseph Sipalan (2024) 'Keep China in focus, analysts warn, as Malaysia and Philippines butt heads over sea claims', *South China Morning Post* [下称 SCMP], <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3286720/keep-china-focus-analysts-warn-malaysia-and-philippines-butt-heads-over-sea-claims>; 路透社 (2024) 'Malaysia complains to Vietnam over South China Sea reef expansion, sources say', <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/malaysia-complains-vietnam-over-south-china-sea-reef-expansion-sources-say-2024-11-04/>.

¹⁰ Susannah Patton (2025) 'A border skirmish and leaked phone call sees the Thailand-Cambodia dispute surge back to life', *The Interpreter*, Lowy Institute, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/border-skirmish-leaked-phone-call-sees-thailand-cambodia-dispute-surge-back-life/>; Jaroslav Lukiv (2025) 'Cambodia calls for immediate ceasefire with Thailand as death toll rises', *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/articles/cy9x99n79v8o>.

for Strategic & International Studies 的报道，越南在此有 50 个据点，而中国大陆方面控制 27 个。¹¹

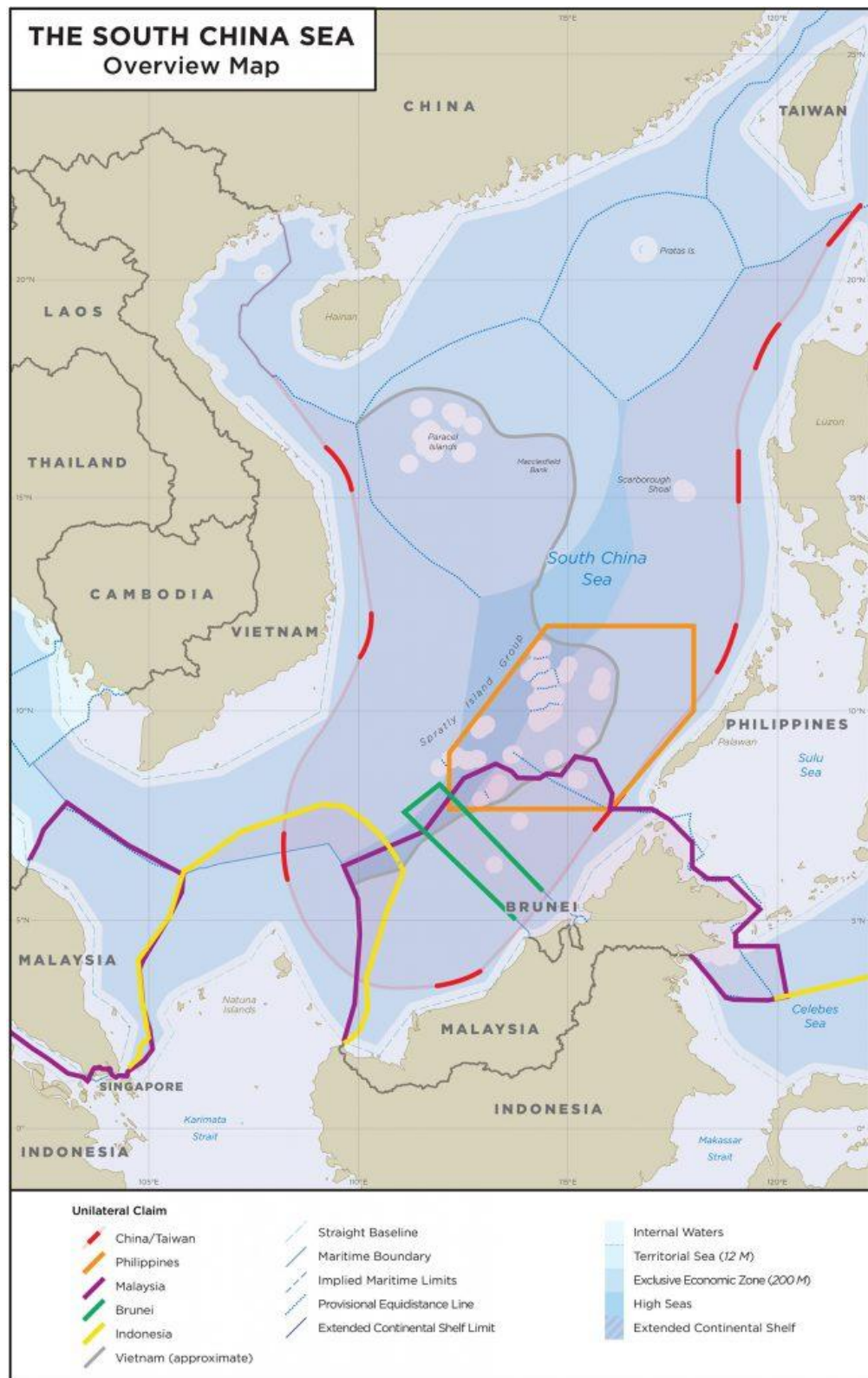


图 2 九段线和南海各方的专属经济区主张

来源: Bamford-Brown (2021) 'Understanding the South China Sea', Sovereign Limits, <https://sovereignlimits.com/blog/understanding-the-south-china-sea>

¹¹ *China Island Tracker* (n.d.) Asia Maritime Transparency Initiative, <https://amti.csis.org/island-tracker/china/>; *Vietnam Island Tracker* (n.d.) Asia Maritime Transparency Initiative, <https://amti.csis.org/island-tracker/vietnam/>.

事关台湾

由于国民政府在撤离往台湾后并未放弃其领土主张，台湾当局虽在联合国中并无地位，在南海仍然是实质上的当事人，尤其强调其在南沙和东沙群岛的权利。¹²

1971 年，国民党军为躲避台风，撤出南沙的中业岛，不料菲律宾部队借机占领了该岛。¹³迄今，在中业岛以南 60 公里，离为其管辖的高雄市市区约 1600 公里的太平岛上，台湾方面仍有 200 余人驻扎且在 2024 年完成码头整修。¹⁴不久后，台湾当局海军陆战队从海巡署中接手在高雄西南约 400 公里，距中国大陆海岸线不到 250 公里处东沙岛的驻防。¹⁵北京和马尼拉争议的核心之一，目前由中国大陆方面实际控制的黄岩岛（台湾称为民主礁，英语称作 Scarborough Shoal），也一直为台湾当局声索。¹⁶

这也将南海问题和台海问题关联起来：若南海爆发冲突，可能蔓延至台湾海峡，扩大为更大规模、更危险的战争。

¹² (美国) Congressional Research Service (2024) *U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas*, 页 47-48; 游凱翔 (2024) ‘外交部：太平島是中華民國領土 立場絕不改變’，中央通讯社，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202405130179.aspx?topic=4447>.

¹³ Mahadzir (2023) ‘Chinese Warship, Cutter Violate Pag-asa Island Territorial Sea, Says Philippine Coast Guard’, *US Naval Institute*, <https://news.usni.org/2023/03/06/chinese-warship-cutter-violate-pag-asa-island-territorial-sea-says-philippine-coast-guard>.

¹⁴ 关于岛上人员，见 Shelley Shan (2024) ‘Ma urges Tsai to visit Itu Aba, against NSB advice’，<https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2024/03/26/2003815489>. 关于港口，见 (台湾)中央通讯社 (2024) ‘太平島碼頭整修竣工驗收 海巡署正規劃啟用典禮’，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202401290084.aspx>.

¹⁵ Lo Tien-pin and Jake Chung (2024) ‘Military confirms marines back on Pratas Island’, *Taipei Times*, <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2024/09/14/2003823772>.

¹⁶ Joseph Yeh (2024) ‘Taiwan rejects South China Sea claims of the Philippines, China’, *Focus Taiwan*, <https://focustaiwan.tw/politics/202411120009>.

洪波涌起：九段线区域的军事化

过去半个世纪来，南海局势经历了多次起伏。这些事端直接牵涉中国和其邻国，但也与中美各自的对外政策息息相关。

在 20 世纪后期的数次冲突结束后，最近一轮的争端可追溯至 2009 年。此后，中国渐渐在外界被描绘为极具攻击性甚至扩张性的国家，这往往以它在南海的行为作重要依据。

然而，南海争端的演化更为复杂，中方的举止也仅是多方互动的一部分。前章阐述了各方犬牙交错的主权声张，接下来两章梳理过去十余年的一系列相互关联的事件和各方的利害博弈。由此可得出一个更微妙的认识：作为争端国之一，中国多次回到外交渠道，与邻国和平处理南海主权争议，虽然它强烈反对第三方的介入。

三十年的冲突与缓和

1974 年初，越南共和国（南越）日渐衰微，美国也削减对其援助。中国海上民兵与南越海军在西沙群岛发生交火，由此完全控制西沙。越南统一后，领土争端成为双方交恶的要点之一。在中越冲突后期，双方在 1988 年于南沙群岛的赤瓜礁再次交火，越方数十人阵亡、失踪，而后双方持续在南沙斡旋，各自扩大驻军兵力和活动范围。¹⁷

在南沙的美济礁，中方于 1995 年 2 月开始驻防，引发菲律宾的抗议，而中方随后指责菲律宾海军企图强行进入美济礁的潟湖区。¹⁸次年 1 月，菲律宾的海军在南沙的

¹⁷ Ramses Amer (2012) 'Sino-Vietnamese border disputes', 编于 Elleman (编辑) *Beijing's Power and China's Borders*, 页 296.

¹⁸ Christopher C. Joyner (1999) 'The Spratly Islands Dispute in the South China Sea: Problems, Policies, and Prospects for Diplomatic Accommodation', *Investigating Confidence-Building Measures in the Asia-Pacific Region*, p.53, <https://www.jstor.org/stable/resrep10935.8>; 周琪 (2014) '冷战后美国南海政策的演变及其根源', *世界经济与政治*.

Capones 岛附近与疑似中国的船只发生冲突，虽然中方从未正式承认此事。¹⁹之后数年，菲律宾海军、海岸警卫队多次驱赶中国渔船，因此出现过人员伤亡的事件。²⁰

此时，南海争端尚不是美国的关注点。北京也已经在 90 年代初开始与越南进行磋商，以缓解纠纷。²¹

然而，冲突并未就此解决。1992 年通过的《中华人民共和国领海及毗连区法》对毗连区管制权和领海基线的定义受到外界的批评，指其超出中国于 1982 年签署的《联合国海洋法公约》的定义。²²继菲律宾、印度尼西亚、越南以后，中国于 1996 年正式加《公约》，但并未修改之前的立法。²³经过数年的协商，中国和东盟十国在 2002 年签署《南海各方行为宣言》（简称《宣言》），显示北京愿意通过多边机制处理南海问题，争端也由此降温。²⁴

值得注意的是，中国在 90 年代也与它的中亚邻国（前苏联成员国）通过商议，完成领土界定，这数年时间可谓其积极使用外交来降低对外关系隐患的时期。²⁵这一方针有多个因素促成：当时，中国不再面临来自西、北方的紧迫的战略压力；对外经贸关系的重要性持续提升；1996 年在台海危机让北京体会到中美友善关系的脆弱和双方军力的对比，巩固与邻邦的关系因此更为重要。

¹⁹ Ruben Alabastro (1996) 'Philippine Forces Report Clash With Chinese Ship', *The Moscow Times*, <https://www.themoscowtimes.com/archive/philippine-forces-report-clash-with-chinese-ship>; Nor Aini Mohd Nordin, Hazlan & Tay Yap Leong (2024) 'An Analysis of The Current Security Situation in The South China Sea (SCS) Based on Maritime Confrontations Between The Philippines and China', *Malaysian Institute of Defence and Security*, <https://midas.mod.gov.my/gallery/publication/midas-commentaries/367-an-analysis-of-the-current-security-situation-in-the-south-china-sea-scs-based-on-maritime-confrontations-between-the-philippines-and-china>. 在中国的出版物极少提及此事，例外为李因才(2011) '南海争端：较量无声胜有声'，《南风窗》，转载于 *搜狐新闻*，<https://news.sohu.com/20110701/n312234756.shtml>.

²⁰ 瞭望中国特别报道 (2012), '90 年代至今中菲南海争端事件全纪实', *瞭望中国*, <http://www.outlookchina.net/html/news/201205/4254.html>.

²¹ Amer (2012) 'Sino-Vietnamese border disputes', 编于 Elleman (编辑) *Beijing's Power and China's Borders*, 页 297-300.

²² Hyun-Soo Kim (1994) 'The 1992 Chinese Territorial Sea Law in the Light of the UN Convention', *The International and Comparative Law Quarterly*, <https://www.jstor.org/stable/761006>, 页 896-904; 《中华人民共和国领海及毗连区法》(1992), https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/202303/t20230314_1019569.shtml.

²³ Parliamentary Library, Parliament of Australia (2022) 'South China Sea chronology', https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/8483379/upload_binary/8483379.pdf, 页 10-12.

²⁴ (美国) Council on Foreign Relations (2025) *China's Maritime Disputes, 1895-2024*, <https://www.cfr.org/timeline/chinas-maritime-disputes>.

²⁵ 详见 Bruce Elleman 所编一书 *Beijing's Power and China's Borders* 中关于中国与哈萨克斯坦，塔吉克斯坦，和吉尔吉斯斯坦边界的章节。

孰是孰非

但各国在《宣言》签署后只在解决领土领海争端上取得相当有限的进展，中国也未放弃其在九段线中的主权声张。南海的政治波涛在 2009 年再次兴起：越南效仿中国，建立了海上民兵部队，并在 5 月与马来西亚一道向联合国大陆架界限委员会发起提案，把各自在南海南部的大陆架（主权国在此有资源开采专属权）推至海域正中，排挤中国在九段线区域中间和南部的权利主张。²⁶中国也立刻向联合国递交自己的提案，并显著加强在南海的执法行动。²⁷

而令中方更加不安的是，美国在此时也开始对华施压：2010 年，奥巴马当局宣布，亚洲公共海域保持开放（“open access to Asia’s maritime commons”）是美国的重要利益所在，这实际相当于反对中国对南海各群岛和海域的主张。2011 年，在澳大利亚访问时，奥巴马更提出美国重返亚洲的战略，隐晦地将中国定位为主要战略竞争对手。

同时，中国在南海的海事活动更频繁地为越南、菲律宾抗议。²⁸2012 年，中方一队渔船在黄岩岛驻泊，引来菲律宾海军军机、舰船的紧密监控，并登船搜查。中国海警随后驶入附近海域并阻止菲律宾方面的进一步行动，而中方渔船在数日后撤离。²⁹菲律宾于 2013 年将中菲南海争端提向海牙的常设仲裁法院请其裁决，为中国反对。另外，中日对钓鱼岛的争议也从 2010 年 9 月的撞船事件重新燃起。³⁰

中国虽然并未单方面加剧周边这些问题，也无退让之意。2012 年，东盟外长会的联合公报在拟稿中提及南海争端，但与中国友好的缅甸利用其作为东盟轮值主席的地位防止公报发表。菲律宾指控缅此举为中方授意，而缅甸否认。³¹同年，中国海警重新

²⁶ (美国) Council on Foreign Relations (2025) *China’s Maritime Disputes, 1895-2024*, <https://www.cfr.org/timeline/chinas-maritime-disputes>; Parliamentary Library, Parliament of Australia (2022) ‘South China Sea chronology’, https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/8483379/upload_binary/8483379.pdf, 页 14-15; AMTI, Center for Strategic & International Studies (因常更新无固定日期), *Maritime Claims of the Indo-Pacific*, <https://amti.csis.org/maritime-claims-map/>.

²⁷ Hayashi (2024) ‘The South China Sea: The International Legal Dimension’, 编于 Hensel (编辑) *Security Dynamics in the South China Sea: Contemporary Challenges and Opportunities*, 页 118; 张锋 (2020) ‘China’s long march at sea: explaining Beijing’s South China Sea strategy, 2009–2016’, *The Pacific Review*, 页 764.

²⁸ CFR (2025) *China’s Maritime Disputes, 1895-2024*, <https://www.cfr.org/timeline/chinas-maritime-disputes>.

²⁹ Al Jazeera (2012) ‘Chinese fishing boats end Philippine standoff’, <https://www.aljazeera.com/news/2012/4/14/chinese-fishing-boats-end-philippine-standoff>; Associated Press (2012) ‘Philippine warship in standoff with China vessels’, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2012/apr/11/philippines-china-stand-off-south-china-sea>.

³⁰ (美国) Council on Foreign Relations (2025) *China’s Maritime Disputes, 1895-2024*, <https://www.cfr.org/timeline/chinas-maritime-disputes>.

³¹ BBC (2012) ‘Asean nations fail to reach agreement on South China Sea’, <https://www.bbc.com/news/world-asia-18825148>; Ernest Z. Bower (2012) ‘China reveals its hand on ASEAN in Phnom Penh’, *East Asia Forum*,

加强在南海与菲律宾、越南有争议的岛礁附近的活动，并于 2014 年 5 月被越南指控撞沉越方一艘渔船。³²

在习近平执政前，中方已开始作长期僵持的准备。在任期接近尾声的 2012 年，胡锦涛领导团体宣布一系列提升中国海上经济、战略能力的方针，而且政府内部开始关于就南海填海造陆进行讨论。海南省政府在次年宣布在南海增建基础设施后，从下半年开始，中方在两年内展开十一项依托礁石填海、扩大岛礁的工程。³³

南海局势似乎在 2015 年 9 月出现一个降温的机会：习近平在与奥巴马举行峰会，讨论缓和南海局势时，表示中国在南沙并无将岛礁军事化的意图，也否认之前的行动出于这一目的。³⁴然而一个月后，美军首次在南海执行航行自由行动（freedom-of-navigation operation，简称 FONOP），一艘导弹驱逐舰驶入渚碧礁 12 海里内中国控制的领海内，表示不承认中国以该岛定义的主权。³⁵此后，中方继续建造工事：到了 2016 年初四个岛上的飞机跑道成形，并且部署战斗机，其中西沙的永兴岛（Woody Island）上开始部署防空导弹。³⁶

由此观之，中国的动向往往是对其他国家的行动的反应，并不一定在主动升级，也不一定出于一个明确的、驱逐周边各国的战略。其所谓的“蚕食”或者（西方常提的）“切香肠”的方式加强对南海的控制，是在其向来所主张的区域逐渐强化执法。而中方领导人所见，完全可能是其邻邦和美国自 2010 年来协调的、群起围攻中国的统一战线；

<https://eastasiaforum.org/2012/07/28/china-reveals-its-hand-on-asean-in-phnom-penh/#more-27987>; Heng Sarith (2013) 'A job well done: Cambodia as ASEAN Chair in 2012', *East Asia Forum*, <https://eastasiaforum.org/2013/01/19/a-job-well-done-cambodia-as-asean-chair-in-2012/>.

³² Parliamentary Library, Parliament of Australia (2022) 'South China Sea chronology', https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/8483379/upload_binary/8483379.pdf, 页 16.

³³ Ketian Zhang (2022) 'Explaining China's large-scale land reclamation in the South China Sea: Timing and rationale', *Journal of Strategic Studies*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402390.2022.2040486>, 页 1191.

³⁴ David Brunnstrom 和 Michael Martina (2015) 'Xi denies China turning artificial islands into military bases', *路透社*, <https://www.reuters.com/article/world/xi-denies-china-turning-artificial-islands-into-military-bases-idUSKCN0RP1ZG/>.

³⁵ Sam Lagrone (2015) 'U.S. Destroyer Comes Within 12 Nautical Miles of Chinese South China Sea Artificial Island, Beijing Threatens Response', *USNI News*, <https://news.usni.org/2015/10/27/u-s-destroyer-comes-within-12-nautical-miles-of-chinese-south-china-sea-artificial-island-beijing-threatens-response>; (美国) 国防部 (2015) U.S. Department of Defense Freedom of Navigation Program Fact Sheet, [https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20-%20Fact%20Sheet%20\(March%202015\).pdf](https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20-%20Fact%20Sheet%20(March%202015).pdf).

³⁶ Liu Zhen (2016) 'Three in four people on Woody island in disputed South China Sea are Chinese military', *SCMP*, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1919531/three-four-people-woody-island-disputed-south-china-sea>; Shannon Tiezzi (2016) 'Confirmed: China Deploys Missiles to Disputed South China Sea Island', *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2016/02/confirmed-china-deploys-missiles-to-disputed-south-china-sea-island/>.

在此判断下，中方因此必须逐步坚定自身立场。而中方寸步不让的方针也并非习近平领导班子上任后的新姿态。

谁主沉浮：2016 年裁决和中方外交

中方自身虽然有实在的安全顾虑，由菲律宾在 2013 年发起的南海仲裁案确实高调展现其强硬的一面。外界仍然诟病中方对仲裁结果拒不认同的立场，但它为自身正名的解释仍然基于《联合国海洋法公约》的框架，说明中方至少在言论上仍忠于国际法。另外，仲裁法院的裁决也并未完全抵触中方的主张。

仲裁案结果

海牙的常设仲裁法院所受理的南海仲裁案主要围绕九段线东侧的黄岩岛和南部的南沙群岛。根据菲律宾所提，仲裁法院对中方在九段线主张的历史性权利，以及其中一些地物的在法律上的定义，于 2016 年 7 月做出裁决。仲裁法院认为中国主张的整个九段线区域内的“历史性权利”不符合《联合国海洋法公约》(简称《公约》)的规定，因而在加入《公约》时被取代。

同时仲裁法院认为南沙群岛均不是自然岛屿。《公约》规定岛屿在自然状态下在高潮时依然能突出水面，并能支持人类居住或者经济活动。南沙群岛突出水面的部分至多被认定为岩礁，不具备产生专属经济区或者大陆架的能力。由此，菲律宾的经济专属区以其海岸基线 200 海里划界，其专属大陆架也深入九段线内，而南沙的一些岛礁也处在菲律宾的专属经济区内，为菲律宾所有。³⁷另外，仲裁法院认定中国在该海域的造陆、捕捞、干扰菲律宾经济活动的行为违法了《公约》。³⁸

该裁决虽显著抵触中方主张，这并不构成对中方从整个南沙撤离的要求。首先，菲律宾刻意未将对南沙各岛礁主权归属作为诉求，仲裁法院因此也不对归属问题本身作出判决。³⁹同时，《公约》也允许岩礁 (rocks) 作为主权领地的可能性，并由此定义领海 (但无专属经济区)。⁴⁰

³⁷ Hayashi (2024) 'The South China Sea: The International Legal Dimension', 编于 Hensel (编辑) *Security Dynamics in the South China Sea*, 页 120-121; Marvel (2024) 'The South China Sea arbitration', 编于 Voigt (编辑) *International Courts versus Non-Compliance Mechanisms: Comparative Advantages in Strengthening Treaty Implementation*, 页 475-478. <https://doi.org/10.1017/9781009373913.029>.

³⁸ (海牙)常设仲裁庭 (2016) *An Arbitration... between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China: Award*, <https://pcacases.com/web/sendAttach/2086>, 第 716, 757, 814, 992-993, 1109 段.

³⁹ Mary Jude Cantorias Marvel, 'The South China Sea Arbitration', in Christina Voight and Caroline Foster (eds.) *International Courts versus Non-Compliance Mechanisms*, p.475.

⁴⁰ 《联合国海洋法公约》(1982), https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part8.htm; Strating (2018) 'Maritime Disputes and the Rules-Based Order', *Australian Outlook*,

具体而言，中方建有军事设施的三个岩礁中，常设仲裁法院仅将美济礁定义为低潮地物（即仅在低潮时露出水面），从属于菲律宾 EEZ 和大陆架。永暑礁被认定为高潮时仍露出水面的岩礁，可作为主权领土并依此可产生周围 12 海里的中国领海，但中国无法借此主张专属经济区或者大陆架。渚碧礁则被认定为低潮地形，从属于附近的中业岛作为岩礁定义的海域，而菲律宾于 1971 年占领、实际控制的中业岛的归属不在仲裁裁决范畴。⁴¹

因此，中方即便遵循这一部分裁决，仍可主张自身在永暑礁、渚碧礁和中业岛的主权。理论上说，中菲双方也可进一步达成默契，中方接受菲律宾对中业岛的实际控制，菲律宾接受中国对美济礁的控制。

中国根据对《公约》第 298 条的解读，早已在 2006 年作出排除性声明，拒绝参与仲裁，也一向主张常设仲裁法院在南海问题没有强制管辖权，这也与常设仲裁法院意见相左。⁴²美国和欧盟共同对华施压，呼吁其应遵守仲裁法院的决定。⁴³

和谈但不妥协

虽有此挫折，中国通过持续的双边外交避免了更为严重的后果。在仲裁法院判决后两周，东盟外长会议颁布了关于南海问题的共同宣言，但与中方关系紧密的柬埔寨利用其反对票，阻止了宣言对仲裁结果的提及。同时，中国与东盟各外长联合公告中，各方接受中方所乐见的立场，同意践行 2002 年的《南海各方行为宣言》。⁴⁴

<https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/maritime-disputes-and-the-rules-based-order/>.

⁴¹ (海牙)常设仲裁庭 (2016) *An Arbitration... between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China: Award*, <https://pcacases.com/web/sendAttach/2086>, 第 373, 382-384, 392, 622, 644-647 段.

⁴² 《联合国海洋法公约》(1982),

https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part15.htm; 中华人民共和国外交部 (2014) *中华人民共和国政府关于菲律宾共和国所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件*, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/1207_676464/201412/t20141207_7977735.shtml; 中华人民共和国外交部 (2015) 《中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭关于管辖权和可受理性问题裁决的声明》，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/1207_676464/201510/t20151030_7977737.shtml; 对中方立场的简述，见中国法学会菲律宾南海仲裁案研究小组 (2016) 《与南海仲裁案之历史性权利问题有关的事实认定和法律适用报告》，<https://www.chinalaw.org.cn/portal/article/index/id/20570.html>.

⁴³ *The Guardian* (2016) 'South China Sea: Britain says court of arbitration ruling must be binding', <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/19/south-china-sea-britain-court-arbitration-ruling-binding>.

⁴⁴ *Al Jazeera* (2016) 'ASEAN bloc breaks deadlock on South China Sea', <https://www.aljazeera.com/news/2016/7/25/asean-bloc-breaks-deadlock-on-south-china-sea>; 张锋 (2017), 'Assessing China's response to the South China Sea arbitration ruling', *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 71, issue 4, <https://doi.org/10.1080/10357718.2017.1287876>, 页 451

2016 年 10 月开始，菲律宾的杜特尔特当局宣布和中国重启双边谈判，而后又在菲渔民经常活动的黄岩岛附近设置禁渔区，消除了一个争议点。⁴⁵时任马来西亚总理纳吉·阿都拉萨在 11 月访华时与中国签署一份军事合作谅解备忘录，以缓解南海问题上的风险。

中方也保持与东盟整体进行磋商：中国和东盟在 2017 年颁布据《宣言》为基础的《南海行为准则框架》，在次年达成行为准则的《单一磋商文本草案》，这些错综复杂的名称反映了各方步步为营的谨慎。⁴⁶到 2018 年末，中国首次举行与东盟十国的海上演习，提升互信。⁴⁷

但中国并未作出根本性的让步。中国的南海问题专家张锋指出，显著不利于中国的仲裁结果，刺激了国内强硬意见，因而在裁决公布后的几个月，中方在南沙的巡逻、造陆更加紧锣密鼓。⁴⁸美国也持续施压，在特朗普首次上台后更频繁执行航行自由行动。⁴⁹在 2018 年 9 月，美方在西沙执行第 12 次航行自由计划的军舰与中方军舰险些相撞，中美矛盾再次加剧。⁵⁰中国的海上活动也从次年月中旬开始引起菲律宾和越南新一轮的抗议。至 2020 年 4 月，越南一渔船在西沙与中国海警碰撞后沉没。⁵¹

在此应该指出，中方的执法不是风险的唯一来源。越南和印尼在附近海域也有渔政争议，也出现过撞船事件。⁵²中国，越南，和马来西亚船只也就后者的钻井活动也一度于 2020 年形成三方僵持。⁵³另外，自 2021 年来，越南也在南沙群岛建造、延长了两条长距离跑道，并且在又一处礁石造陆，将之延长至跑道长度。⁵⁴

⁴⁵ CFR (2025) *China's Maritime Disputes, 1895-2024*, <https://www.cfr.org/timeline/chinas-maritime-disputes>

⁴⁶ Hoang (2020), 'The Code of Conduct for the South China Sea: A Long and Bumpy Road', *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2020/09/the-code-of-conduct-for-the-south-china-sea-a-long-and-bumpy-road/>.

⁴⁷ *The Guardian* (2016), 'China and Malaysia agree on military cooperation in the South China Sea', <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/02/china-and-malaysia-agree-on-military-cooperation-in-the-south-china-sea>; Annabelle Liang (2018) 'Southeast Asian navies to hold 1st joint drills with China', *Associated Press*, <https://apnews.com/general-news-eeb3463f4a1244f9b61ac914abecedde>.

⁴⁸ 张锋(2017) 'Assessing China's response to the South China Sea arbitration ruling', 页 448.

⁴⁹ Hu Bo (2023), 'Feature-challenge Freedom of Navigation Operations and the Major Agendas of U.S. Policy toward China', *South China Sea Probing Initiative*, <http://www.scsapi.org/en/dtfx/feature-challenge-freedom-navigation-operations-and-major-agendas-us-policy-toward-china>.

⁵⁰ Brad Lendon (2018) 'Photos show how close Chinese warship came to colliding with US destroyer', *CNN*, <https://www.cnn.com/2018/10/02/politics/us-china-destroyers-confrontation-south-china-sea-intl/index.html>.

⁵¹ *Al Jazeera* (2020) 'Philippines backs Vietnam after China sinks fishing boat', <https://www.aljazeera.com/news/2020/4/9/philippines-backs-vietnam-after-china-sinks-fishing-boat>.

⁵² Greta Nabbs-Keller (2019) 'Indonesia-Vietnam maritime clash a sign of rising Indo-Pacific tensions', *Australian Strategic Policy Institute*, <https://www.aspistrategist.org.au/indonesia-vietnam-maritime-clash-a-sign-of-rising-indo-pacific-tensions/>.

⁵³ AMTI-CSIS (2020) 'Update: Chinese Survey Ship Escalates Three-Way Standoff', <https://amti.csis.org/chinese-survey-ship-escalates-three-way-standoff/>.

⁵⁴ AMTI (2024) 'How many runways is Vietnam building in the Spratly Islands?', <https://amti.csis.org/how-many-runways-is-vietnam-building-in-the-spratly-islands/>; Radio Free Asia staff (2024) 'Vietnam builds

但南海上最持续高调的争端乃是中菲之间。2021 年初，杜特尔特当局转变之前的缓和态度，就中方在南沙的牛轭礁部署船队一事作出高调抗议。⁵⁵年底，菲律宾向仁爱礁驻军输送补给的船只被中国海警以高压水枪驱逐。⁵⁶双方在仁爱礁于 2024 年中旬又发生更为激烈的对抗，菲方指控中国海警强行登上菲律宾海军对驻军进行补给的小船，并打伤菲船员。⁵⁷自 2022 年马科斯总统上任后，菲律宾更是主动提升与美国的军事合作，尤其是扩大美军对菲军事基地的使用，并于 2024 年 9 月和美国、日本、澳大利亚在菲律宾主张的专属经济区执行联合巡逻。⁵⁸

近期的睦邻政策

近来，中方一定程度上成功地将问题双边化。马来西亚虽然仍坚持在其主张的专属经济区进行钻探，但于 2024 年 10 月与中方首次举行海上问题双边对话。⁵⁹数周后，印尼与中国达成共同开发争议海域能源的共识，包括在双方主张有交叠的区域开发。印尼此举引来东盟内的批评，认为这相当于抵触其他东盟国家而认可了中国在九段线的主权主张。⁶⁰文莱与中国虽然仍有不同的专属经济区划界，但在 2025 年 2 月重申双方在南海共同开发能源的意图。⁶¹

airstrip on reclaimed island in South China Sea', *Benar News*, <https://www.benarnews.org/english/news/philippine/vietnam-builds-airstrip-on-reclaimed-island-in-south-china-sea-10252024132012.html>.

⁵⁵ Jim Gomez (2021) 'Philippine defence chief asks Chinese flotilla to leave reef', *Australian Financial Review*, <https://www.afr.com/world/asia/philippine-defense-chief-asks-chinese-flotilla-to-leave-reef-20210322-p57czv>.

⁵⁶ *Al Jazeera* (2021) 'Philippines tells China to "back off" after South China Sea clash', <https://www.aljazeera.com/news/2021/11/18/philippines-tells-china-to-back-off-after-south-china-sea-clash>.

⁵⁷ *Al Jazeera* (2024) 'China Coast Guard accused of behaving "like pirates" in South China Sea', <https://www.aljazeera.com/news/2024/6/20/china-coast-guard-accused-of-behaving-like-pirates-in-south-china-sea>.

⁵⁸ Aaron-Matthew Lariosa (2024) 'Warships from the Philippines, Australia, New Zealand, U.S. and Japan Sail in Joint South China Sea Patrol', *USNI News*, <https://news.usni.org/2024/09/29/warships-from-the-philippines-australia-new-zealand-u-s-and-japan-sail-in-joint-south-china-sea-patrol>.

⁵⁹ *The Strait Times* (2024) 'PM Anwar says Petronas project in South China Sea is in Malaysian territory', <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/malaysia-pm-anwar-says-petronas-project-in-south-china-sea-is-in-malaysian-territory>; Orange Wang (2024) 'South China Sea needs "pragmatic cooperation", Beijing and Kuala Lumpur agree', *SCMP*, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3282704/south-china-sea-needs-pragmatic-cooperation-beijing-and-kuala-lumpur-agree>.

⁶⁰ Raissa Robles and Amy Sood (2024) 'Indonesia's Natuna Islands China pact slammed as "grave mistake", risks territorial rights', *SCMP*, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3286097/indonesias-china-pact-natuna-islands-criticised-grave-mistake-risks-territorial-rights>; Heru Andriyanto (2024) 'Indonesia, China Sign MoU on Blue Economy Cooperation during Prabowo's Visit', *Jakarta Globe*, <https://jakartaglobe.id/business/indonesia-china-sign-mou-on-blue-economy-cooperation-during-prabowos-visit>.

⁶¹ Laura Zhou (2025) 'Maritime rivals China and Brunei vow to work together on oil and gas in disputed waters', *South China Morning Post*,

越南与中国之间进行两国海军、海警的联合巡逻。⁶²虽然中国外交部在 2025 年 2 月首次公开抗议越南在南沙的造陆活动，其措辞仍相对温和，而迄今中国仍未以实际行动干涉或者阻止越方，双方还在 4 月下旬举行联合巡逻。⁶³这也符合中国新一轮的外交政策变化，强调习近平在 2021 年中旬提出的“可爱、可敬的中国形象”。⁶⁴类似，自 2024 年特朗普在美国政坛东山再起，北京也加紧与有边界争端的印度、日本改善关系。⁶⁵

出于自身利益考虑，东盟国家愿与中国缓和关系，同时避免中美在该区域擦枪走火。去年 4 月，在中菲海上摩擦再次升温的背景下，新加坡外长维文在访问菲律宾、谈及南海问题时强调，东盟各国都不想成为其他势力的附庸，在应对外界时各国需求同存异，并当保持东盟的团结和中心地位；同时，中国和东盟之间《南海行为准则》的协商正是体现这一精神。⁶⁶这也暗示新加坡并不拥护菲律宾借助美国力量、与中国在南海对抗的策略。

今年初，马来西亚总理安华·依布拉欣在达沃斯论坛上更明确地言到：马来西亚与亲近的接壤国之间尚有领土争端，但总是能以谈判化解戾气，中国也不应在南海问题被当作众矢之的，何况中方一向合理地对待马来西亚。⁶⁷

另外，中国在南海扩建岛礁的活动已经显著减慢。美国智库战略与国际研究中心长期追踪亚洲海事的项目，自 2017 年 8 月来再无这一问题上的更新；根据其网站提供的中国所控岛礁的卫星图像来看，这些地形在 2018 年来没有显著变化。⁶⁸

<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3297849/maritime-rivals-china-and-brunei-vow-work-together-oil-and-gas-disputed-waters>.

⁶² Hanh Nguyen (2024) ‘Cooperation and struggle define Vietnam’s approach to China’, *East Asia Forum*, <https://eastasiaforum.org/2024/10/28/cooperation-and-struggle-define-vietnams-approach-to-china/>.

⁶³ Liz Lee (2025) ‘China opposes Vietnam’s building work on disputed reef in South China Sea’, 路透社, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-opposes-vietnams-building-work-disputed-reef-south-china-sea-2025-02-19/>; 央视网 (2025), ‘中越海警 2025 年第一次北部湾联合巡逻圆满结束’, <https://news.cctv.com/2025/04/25/ARTI7c8Ln4xzaTLV2ecl5XVa250425.shtml?spm=C95414.PuW4ufGzN1Pq.EEQoWn88VBnG.346>.

⁶⁴ 新华社 (2021) ‘习近平主持中共中央政治局第三十次集体学习并讲话’, https://www.gov.cn/xinwen/2021-06/01/content_5614684.htm.

⁶⁵ Yun Sun (2025), ‘China’s Trump Strategy’, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/china/chinas-trump-strategy>.

⁶⁶ 新加坡外交部 (2024) *Visit by Minister for Foreign Affairs Dr Vivian Balakrishnan to the Republic of the Philippines, 15 to 18 April 2024*, <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2024/04/20240416-FMV-Philippines>; Mara Cepeda (2024) ‘Asean states may differ in approach to South China Sea spat, but all are seeking peace: Vivian’, *Strait Times*, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/south-china-sea-claimants-should-settle-dispute-peacefully-vivian>. 在此感谢 Lowy Institute 的 Susannah Patton 向作者提到此事。

⁶⁷ *The Strait Times* (2025) ‘Malaysia’s Anwar says China should not be singled out in South China Sea tensions’, <https://www.straitstimes.com/world/europe/malaysias-anwar-says-china-should-not-be-singled-out-in-sea-tensions>.

⁶⁸ AMTI-CSIS (2017) ‘UPDATE: China’s Continuing Reclamation in the Paracels’, <https://amti.csis.org/paracels-beijings-other-buildup/>; AMTI-CSIS (无日期) *China Island Tracker*, <https://amti.csis.org/island-tracker/china/>.

可见，中方随着经济实力提升扩充其海警、海军，据此更强有力地伸张主权，但自从签署 2002 年《宣言》以来仍然尽量避免大规模的正面对峙，也未动武攻占其他国家建立的据点。另外，有限使用武装力量申索主权的手段也非中国特有；菲律宾、越南各在九段线内部署武装力量以支撑各自的主张。中华人民共和国虽拒绝与邻国协商划界，其南海领土领海主张自从建国来并未变化，其政策也不能简单地以扩张主义形容。

远火救近水：美国及其盟友的介入

过去十年，美国的南海政策和中国针锋相对，其持续性超过越南和菲律宾。美国及其盟友对华呈现出南海以外的另一条统一战线。虽然美国至今未加入《公约》，其高级官员频繁地指责中国在南海的举止违反《公约》。⁶⁹中美意见分歧围绕这几个关键点：

- 美方将中国对九段线区域的历史性权利视为（潜在的）对整个区域的权利主张，而中方的实际主张围绕九段线内的一些岛礁。
- 美国历届政府敦促北京遵守常设仲裁法院在 2016 年关于南海的裁决，尤其是仲裁法院关于在南沙的岛礁不产生主权权利的意见。
- 中国坚称其他国家军舰在中国南海的领海行事无害通过权（innocent passage），仍有最基础的义务提前照会沿海国，华盛顿认为此要求缺乏国际法依据。
- 美方认为，《公约》定义的领海外的经济专属区不排除其他国家在此自由进行军事活动，北京则强调其他国家应顾及经济专属区沿海国的安全利益，因此中方对侵入其专属经济区内的载具执行抵近侦察、以示抗议，完全合理。
- 最后，在此问题上，华盛顿强调第三方国际机制在此问题上的强制性，而北京不接受未经自身同意的、诉诸第三方的争端解决方式。⁷⁰

同时，在南海对华保持压力是美国两党外交政策共识的一部分，自从 2015 年来最直接、最持续的军事手段是“航行自由行动”（Freedom of Navigation Operations，简称 FONOP）。

航行自由行动是在未得到对像国准许的情况下，驶入其声索的岛屿基线 12 海里以内的领海和领海上方空域，以显示美国不承认这些主张。由于美国不是《联合国海洋法公约》的成员国，其政策的法律基础值得商榷，而它的盟友也大多避免用 FONOP 对中国进行风险较高的挑战。

航行自由行动并不只针对中国：在 2021 至 2023 年间，美国在近 20 个国家主张的领海执行过此行动，其对象包括阿联酋、马耳他、克罗地亚、伊朗、俄罗斯和日本。⁷¹显

⁶⁹ 胡波 (2021) ‘中美南海竞争的格局和趋势’，*外交评论*，2021 年第 1 期，页 38。

https://cmss.pku.edu.cn/system/_content/download.jsp?urltype=news.DownloadAttachUrl&owner=1460910490&wbfileid=5142721。

⁷⁰ 胡波 (2021) ‘中美南海竞争的格局和趋势’，页 28-30。

https://cmss.pku.edu.cn/system/_content/download.jsp?urltype=news.DownloadAttachUrl&owner=1460910490&wbfileid=5142721；Hayashi (2024) ‘The South China Sea: The International Legal Dimension’，编于 Hensel (编辑) *Security Dynamics in the South China Sea*，页 121-123。

⁷¹ 美国国防部 (2023), *Annual Freedom of Navigation Report, Fiscal Year 2023*, <https://policy.defense.gov/OUSDP-Offices/FON/>。

然，这其中不少是美国盟友，双方不存在擦枪走火之虞，FONOP 的政治意义也有本质上的区别。同时，由于中方一向的反制手段是派舰船和飞机近距跟踪美军，双方有载具碰撞、以此发生军事冲突的危险。

何法可依

美方一向坚称其南海政策和行动依托于“1982 年《海洋法公约》所反映的习惯国际法”（“customary international laws as reflected in the 1982 the Law of the Sea Convention”），⁷²但其地位相当微妙，《公约》也不一定是其行动的法律框架。自 1994 年克林顿当局签署《公约》后，美国政府因参议院未予批准，一直未正式成为缔约国。⁷³据此，中方反驳美国对南海争端的参与本身不符合国际法。⁷⁴美方似乎也无意克服这一问题。美国国会研究处（Congressional Research Service）在 2024 年初提供的关于南海的报告中，陈述了关于是否应加入《公约》的两面论点，而其中反对美国正式加入的理由耐人寻味：

- 中国本身能通过对《公约》的解释为其南海政策正名，因而《公约》不一定完全符合美国利益
- “习惯国际法”为美方航行权提供依据，而美军的行动体现这些权利（这形成“惯例”和自身行动之间的循环逻辑）。⁷⁵
- 最后，在它国专属经济区航行军舰的立场上，美国可以依托其盟友的支持。⁷⁶

可见，美国对《公约》的使用有很强的功利性。

⁷² 例：Commander, US 7th Fleet Public Affairs (2024) ‘U.S. Navy Destroyer Conducts Freedom of Navigation Operation in the South China Sea’, *US Navy*, <https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/Article/3771407/us-navy-destroyer-conducts-freedom-of-navigation-operation-in-the-south-china-s/>.

⁷³ Congressional Research Service (2024) *U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas*, 页 43.

⁷⁴ 例：外交部发言人林剑例行记者会问答 (2024), http://us.china-embassy.gov.cn/lcibt/wjbfyrbt/202407/t20240712_11453092.htm.

⁷⁵ 美国也未阐明“习惯国际法”（customary international law）实际内容，尤其是在美国不属于《公约》的前提下。例如，美国国务院在 2024 年公布的解释政府对国际法各方面的立场文件，《Digest of United States Practice in International Law》，并无这方面解释，见美国国务院 (2024) *Digest of United States Practice in International Law*, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/12/2023-Digest-of-United-States-Practice-in-International-Law-Full.pdf>, 页 462-465.

⁷⁶ Congressional Research Service (2024) *U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas*, 页 45.

美国盟友的谨慎支持

在其不愿加入《公约》因而法律立足点值得商榷的情况下，盟友的共同参与是美国践行南海政策的关键。奥巴马、特朗普、拜登当局均争取其盟友加入航行自由行动。

而美国的盟友虽表态支持、甚或自身与中国有主权纠纷，它们的实际行动与美方有显著差距。英国、法国、德国、和澳大利亚都先后在南海派军舰巡逻过，也都支持常设仲裁法院在 2016 年关于南海的裁决，但极少效仿美国而驶入中国所主张的领海，因此并不直接构成对中方主权的实质性挑战。显然，这些国家忌惮与中国在南海发生军事冲突。而随着解放军实力的提升，其他各方在南海的冲突中胜算也更加黯淡。

英国于 2018 年在南海执行 FONOP，中方宣称英舰驶入领海并予以谴责，但之后并无更多事端。⁷⁷

法军舰船于 2018 年 3 月在南海巡逻，但似乎并未靠近中方主张领海，中方也未作出评论。2021 年 2 月法舰公开执行 FONOP，中方低调回应，未正面批评法国。⁷⁸

德国仅在 2021 年底执行 FONOP 一次（在 2024 年德国军舰穿越台湾海峡，但未在南海执行任务），为中国外交部批评后亦无下文。⁷⁹

日本参与过南海上的多国联合演习，也发言支持航行自由原则。⁸⁰不过，日本自卫队并未驶入中方在南海主张的主权领海内，其主要关注点仍是中日在东海的争端。⁸¹

⁷⁷ *The Guardian* (2018) 'China complains over British warship sailing through disputed South China Sea', <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/06/china-complains-over-british-warship-sailing-through-disputed-south-china-sea>; 中华人民共和国外交部 (2018) '外交部发言人就英国军舰擅入中国西沙领海答记者问', http://gb.china-embassy.gov.cn/sbjw/202206/t20220617_10705236.htm.

⁷⁸ *Army Recognition Group* (2018) 'French Navy Frigate Conducts FONOP in South China Sea', <https://armyrecognition.com/news/navy-news/2018/french-navy-frigate-conducts-fonop-in-south-china-sea>; Sebastian Seibt (2021) 'French Navy Frigate Conducts FONOP in South China Sea', *France 24*, <https://www.france24.com/en/france/20210212-france-wades-into-the-south-china-sea-with-a-nuclear-attack-submarine>; 中华人民共和国外交部 (2021), 中国外交部发言人例行记者会, https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202102/t20210210_9604764.shtml.

⁷⁹ *路透社* (2021) 'First German warship in almost two decades enters South China Sea', <https://www.reuters.com/world/first-german-warship-almost-two-decades-enters-south-china-sea-2021-12-15/>; Alex Luck (2024) 'German Navy Ships Transit Taiwan Strait, Draw Chinese Criticism', *Naval News*, <https://www.navalnews.com/naval-news/2024/09/german-navy-transits-taiwan-strait/>; 中华人民共和国外交部(2021) 中国外交部发言人例行记者会, https://www.mfa.gov.cn/fyrbt_673021/202112/t20211223_10474830.shtml.

⁸⁰ *Benar News* (2019) 'Philippine, US, Japanese and Indian Navies Sail Across South China Sea', <https://www.benarnews.org/english/news/philippine/sail-exercise-05092019131358.html>; *Taipei Times* (2024) 'US, Japan and the Philippines patrol South China Sea', <https://www.taipeitimes.com/News/world/archives/2024/12/07/2003828116>; Jason Gutierrez (2024) 'Philippines, US, Japan stage joint naval manoeuvres in South China Sea', *Radio Free Asia*, <https://www.rfa.org/english/southchinasea/2024/12/06/philippines-south-china-sea-allies-maneuvers/>.

⁸¹ *Radio Free Asia* (2022) 'Japan reported to have conducted free navigation ops in South China Sea', <https://www.rfa.org/english/news/china/japan-southchinasea-01122022144855.html>.

韩国保守派的尹锡悦当局意图扩充韩国与东盟各国在南海问题上的合作，但也暗示不会参加 FONOP。在尹总统被弹劾、温和派的李在明总统上任后，韩国的政策在一段时间内更不可能向这方面发展。⁸²

台湾当局一向坚持其在南海的主权主张，也不承认南海仲裁案结果，也一直不认可《南海各方行为宣言》。⁸³不过，当前执政的民进党当局也逐渐将其积极申索的区域限制在更少数的一些岛礁，而且明确表示支持美国及其盟友在南海（以及东海和台湾海峡）针对中国执行 FONOP，虽然自身并未参与这些行动。⁸⁴

澳大利亚的政策

2018 年，中国南海研究院学术委员会主席吴士存撰文，认为澳大利亚和日本介入为南海问题带来新变数，这一定程度上得到后续事件印证。⁸⁵澳工党政府的现任国防部长理查德·马尔姆斯曾于 2016 年，以反对党国防事务发言人的身份，号召澳洲执行美国式的 FONOP，受到自由党时任外长的抨击。⁸⁶工党政府 2022 年上台后，虽延续澳洲在南海航行军舰的政策，却也一直未明令践行 FONOP。不过，澳军方对南海航行的风险容忍性似乎也超过美国大多数盟友：在 2022 年 5 月底，澳空军在南海巡逻的飞机受到中方战机的近距离挑战；⁸⁷2024 年 9 月，它又与菲律宾、日本、新西兰在南海进行联合巡逻。⁸⁸

⁸² Christy Lee (2024) 'South Korea steps up commitment to South China Sea, with limits', *Voice of America*, <https://www.voanews.com/a/south-korea-steps-up-commitment-to-south-china-sea-with-limits-/7823614.html>.

⁸³ Kevin Magee (2023) 'Taiwan's South China Sea', *The China Story*, <https://www.thechinastory.org/taiwans-south-china-sea/>; 廖議群 (2004) '從東協「南海各方行為宣言」淺談台灣立場', 《海巡論壇》, <https://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/public/Attachment/f1261044030008.pdf>.

⁸⁴ 台湾当局外交部 (2022) '外交部長吳釗燮接受英國獨立電視新聞台視訊專訪，重申我國不求戰，但絕不會在中國壓力脅迫下屈服', https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=97383.

⁸⁵ 吴士存 (2018) '南海问题的起源、发展及演变', 《海洋法学研究》, 转载于中国海洋发展研究中心, https://aoc.ouc.edu.cn/_t719/2018/0930/c9821a212021/page.psp.

⁸⁶ Ian Henry (2019) 'Australia struggles for clarity on the South China Sea', *The Interpreter*, Lowy Institute, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/australia-struggles-clarity-south-china-sea>;

⁸⁷ Andrew Greene and Jade Macmillan (2022) 'Fears grow of possible miscalculation involving Australian military in contested South China Sea', (澳) *ABC News*, <https://www.abc.net.au/news/2022-07-14/possible-miscalculation-australian-military-in-south-china-sea/101236626>; Donald Rothwell (2022) 'Is Australia in danger of becoming the US's 'deputy sheriff' in the South China Sea?', *The Conversation* (Australia), <https://theconversation.com/is-australia-in-danger-of-becoming-the-uss-deputy-sheriff-in-the-south-china-sea-189314>.

⁸⁸ Aaron-Matthew Lariosa (2024) 'Warships from the Philippines, Australia, New Zealand, U.S. and Japan Sail in Joint South China Sea Patrol', *USNI News*, <https://news.usni.org/2024/09/29/warships-from-the-philippines-australia-new-zealand-u-s-and-japan-sail-in-joint-south-china-sea-patrol>.

2025 年 2 月，中方首次指控澳方军机侵入其西沙群岛领空。而澳方抗议中国战机逼近澳巡逻机并释放照明弹，危害其飞行安全。但具体位置双方均未公布。⁸⁹

类似的事件于是年 10 月再次发生。澳空军同型号的巡逻机再次在西沙被中方认定侵入其领空，而澳方指责中方战机再次迫近、释放照明弹。⁹⁰

⁸⁹ 央视新闻(2025), ‘澳大利亚军机蓄意侵闯中国西沙群岛领空, 中方驱离!’; 中华人民共和国国防部, http://www.mod.gov.cn/gfbw/qwfb/yw_214049/16369426.html; (澳) Defence Media (2025) *Statement on unsafe and unprofessional interaction with People’s Liberation Army–Air Force*, <https://www.defence.gov.au/news-events/releases/2025-02-13/statement-unsafe-and-unprofessional-interaction-peoples-liberation-army-air-force>.

⁹⁰ Liu Xuanzun and Liang Rui (2025) ‘PLA warns away Australian P-8A warplane intruding into China’s territorial airspace over Xisha with powerful countermeasures: military’, *环球时报* (英文), <https://www.globaltimes.cn/page/202510/1346082.shtml>; Dziedzic (2025) ‘Chinese fighter jet released flares ‘very close’ to Australian aircraft’, *ABC News*, <https://www.abc.net.au/news/2025-10-20/chinese-fighter-jet-released-flares-close-to-australian-aircraft/105913308>

主场优势：中方在南海的战略考量

外界对中国南海政策的分析中，南海带来的战略优势已是老生常谈，而这似乎也显示挑战中方的领土领海主张对战略平衡至关重要，甚至为此承担军事风险也是必须的。

⁹¹2012 年，安倍晋三再次当选日本首相不久后警告道，南海将会成为一个“北京湖”（“lake Beijing”）。⁹²其实，此后反而有更多国家的军舰驶过南海；中国也未完全控制其所申索的领海或者限制正常国际航运，或者完全阻止邻国在南海的资源勘探、开采。

纵观各方实力上的对比可见，中国在南海成功地建立起了防御性的战略姿态以维护自身利益，但这并不为其带来南海以外进攻上的优势。

防御南海

就军事实力而言，中国的部署已经使得美国及其盟友难以在一场南海上的战争中取胜。解放军采取反介入/区域拒止（A2/AD）作战方针，以远海的岛礁作为其舰艇、飞机以外的规模更大的作战平台，其探测、追踪、打击能力覆盖了整个九段线区域。另外，据美国国防部在 2024 年底的估计，中国已经有上千枚射程在 1000 至 3000 公里的弹道导弹，包括专用于反舰的东风-21D。⁹³由于拦截高超音速弹道导弹的困难度，以及解放军的大量远程反舰巡航导弹，在美军航母尚未有效接近南海以部署战机之前，很可能就被这些导弹重创。⁹⁴更近的范围，解放军有更多的武器平台和导弹针对各种目标。因此，美方若试图用其水面舰艇的优势挑战中方在南海的部署，自身会遭受重大损失。⁹⁵

⁹¹ 例：Lowell Bautista (2024) ‘Rising Tensions in the South China Sea: The Strategic Calculations at Play’, *Australian Institute of International Affairs*, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/rising-tensions-in-the-south-china-sea-the-strategic-calculations-at-play/>.

⁹² Abe Shinzo (2012) ‘Asia’s Democratic Security Diamond’, *Project Syndicate*, <https://www.project-syndicate.org/magazine/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe>.

⁹³ 美国国防部(2024) *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China, 2024*, <https://media.defense.gov/2024/Dec/18/2003615520/-1/-1/0/MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-2024.PDF>, 页 63-67; Vengalil Venugopal (2020) ‘How effective is China’s A2/AD in the South China Sea’, *9 Dash Line*, <https://www.9dashline.com/article/how-effective-is-chinas-a2/ad-in-the-south-china-sea>.

⁹⁴ 另见：AMTI-CSIS (2021) *By air, land, and sea: China’s maritime power projection network*, <https://amti.csis.org/power-projection-network/>.

⁹⁵ 美方很可能也对此有清楚的认识。虽然结果公开的冲突模拟往往关注的是台海，其结论类似。见 Mark F. Cancian, Matthew Cancian, and Eric Heginbotham (2023) *The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan*, 页.5, <https://www.csis.org/analysis/first-battle-next-war-wargaming-chinese-invasion-taiwan>.

同时，南海能拓展解放军宝贵的部署空间、战略纵深，因而增加其对抗能力和选项。在远程打击和监控已成为常态的现代战争中，华东和东南沿海太过靠近美国在日本的各基地。⁹⁶而充分利用南海给解放军更分散地布置机场、港口、通讯、导弹基地和舰船的空间。

在西沙永兴岛和南沙三个岛礁上，中国各有一条近 3 公里长的跑道，能供解放军起降预警机，帮助拓展战斗机的作战范围，将打击范围扩大至九段线内所有区域甚至部分菲律宾群岛。⁹⁷这有助于阻止敌方在这一区域取得制空权，因此给解放军海军提供保护，提升舰船自台湾海峡至曾母暗沙之间的生存力。同时，这使得中方可以从更多的角度攻击美军远在第二岛链的设施，使其更难以向中国进行力量投射。⁹⁸为此，解放军可将其已经进入量产中、远程弹道导弹部署在南海的基地。⁹⁹不过，可能考虑到这一举措会太显强硬，并且将高价值武器置于暴露的位置，中方一直未作出前沿部署。如澳洲历史学家、外务专家 James Curran 就中国的整体军力发展所言，中国建立的是“抵抗美方威胁的力量”，而“哪个大国不会作出这样的准备”？¹⁰⁰

力量投射的局限

这些小岛毕竟是固定目标，它们作为大规模空军基地的实用性更值得商榷。既然解放军有能力用导弹摧毁美军远在第二岛链的设施，尤其以跑道为薄弱环节造成破坏，美军也完全可能以其人之道还治其人之身，打击中国在南海的四条长跑道。¹⁰¹这些基地

⁹⁶ 吴士存 (2018) ‘南海问题的起源、发展及演变’，*海洋法学研究*，转载于中国海洋发展研究中心，https://aoc.ouc.edu.cn/_t719/2018/0930/c9821a212021/page.psp.

⁹⁷ J. Michael Dahm (2020) ‘Beyond “Conventional Wisdom”: Evaluating the PLA’s South China Sea Bases in Operational Context’, *War on the Rocks*, <https://warontherocks.com/2020/03/beyond-conventional-wisdom-evaluating-the-plas-south-china-sea-bases-in-operational-context/>; Mike Yeo (2018) ‘Show of force? China lands bombers on South China Sea airfield’, *Defence News*, <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2018/05/18/show-of-force-china-lands-bombers-on-south-china-sea-airfield/>; AMTI-CSIS (2021) *By air, land, and sea: China’s maritime power projection network*, <https://amti.csis.org/power-projection-network/>.

⁹⁸ Peter Layton (2018) ‘Australia’s Chinese ballistic missile problem’, *The Interpreter*, Lowy Institute, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/australia-s-chinese-ballistic-missile-problem>.

⁹⁹ Defense News Army (2024) ‘Satellite Images Reveal Rise of Chinese Forces with 59 New DF-26 Missile Launchers’, *Army Recognition*, <https://armyrecognition.com/news/army-news/army-news-2024/satellite-images-reveal-rise-of-chinese-forces-with-59-new-df-26-missile-launchers>; 张强(2018) “东风-26 进入火箭军战斗序列：反应快打击准射程远”，《科技日报》，转载于新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-04/27/c_1122749765.htm.

¹⁰⁰ James Curran (2025) “Xi’s parade tips the diplomatic balance sheet in Asia”, *Australian Financial Review*, <https://www.afr.com/world/asia/xi-s-parade-tips-the-diplomatic-balance-sheet-in-asia-20250904-p5msc8>.

¹⁰¹ 关于解放军打击跑道能力，见 Kelly A. Grieco, Hunter Slingbaum, and Jonathan M. Walker (2024) ‘Cratering Effects: Chinese Missile Threats to US Air Bases in the Indo-Pacific’, *Stimson*, <https://www.stimson.org/2024/cratering-effects-chinese-missile-threats-to-us-air-bases-in-the-indo-pacific/>. 关于美军潜在的远距打击战术，见 Olli Pekka Soursa (2020) ‘The Conventional Wisdom Still Stands: America Can Deal with China’s Artificial Island Bases’, *War on the Rocks*,

能承载战斗机 90 余架，¹⁰²又有大型机库约 16 个，因为需要容纳预警机，能承载的轰炸机数量估计不到 10 架。¹⁰³在冲突爆发时，除非这些飞机能大多数在最恰当的时刻升空，以避免所需跑道或者自身先被摧毁，这些机场可提供的空中战斗力其实有限。

解放军可能选择降低对跑道全长的依赖，在这些基地更多的部署直升机或者能短距起降的无人战机，而后者可配合有人驾驶的飞机作战。¹⁰⁴这样，这些基地仍然加强中方在南海和附近区域进行 A2/AD 作战的能力，但对航程十分有限的航空部队在南海以外进行力量投射的作用仍然相当有限。

如果中国建立起数个有较强生存能力的航母战斗群，能和这些基地相互保护，这些岛礁也能提供紧急备降机场，但这显然取决于解放军海军的扩充。另外，美国以及盟友也在发展其反舰导弹战力，以从远距离击沉解放军的水面舰艇，¹⁰⁵解放军要能在远洋和美军平起平坐，还需提升其远洋舰队本身的生存能力和规模。

最后，南海确实提供隐藏中国弹道导弹核潜艇的空间，完善其战略核威慑，有助于中美核力量平衡。中国现有的 09IV 型核潜艇是其水下核武器发射平台，补充固定的、且数量仍相对较少的陆基核武器，但据说其隐蔽性有待提高。¹⁰⁶东海和黄海直面太平洋，美国海军的攻击型核潜艇较容易在此巡逻、跟踪、袭击中方的这些潜艇。这也正是美方在冷战时针对苏联战略核潜艇的反制措施。¹⁰⁷解放军可利用南海的纵深，部署

<https://warontherocks.com/2020/02/the-conventional-wisdom-still-stands-america-can-deal-with-chinas-artificial-island-bases/>.

¹⁰² AMTI-CSIS (2016) 'Build it and they will come', <https://amti.csis.org/build-it-and-they-will-come/>; Thomas Shugart (2025) 'China's Artificial Islands Are Bigger (And a Bigger Deal) Than You Think', *War on the Rocks*, <https://warontherocks.com/2016/09/chinas-artificial-islands-are-bigger-and-a-bigger-deal-than-you-think/>; Gregory Poling (2020) *War on the Rocks*, 'The Conventional Wisdom on China's Island Bases Is Dangerously Wrong', <http://warontherocks.com/2020/01/the-conventional-wisdom-on-chinas-island-bases-is-dangerously-wrong/>; AMTI-CSIS (2022), 2022 年 6 月 16 日卫星照片, <https://amti.csis.org/woody-island/#jp-carousel-30648>; DigitalGlobe (2018) 'Imagery of Woody Island (Yongxing Island) in the South China Sea', *Getty Images*, <https://www.gettyimages.com.au/detail/news-photo/digitalglobe-via-getty-images-imagery-from-26-april-2016-of-news-photo/966655958?adppopup=true>.

¹⁰³ 关于解放军在此的基地，见 J. Michael Dahm (2020) 'Hardened Infrastructure, Counter-Reconnaissance, and Battlespace Environment Management', (美国) *Defense Technical Information Center*, <https://apps.dtic.mil/sti/trecms/pdf/AD1128258.pdf>, p.13. 战斗机和预警机的比例借鉴美国海军飞行大队(Carrier Air Wing)的配置，约 50 架战斗机与一个中队的 4-5 架预警机配合。

¹⁰⁴ 据报道，GJ-11 无人机能在 230 米左右的距离上，无助推的情况下起飞，见 *Defense News Aerospace* (2024) 'Chinese GJ-11 Sharp Sword UCAV spotted during test flight', *Global Defense News*, <https://armyrecognition.com/news/aerospace-news/2024/video-chinese-gj-11-sharp-sword-ucav-spotted-during-test-flight>.

¹⁰⁵ Yves-Heng Lim (2024) 'The Naval Balance in the South China Sea', 编于 Hensel (编辑) *Security Dynamics in the South China Sea: Contemporary Challenges and Opportunities*, 页 103-104.

¹⁰⁶ China Power Team (2020 年更新) 'Does China Have an Effective Sea-based Nuclear Deterrent?', *China Power*, <https://chinapower.csis.org/ssbn/>.

¹⁰⁷ Wu Riqiang (2011) 'Survivability of China's Sea-Based Nuclear Forces', *Science & Global Security*, <https://scienceandglobalsecurity.org/archive/sgs19wuriqiang.pdf>, 页 112.

反潜物资，阻止美潜艇进入，建立起保护己方水下核武平台的壁垒。¹⁰⁸中国学者吴士存更指出，南海的平均水深、海底地形更适合战略核潜艇活动和隐藏。中方其他专家意见似乎也总体支持这一观点。¹⁰⁹

但是，现有的潜射弹道导弹射程仅在 12,000 公里左右，而中国最新的巨浪-3 型导弹并无超越此极限的迹象：五角大楼最新的报告估计其射程仅约 10,000 公里（5400 海里）。¹¹⁰因此，在南海的核潜艇仅勉强能打击其西海岸，无法覆盖美国其他经济、人口中心。另外，渤海海峡长度仅 90 公里，更加容易阻拦敌潜艇进入；而渤海距洛杉矶也不到 10,000 公里，距美国绝大部分地区不到 12,000 公里，应当是部署中方弹道导弹潜艇的首选地点；虽附近的韩国、日本有美军基地，现有的导弹防御技术无法有效地拦截或者探测上升阶段中的导弹。¹¹¹短期内，渤海应当仍是解放军部署弹道导弹核潜艇的首选。

如果中国突破现有的导弹射程限制，或者大幅提升弹道导弹核潜艇的隐蔽性，下一代的潜射导弹将有从南海反击美国本土的能力，南海也会因此成为实用的选项。¹¹²这会提升中国核威慑力量的生存能力以及可信度。当然，其结果只是加强中美之间核威慑的平衡，不为中方提供进攻优势。

可见，虽然中国利用南海得到相当可观的防御能力，南海区域能否转而在更大范围提供军事优势，仍然取决于解放军武器质、量上的显著提高。

¹⁰⁸ Stephan Fruehling (2020) 'Nuclear-armed submarines and strategic stability in the Indo-Pacific', *Australia Strategic Policy Institute*, <https://www.aspistrategist.org.au/nuclear-armed-submarines-and-strategic-stability-in-the-indo-pacific/>.

¹⁰⁹ 吴士存 (2018) '南海问题的起源、发展及演变', 《海洋法学研究》, 转载于中国海洋发展研究中心, https://aoc.ouc.edu.cn/_t719/2018/0930/c9821a212021/page.psp. David C. Logan (2023) 'China's Sea-Based Nuclear Deterrent: Organizational, Operational, and Strategic Implications', *China Maritime Report* No. 33, p. 4, <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1032&context=cmsi-maritime-reports>; 迟国仓 (2023) '战略安全之保障—专家谈中国战略核潜艇实现全天候值班', *兵工科技*, 由 China Maritime Studies Institute 翻译、转载, 见 <https://digital-commons.usnwc.edu/cmsi-translations/7/>.

¹¹⁰ 美国国防部 (2024) *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, 2024*, <https://media.defense.gov/2024/Dec/18/2003615520/-1/-1/0/MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-2024.PDF>, 页 53. 另见(美国) National Air and Space Intelligence Center and Defense Intelligence Ballistic Missile Analysis Committee (2020) *Ballistic and Cruise Missile Threat*, <https://irp.fas.org/threat/missile/bm-2020.pdf#page=33>.

¹¹¹ 虽然中方有担忧在韩国部署的 THAAD 系统可能用于探测来自渤海的潜射弹道导弹，也有观点指出该系统并不能真正提升美国的侦测能力，见 Zhang Tong (2018), 'The Perception Gap in the THAAD Dispute – Causes and Solutions', *China International Strategy Review*, <https://en.iiss.pku.edu.cn/info/1058/2580.htm>.

¹¹² Missile Defence Project, Centre for Strategic and International Studies (2024 年 4 月 23 日更新), 'Trident D5', <https://missilethreat.csis.org/missile/trident/>; Ronald O'Rourke (2025) 'China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress', (US) Congressional Research Service, <https://www.congress.gov/crs-product/RL33153>.

海市蜃楼：南海经济价值的局限

外界怀疑中方在南海的举措是出于扩张性战略野心和对资源的觊觎。¹¹³ 本文已就前者作出论述，而总览南海的主要资源和中国的需求，第二个动机其实也不成立：九段线只有相当有限的经济潜力，而领土争端本身造成进一步限制。对中国至关重要的能源安全也无法通过控制南海得以保障。

渔业和矿产

南海确有不可忽视的经济价值。整个南海渔业年产值在 200 亿美元左右，占全世界渔业产量八分之一。¹¹⁴ 然而由于过度捕捞，过去 10 年来渔业产量基本停滞；气候变化更会造成生态系统的恶化。即使在对气候、可持续开发政策最乐观的假设下，到本世纪末南海的渔业产值预计会下降 40%。¹¹⁵

南海海床上的矿物虽然可能成为重要金属的来源之一，其分布、纯度仍然需进一步探明。同时，而大规模开采技术仍然不成熟，而且对环境的严重破坏恐怕无法避免，会影响长期的经济效益。¹¹⁶ 若各方争先恐后地索取资源，更会两败俱伤。

可燃冰

南海海底可能有大量可燃冰（甲烷气水包合物），中国官方有时也提到它的潜在价值。一项 2023 年研究认为，整个南海可燃冰资源可能远超过中国在达到碳零排放之前的化石能源需求。¹¹⁷ 不过，目前可燃冰的开采、利用率甚低：根据中国学者 2022 年的一次

¹¹³ 例：Euan Graham (2025) ‘China’s geopolitical dominance game in the South China Sea’, Australian Strategic Policy Institute, <https://www.aspistrategist.org.au/chinas-geopolitical-dominance-game-in-the-south-china-sea/>; Rebecca Ratcliffe and Amy Hawkins (2023) “Risk of miscalculation” rises in South China Sea as Beijing ramps up aggressive tactics’, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2023/sep/29/risk-of-miscalculation-rises-in-south-china-sea-as-beijing-ramps-up-aggressive-tactics>.

¹¹⁴ Shui-kai Chang et al. (2020) ‘A step forward to the joint management of the South China Sea fisheries resources: Joint works on catches, management measures and conservation issues’, *Marine Policy*, Vol. 116, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X19305500#bib1>.

¹¹⁵ U Rashid Sumaila et al. (2021) ‘Sink or Swim: The future of fisheries in the East and South China Seas’, *ADM Capital Foundation, Hong Kong*, https://www.admcf.org/wp-content/uploads/2021/11/Sink-or-Swim-Full-Report_171121.pdf.

¹¹⁶ Wenbin Ma et al. (2022) ‘Status of Sustainability Development of Deep-Sea Mining Activities’, *Journal of Marine Science and Engineering*, Vol. 10, <https://www.mdpi.com/2077-1312/10/10/1508>; Priyanka Runwal (2023) ‘The deep-sea mining dilemma’, *Chemical & Engineering News*, <https://cen.acs.org/environment/water/deep-sea-mining-dilemma/101/i33>.

¹¹⁷ Mandy Zuo (2023) ‘In China’s deep-sea mining, the Dream is ready to raise “flammable ice” from the ocean’s depths’, *SCMP*, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3245492/chinas-deep->

估计，考虑到现有技术限制和商业化下的盈利要求，中国能在 30 年内从周边所有海域的可燃冰中提取的天然气最多仅 240 亿立方米。¹¹⁸除非在不远的将来中国能迅速提升开采技术，否则可燃冰的经济效益可忽略不计；而如果开采能力大幅提升，中国在南海争议区以外便能够开采足够的可燃冰，或能用专利技术与邻国合作，以可以接受的价格获取这些资源。

石油和天然气

南海底的传统碳氢化物资源的价值相对确定。美国外交关系学会（Council for Foreign Relations）的南海项目报告提供的数据是南海有 54,000 亿立方米的天然气储备，110 亿桶原油储备（这些是已经证实的加上据此推测的储备），这也经常被各媒体引用。其实，这数据出自美国能源信息署（Energy Information Administration）早在 2013 年的报告。¹¹⁹该署最近的报告（出版于 2024 年）将这些数字下调为 11,300 亿立方米天然气和 36 亿桶原油；另外，根据地质数据推测，这里有潜在的天然气储备 17,600 至 61,200 亿立方米，的原油 24 至 92 亿桶。不过，潜在油气储备由于开采难度不明，经济效益当前无法确定。西沙似乎也没有显著的化石能源储备，而南沙的储备因为主权争端难以开采，目前已发现的资源也大多在争端焦点之外。¹²⁰

当前，中方自身审批以进行开采的区域，仅有大约 14 亿桶原油和 1,600 亿立方米燃气。¹²¹越南审批的区域绝大部分不与中方区域重合，中越之间甚至有根据协定共同开发的地点。然而，马来西亚和菲律宾主张的管辖区域近半在九段线内，而这些海域有显著的天然气储备。¹²²假设资源以同等密度分布于已探明的区域，在这些多方声索的

sea-mining-dream-ready-raise-flammable-ice-oceans-depths; Pibo Su et al. (2022) 'Potential and Distribution of Natural Gas Hydrate Resources in the South China Sea', , *Journal of Marine Science and Engineering*, Vol. 10, <https://www.mdpi.com/2077-1312/10/10/1364>; 关于计量单位的转换，见 BP p.l.c. (2022) *Approximate conversion factors*, <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-approximate-conversion-factors.pdf>.

¹¹⁸ Xuejun Chen et al. (2022) 'Economic Critical Resources for the Industrial Exploitation of Natural Gas Hydrate', *ACTA Geologica Sinica*, Vol. 96, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1755-6724.14927>, 页 668-670.

¹¹⁹ AMTI-CSIS (无日期) *South China Sea Energy Exploration and Development*, <https://amti.csis.org/south-china-sea-energy-exploration-and-development/>; U.S. Energy Information Administration [下称 EIA] (2013) 'Contested areas of South China Sea likely have few conventional oil and gas resources', <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=10651>. 原文中的立方英尺在此转化为立方米。

¹²⁰ EIA (2024) 'South China Sea', https://www.eia.gov/international/analysis/regions-of-interest/South_China_Sea, 2024 年 3 月 21 日版本. 原文中的计量单位 Tcf 在此转化为立方米。

¹²⁰ AMTI-CSIS (无日期) *South China Sea Energy Exploration and Development*, <https://amti.csis.org/south-china-sea-energy-exploration-and-development/>.

¹²¹ EIA (2024) 'South China Sea', https://www.eia.gov/international/analysis/regions-of-interest/South_China_Sea.

¹²² AMTI-CSIS (无日期) *South China Sea Energy Exploration and Development*, <https://amti.csis.org/south-china-sea-energy-exploration-and-development/>.

九段线区域内估计有大约 7 亿桶原油和 4,400 亿立方米天然气（以及潜在的至多 18 亿桶油和 6,800 至 23,600 亿方气）。

这些石油资源经济效益相当有限。即使中国完全控制这些储备，根据它在 2024 年的用量计算，额外的 25 亿桶原油（最乐观的估算）不足其 8 个月的进口量或者 6 个月的用量；在交通电气化的趋势下，原油的重要性也会进一步降低。¹²³

九段线内的天然气储备可能是这里对中国最重要的额外资源。中国的天然气用量在 2024 年达到 4,200 亿立方米，其中自身产量不到 60%。¹²⁴同年，中国境内新探明 16,000 亿立方米的天然气储备；假设开采 30 年，已经能将自身产量提高到 3000 亿方/年。¹²⁵不过，完全控制九段线内的天然气资源（包括潜在储备）可在此基础上进一步增加中国现有天然气储备的 13%至 34%。¹²⁶而行业内预计，中国在 2040 年达到 6,500 亿立方米/年的天然气用量高峰，《人民网》也转报过 8,000 至 12,000 亿方/年的预测。用量翻倍确实也符合在能源使用增加的前提下，以天然气替换煤炭的战略。中国因此仍然需要输入大量天然气，而且确实也在扩大这方面的基础设施。¹²⁷

随后的分析将显示，这里的天然气储备不是中国能源安全的命脉。关于中国当下和将来的天然气用量、主要来源，包括未来可能拓展的来自伊朗或者俄罗斯的供给，本文的附录有较具体的估算。

能源与航运安全

根据现有的信息可见，即便不再进一步加速新能源的发展，为支撑未来天然气需求的增长，中方也有多个选项。中国已经投建可观的接收液化天然气的港口容纳能力，出于经济效益考量，第一方案应当是提高这些接收站的利用率，增加液化气进口。另外 2025 年 9 月中俄达成修建“西伯利亚力量-2”的共识，这一管线将大规模提升中国通过更为安全的陆路进口天然气的能力，¹²⁸可能在本世纪 30 年代初实现。

¹²³ EIA (2025) ‘China’s crude oil imports decreased from a record as refinery activity slowed’, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=64544>.

¹²⁴ 渠沛然 (2025) ‘去年天然气消费量或突破四千亿方’，《中国能源报》，转载于人民网，http://paper.people.com.cn/zgnyb/pc/content/202501/06/content_30051230.html.

¹²⁵ 人民网 (2025) ‘《2024 年国内外油气行业发展报告》发布’，转载于中国能源新闻网，https://www.cpnnews.com.cn/news/yq/202501/t20250123_1769065.html.

¹²⁶ 2023 年底，中国天然气技术可采储量约 67,000 亿立方米。见渠沛然 (2024) ‘储采比提升助力油气增产开采增效’，《中国能源报》，转载于人民网，http://paper.people.com.cn/zgnyb/pc/content/202412/09/content_30046256.html.

¹²⁷ 李玲 (2024) ‘中国是全球天然气市场重要引擎’，《中国能源报》，转载于人民网，http://paper.people.com.cn/zgnyb/html/2024-04/15/content_26056278.htm.

¹²⁸ Vladimir Soldatkin and Lidia Kelly (2025) ‘Russia and China bless vast new Power of Siberia 2 pipeline, Gazprom says’, *Reuters*, <https://www.reuters.com/business/energy/russia-china-bless-vast-new-power-siberia-2-pipeline-gazprom-says-2025-09-02/>.

若中国需进一步提高供应韧性和安全度，减少对海运液化气的依赖，可选择建造更多的中俄天然气管线。美国要求欧洲增加购买其天然气，欧盟自身对俄罗斯也会有戒心，欧洲通过“北溪”管线输入俄罗斯天然气的渠道恐怕难以恢复，因而增进中俄天然气合作如顺水推舟。另外，中国也可以投建经过巴基斯坦或者中亚的管线，以此更直接地购买伊朗丰厚的天然气资源。更多利用西域的地上交通也符合一带一路的考量。

在正常情况下，中国仍然可向南海邻国购买天然气，甚至与其合作开发。换言之，垄断南海远端的天然气可降低中国对进口天然气的依赖，但对海运的依赖仍然存在。同时，主权争端阻碍了南海资源的开采，让各方都无法获益。¹²⁹另外，天然气远非中国最主要的能源，目前占中国能源消费结构的9%，而液化天然气占约2.3%。¹³⁰如果以管线进口、陆上开采来应对大部分的天然气需求增长或提供冗余，对海运液化气的被动依赖无须显著增加，而中国能源安全也得以保证。

当前，南海仍是中国能源输入的要地：2023年所用石油的55%、进口的80%经过南海；通过南海运抵的液化气，占天然气用量的17%、进口量的40%以上。¹³¹日本、韩国能源进口确实也大量经过南海，不过假使中方封锁南海，它们的船只可以绕道印尼附近的海域，而额外的航运时间及成本应该可以承受，因此这并非日、韩的死穴。¹³²而美国可以选择在波斯湾等海域封锁中国的航运，南海远端的钻井、运输船也可能成为隐蔽行动的破坏目标，将升级冲突的抉择负担转移给中国。

相比之下，大陆上的管线或者油气、可再生能源供应设施难以隐秘手段破坏，而明目张胆的攻击很可能扩大冲突，敌方会因此更为忌惮。因此，提升中国能源安全的关键在于增加自身陆基、近海产能以及扩充来自俄罗斯、中亚的管线。¹³³至于其他物资的进出口，美军在地区外堵截中方航运，或者其他国家加入制裁，皆非中国以基于南海

¹²⁹ Nayantra D. Hensel (2024) 'The Contemporary Strategic, Maritime, and Economic Significance of the South China Sea', in Hensel (eds.) *Security Dynamics in the South China Sea*, 页 87.

¹³⁰ 李玲 (2024) '中国是全球天然气市场重要引擎', 《中国能源报》, 转载于人民网, http://paper.people.com.cn/zgnyb/html/2024-04/15/content_26056278.htm.

¹³¹ 关于中国石油天然气用量, 见 International Energy Agency (2024) 'China's oil demand, 2023 and 2035', <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/china-s-oil-demand-2023-and-2035>; 新华网 (2024) 'China's natural gas consumption up 7.6 pct in 2023', https://english.www.gov.cn/archive/statistics/202402/11/content_WS65c88aacc6d0868f4e8e3f68.html; 关于中国进口量, 见 EIA (2024) 'China imported record amounts of crude oil in 2023', <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=61843>; 陈钦强 (2024) '《中国天然气发展报告 (2024)》发布', 《中国石油报》, 转载于国能源新闻网, https://www.cpnn.com.cn/news/baogao2023/202408/t20240802_1724690_wap.html; 关于通过南海的化石能源总量, 见 EIA (2024) 'South China Sea', https://www.eia.gov/international/analysis/regions-of-interest/South_China_Sea, 2024 年 3 月 21 日版.

¹³² Nayantra D. Hensel (2024) 'The Contemporary Strategic, Maritime, and Economic Significance of the South China Sea', 编于 Hensel (编辑) *Security Dynamics in the South China Sea*, 页 78-79.

¹³³ 人工天然气储备仅用于调峰, 无法形成真正的战略储备。关于储量, 见 中国石油新闻中心 (2024), '我国储气库调峰储气能力不断升级', <https://news.cnpc.com.cn/system/2024/10/16/030144832.shtml>.

的军事力量可以解决。不过，中国自身在全球产业链的重要性本身可能是防止它国对华进行贸易封锁的最佳保障。

由上述分析可见，增进对南海的控制，并不给中国带来战略上或者经济上决定性的优势。从中国的角度而言，这些利益必须在中国的外务全局下进行衡量。

不丢卒而保车：中国的政策前瞻

中方不太可能在九段线内的主权权利主张上作出显著让步，但当前中国的主要利益不在于完全践行这些主张，而是在于避免邻国与美国加深军事合作。长期来说，东南亚各国也很可能选择更多地容纳中国的地位与利益，而不是依赖美国支撑自身在南海的声索。这也是中方自 2024 年来显著转向温和政策，与其它声索国通过外交低调处理争议的原因。

然而，中方的政策处于一个微妙的平衡中，在中方的言语中有体现。争议加剧时，中方的言论仍常常指责美国挑动、支配南海邻国。就中菲持续不下的争端，今年 3 月的两会记者会上，外交部长王毅言道，“菲方每次海上行动，编写剧本的是域外势力，承包直播的是西方媒体，而戏码千篇一律，就是处心积虑抹黑中国”。¹³⁴

虽然美方的参与确实给这些邻国提供重要筹码，如果中方过于强调各国对南海问题的关切、甚至其他当事国的行动是美国幕后操纵，忽略其他国家的利益考量，会给中方政策一个不利的出发点。无论中方决策者实际想法如何或者在不公开的外交会晤中用何言语，若其舆论攻势表达出一个片面的立场，会激化邻国的担忧和抵触，也可能在政治上作茧自缚。

隐患未除

南海周边诸国的角度看，中国是令人望而生畏的强邻，自 90 年代以来建立了在数、质量上均占绝对优势的武装力量，在南沙、西沙建造的国防工事更缩减了它们的安全距离。而九段线远离中国大陆、海南岛，划近它们自身海岸线，使之感到不安也不足为奇。不论中方主张的“历史性权利”依据如何充分，中方在南海远端的经济活动、军事部署的强度确是前所未有的。

北京可以坚信自己的政策是为了应对美国的围堵和侵扰，其军事部署也确实符合防御战略。但导弹、飞机等现代军械用于防御或者攻击行动，仅取决于使用的一方。作为

¹³⁴ 中华人民共和国外交部例行记者会 (2025) ‘王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问’，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202503/t20250307_11570443.shtml. 另见：中华人民共和国外交部例行记者会 (2024)，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202411/t20241111_11524524.shtml; 中华人民共和国外交部例行记者会(2023)
https://www.mfa.gov.cn/fyrbt_673021/202312/t20231213_11201681.shtml; 非常视野(2023) ‘布林肯刚走，越南就在南海挑事，不承认中方禁令，称损害“主权”’，[腾讯网](https://news.qq.com/rain/a/20230421A03ZXJ00)，<https://news.qq.com/rain/a/20230421A03ZXJ00>.

与中国有主权争端的当事国，各邻邦自然而然会认为，这些力量可以对它们构成直接的威胁。

换言之，中国改善自身与美国之间战略平衡的举措，削弱了其邻国本身的战略地位。各国战略利益决定于不变的地理和往往逐渐演化的实力对比，但地缘政治姿态随着国家之间的自我定位、相互认知的改变可能发生更快的变化。中国的军力崛起虽然改变了地区的平衡，南海周边邻邦的利益不在于加入美方遏制中国的战略。它们需在中美之间保持适当距离，避免被强势的一方完全主导，但具体的政策操作可能时有调整。

在中国力量差距如此显著的情况下，与其有直接主权争端的东南亚各国通过抱团、与美国合作以制衡中国乃地缘政治常理：战国时中原各邦的“合纵”，三国时蜀联合吴、羌抗魏，金、北宋联合伐辽，甚至中国在 70 年代与西方关系正常化，专注抵抗苏联，均为中国的战略家历来对这道理的实践。

而今，中国同时是这些国家最重要的贸易伙伴，中方带领建立、引领的国际机制（如亚洲基础设施投资银行和金砖国家）给它们在华盛顿主导的国际体系以外提供选项。同时，这些国家也多少知道，美国腹地远在太平洋对岸，其核心利益不在东南亚，终究可能决定撒手不管；而南海更直接关系中国经济、战略利益，且它是这一地区的常驻大国，与之长期敌对、决裂甚至开战不可取。

长远来看，这些国家未必不能接受中方在西太平洋的主导地位：过去上千年历史中，凭自身的力量和谋略，东南亚各地的社会和政体成功地保住它们作为大国邻邦的自主性和福祉。

目前中国处在与南海邻国提升关系的窗口期。在特朗普再次执政下，各国都更知觉美国在经贸问题上咄咄逼人的倾向，使它们有更紧迫的发展对华关系的需要，但前提是战略问题得以淡化。如果中方趁势采取强硬立场，它们仍会愿意牺牲经济利益以保障自身基本安全。同时，如果东盟被严重分化，部分成员可能判断地区内合作不足以平衡中国的影响，因而转向美国。比如，若菲律宾和柬埔寨之间的争议如 2012 年重演（当时菲指责柬埔寨受中方指使阻止了东盟外长会对南海争议发言），菲律宾可能受此驱使，远离东盟的框架而加紧与美国的双边军事合作。

在最极端情况下，东南亚的个别国家会与美国进行高度的军事合作，让美军在其境内成规模地部署战机、导弹，在中国南部沿海和海域实施拒止战术，成为中方自家门前的重大隐患。2024 年，美军确实开始在菲律宾轮换部署导弹发射器。¹³⁵ 如果菲政府认

¹³⁵ Jen Judson (2025) 'US Army plans Australia test of missile launcher that has irked China', *Defense News*, <https://www.defensenews.com/land/2025/03/27/us-army-plans-australia-test-of-missile-launcher-that-has-irked-china/>; Geoffrey Maitem (2025) 'Philippines set to host second Typhon missile system, signalling Trump's defence pledge', *SCMP*, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3303967/philippines-set-host-second-typhon-missile-system-signalling-trumps-defence-pledge>.

为中方有不可逆转的敌意，它更有可能欢迎美军增加部署并将其常规化。中国知名学者朱锋也在 2025 年初作出类似预警：虽然大多数东盟国家仍会在中美之间谋求平衡，特朗普重新上台后会继续在南海周边强化军力部署，以及在法律、经济方面诱导周边国家联合对华施压。¹³⁶ 短期内的政策失当可能给中国带来长期的危害。

历史性权利和历史经验

中国对南海问题的处置也可能波及中国和紧邻的大国印度、俄罗斯的关系。中印之间尚存数万平方公里、曾为之动武的领土争议，此边界更牵扯到西藏的安全；若中国为了离自己大陆千里以外的海域、岛礁毕露锋芒，印度会更担心中国对它日后也采取强硬政策。

俄罗斯虽与中国在 2008 年正式完成领土交换和划界，¹³⁷ 中方若过于强调自身在南海的“历史性权利”，可能让双方的激进民族主义成分、甚至俄罗斯政体内部一些人士联想到清朝在 19 世纪中页被沙皇俄国夺取的土地：外兴安岭。在 2023 年，中国官方出版地图开始要求对这一带的俄罗斯文地名换为清朝旧地名（例如“符拉迪沃斯托克”换为“海参崴”），向各方表明这段历史仍然对中方刻骨铭心。¹³⁸ 若中方在其他的领土争端上大张旗鼓，俄方的观察者甚至决策者难免担心中方会刻意或因民间意见驱使，而终究重提旧事。重起猜忌显然对双方有百弊无一利。

过去，中华人民共和国有很多与邻邦相互妥协，低调解决领土划界问题的经验。新中国几乎所有的陆地边界都是在建国后才最终界定，自 2008 年中俄和平置换领土后，仅剩中印之间尚存陆上领土纠纷；而在众多接壤国之间，中国仅与印度和前苏联因领土引发军事冲突。在与朝鲜，蒙古，巴基斯坦，哈萨克斯坦，塔吉克斯坦的纠纷上，中国均同意将大部分争议区领土划归对方；只有和缅甸与吉尔吉斯斯坦的协议给中国带来争议区的更多领土。¹³⁹ 这些妥协并不威胁中国的整体领土、国家安全，这些邻国也未因此得寸进尺，而解决这些领土争端消除了周边的一系列外交隐患。

美国优先

当下，中国最重大的外务问题是美国的对华政策，其他方面的政策均须顾及保护中国相对美国的战略地位。由于中方现有的南海中四个基地提供反介入优势，北京大概不

¹³⁶ 朱锋(2025)“‘特朗普 2.0 时代’美国的南海政策：趋势与应对”，《东南亚纵横》，转载于清华大学战略与安全研究中心，<https://ciss.tsinghua.edu.cn/info/nhwt/8079>。

¹³⁷ Li Xiaokun (2008) ‘China, Russia sign border agreement’, *China Daily*, https://www.chinadaily.com.cn/china/2008-07/22/content_6865847.htm。

¹³⁸ Geoff Raby (2024) *Great Game On: The Contest for Central Asia and Global Supremacy*, 页 149-151。

¹³⁹ 见 Elleman (编辑) *Beijing's Power and China's Borders*, 页 97 (哈萨克斯坦)，118-120 (朝鲜)，127 (吉尔吉斯斯坦)，176 (蒙古)，191 (缅甸)，220 (巴基斯坦)。

可能放弃这些领域；但如果中国把急于申索九段线内所有主权，其强力手段将邻国推向华盛顿的战略轨道，恐怕得不偿失。

中国要最有效地确保中美战略平衡，需提升总体经济实力和某些方面的军事力量，而南海带来的价值已接近顶点。如果各方看到美国既无法在南海战胜中国，也无法用经济手段取胜，这些邻邦甚至美国自身终将不得不调整政策。

这似乎也是中国决策者的认识。中方已经逐渐与各国搁置、缓和争议，也不再在南海新建、大规模扩充军事基地。越南在柏礁进行填海造陆，甚至建造机场，而中方除了进行外交抗议，并未对其阻止或者干扰。¹⁴⁰对解放军而言，越南的小规模军事设施不足为惧。而中国最近积极和印度、日本提升外交关系，这也都符合缩短战线，集中精力应对美国的方针。¹⁴¹

不过，中国所提倡“真正的多边主义”是否能践行在南海，还需看北京能否突破现有的双边外交模式，在南海与尽可能多的邻邦建立增进互信、协商、调解和共同开发的多边机制。在这种机制下，所有的争端国可能需要在某些海域、岛礁各作妥协，并且更明确地划界，尤其是明确各方的专属经济区。中国带头呼吁各国重申 2002 年的《南海各方行为宣言》，并率先就其中的十项原则、基于当前南海各方的现行地位作出保证，可能是必要的一步。同时《南海行为准则》的协商过程本身或许可作为提升地区稳定性的多边机制之一。

在中方看来，南海以外的国家，尤其是美国和澳大利亚在九段线内派军舰、军机航行，支持其他声索国，挑战的不仅是中国的主权，更是它所提倡的多边主义。解放军会持续采取跟踪、干扰等反制措施，但未必会用更高风险的行动方法。

美方现有的南海政策也不符合其自身利害考量。由于美军及其盟友已经难以在军事冲突中在南海立足，各方均清楚自由航行行动纯粹在中国的容忍下进行，仅具有象征性意义。¹⁴²而在如此远离美方基地的区域巡逻，美军的后勤负担远大于解放军的负担。本文之前已论证，南海并非中国唯一的航运咽喉，中国也有降低对该通道依存度的选项。如果中美在西太平洋的军力平衡继续倒向中国，美方估计会削减在南海对华的直接挑战，以此规避风险并节省资源。

¹⁴⁰ RFA staff (2024) ‘Vietnam builds airstrip on reclaimed island in South China Sea’, *Benar News*, <https://www.benarnews.org/english/news/philippine/vietnam-builds-airstrip-on-reclaimed-island-in-south-china-sea-10252024132012.html>; 中华人民共和国外交部例行记者会 (2025) https://www.mfa.gov.cn/fyrbt_673021/202502/t20250219_11558915.shtml

¹⁴¹ Yun Sun (2025) ‘China’s Trump Strategy’, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/china/chinas-trump-strategy>.

¹⁴² 关于这一论点，见 Sam Roggeveen (2025) ‘How should Australia respond to Chinese warships’ live fire?’, *The Interpreter*, The Lowy Institute, <https://www.loyyinstitute.org/the-interpreter/how-should-australia-respond-chinese-warships-live-fire>.

美方的撤退会消除中国本土附近的一个大国冲突导火索，也可能使得中国在南海问题上与邻国互动妥协具有更高的政治和战略可行性。如果中方持续保持耐心，将对外政策聚焦在中美战略平衡上，与其他声索国建立并完善南海上的互信、对话机制，中国自身周边的长期安全将得以显著提升。

结语

南海争端有深厚复杂的历史渊源，而中国及其历来政策只是其中一个方面。中方的南海主张基于自身对《联合国海洋法公约》的解释，时间上有延续性、空间上有局限性，也不是唯一与他国有冲突的主张。过去十余年来，中方确实加紧践行其主张，但争端加剧无法单纯归因于中国，而中方也多次体现它愿意以和平谈判来处理争端。各种证据指出，中方的利益和政策不在于效仿 19 世纪英、美的开疆拓土的政策，甚至不在于效仿美国的门罗主义。中国在此的主要利益在于在自身东、南方向建立缓冲区，这也符合其历来的防卫国土的方针。

美国及其盟友为挑战中国的主张对南海争端进行干预。这并未促进各方的和解，也未能阻止中国在南海建立防御性的优势。美方的干预法理上不明确，军事上难以取胜，因此其盟友谨慎地进行选择性参与。东南亚各国也并未一致拥护美国的手段，大多数争议国也有各自与中方缓解争议的方式。长此以往，美国可能认识到其干预成效甚微，而南海的战略重要性有限，也最终会淡出南海。

完全践行九段线内的主权、权利不会明显增益于中国的军事或者经济利益。对邻国采取耐心、缓和的政策，专注于中美力量平衡，最有助于提升中方战略大局。

这也正是中国当前的方针。但中方是否会保持对其他声索国的利益予以理解，并且引领建立一个持久、包容的多边机制，以在区域内处理南海争议，需拭目以待。与邻国在某些方面稍作相互让步虽然有政治上的难度，但可能有益于维护中国的长远利益。

出于谨慎，中方不会假设美国会将其在西太平洋的主导地位平安无事地转交给中国，或者东南亚各邻邦必定会接受中国的地位。但作为地区的常驻大国，中国和平处理南海问题的责任与能力也与日俱增。如何确保这片海域不成为隔阂各国的深渊，而是延续其千年历史，作为连接有长期来往的近邻乃至远洋各邦的渠道，是当下对中国国策最大的考验之一。¹⁴³

¹⁴³ 关于南海古代时的交通，见 Derek Heng & Schottenhammer (2024), 'The Pre-Colonial Heritage of the South China Sea', 编于 Hensel (编辑) *Security Dynamics in the South China Sea*, 页 21-33.

附录

表 1: 中国天然气供消预测

		2024 年供应 或者使用量 (亿立方米/ 年)	2030 年后供应或者 使用量 (亿立方米/ 年)	2040 年供应或者使用 量 (亿立方米/年)
总需求量		4260	约 6000	8000
陆地、近海开采		2460	约 3000 (开采新探明的储备)	3500 至 4000 (假设在只有少量新探明储量情况下, 显著增加开采强度, 但此后天然气开采量随“降碳”而降低)
现有 主要 进口 来源	中国-中亚管道	745	最多 850	850
	中俄一号管道	约 300	最多 380	380
	中俄二号管道 (西伯利亚力量二号)	0	最多 500 (如果建立并满负荷输送)	最多 500
	液化天然气 (LNG)	1055	1700 (50%负荷率) 3400 (接卸能力)	接卸能力约 3400
已规划的安全来源: 自身供应+管道		3505	4230 (以现有管道满负荷进口) 4730 (如果斯伯利亚力量 2 号届时以满负荷输送)	最多 5730
总计进口 (总消费减自身开采)		约 2100	约 3000	约 4000-4500
潜在 管线 进口 来源	北溪天然气调用至中国	0	0 (在 2030 年前基本不可能实现)	最多 1100
	伊朗-中国管线	0	0 (在 2030 年前基本不可能实现)	可以达到 500 至 1000 (参照中亚管道规模)

液化天然气进口依存度（液化气进口占总消费比例）	23-25%	最低约 25%	3%（假设高强度开采并新建来自伊朗、俄罗斯的管线） 35%（较保守地使用自身储备，不新建管线）
-------------------------	--------	---------	--

信息来源（依从左往右，从上往下的出现顺序）：渠沛然 (2025) ‘去年天然气消费量或突破四千亿方’，《中国能源报》，转载于人民网，

http://paper.people.com.cn/zgnyb/pc/content/202501/06/content_30051230.html; AIT

Events Co., Ltd. (2024) ‘从 2025 年全国能源工作会议洞悉中国天然气发展脉络’，

<https://www.lngtechevent.com/article/item-1954.html>; Cindy Liang (2023) ‘PetroChina

looking to resume Central Asia Gas Pipeline Line D construction in 2024: source’, S&P

Global, [https://www.spglobal.com/commodityinsights/es/market-insights/latest-](https://www.spglobal.com/commodityinsights/es/market-insights/latest-news/lng/122123-petrochina-looking-to-resume-central-asia-gas-pipeline-line-d-construction-in-2024-source)

[news/lng/122123-petrochina-looking-to-resume-central-asia-gas-pipeline-line-d-](https://www.spglobal.com/commodityinsights/es/market-insights/latest-news/lng/122123-petrochina-looking-to-resume-central-asia-gas-pipeline-line-d-construction-in-2024-source)

[construction-in-2024-source](https://www.spglobal.com/commodityinsights/es/market-insights/latest-news/lng/122123-petrochina-looking-to-resume-central-asia-gas-pipeline-line-d-construction-in-2024-source); Genevieve Donnellon-May (2023) ‘Beijing digs in for the

Central Asia-China gas pipeline’, *The Interpreter*, Lowy Institute,

<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/beijing-digs-central-asia-china-gas-pipeline>;

国家石油天然气管网集团有限公司 (2024) ‘中俄东线天然气管道全线贯通，年输气能力增至 380 亿立方米’，(中国) 国务院国有资产监督管理委员会，

<http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588124/c32272514/content.html>; 路透社 (2024)

‘China completes full pipeline for Power-of-Siberia gas’，

[https://www.reuters.com/business/energy/china-completes-full-pipeline-power-of-siberia-](https://www.reuters.com/business/energy/china-completes-full-pipeline-power-of-siberia-gas-2024-12-02/)

[gas-2024-12-02/](https://www.reuters.com/business/energy/china-completes-full-pipeline-power-of-siberia-gas-2024-12-02/); 特能源 (2025) ‘一文回顾 2024 年国内 LNG 进口’，重庆石油天然气交易

中心，<https://www.chinacqpgx.com/hy/shownews?id=13028>; 渠沛然 (2024) ‘LNG 接收站

发展需打好组合拳’，《中国能源报》，转载于人民网，

http://paper.people.com.cn/zgnyb/html/2024-04/15/content_26056310.htm; 李玲 (2024)

消费量保持每年 200 多亿立方米增长，中国是全球天然气市场重要引擎’，《中国能源

报》，转载于人民网，[http://paper.people.com.cn/zgnyb/html/2024-](http://paper.people.com.cn/zgnyb/html/2024-04/15/content_26056278.htm)

[04/15/content_26056278.htm](http://paper.people.com.cn/zgnyb/html/2024-04/15/content_26056278.htm); 张晋宇 and 季旺 (2024) ‘过剩一族又添 LNG 接收站?’，中

国石化，http://www.chinacpc.com.cn/info/2024-08-16/news_8628.html. *Enerdata* (2022)

‘The Nord Stream pipeline transported 59.3 bcm of Russian gas to Europe in 2021’，

[https://www.enerdata.net/publications/daily-energy-news/nord-stream-pipeline-](https://www.enerdata.net/publications/daily-energy-news/nord-stream-pipeline-transported-593-bcm-russian-gas-europe-2021.html)

[transported-593-bcm-russian-gas-europe-2021.html](https://www.enerdata.net/publications/daily-energy-news/nord-stream-pipeline-transported-593-bcm-russian-gas-europe-2021.html).

液化天然气以重量和体积计量的转换方法见 张抗 (2019) ‘我国天然气统计和计量方法需修正’，《中国能源报》，转载于人民网，http://paper.people.com.cn/zgnyb/html/2019-11/18/content_1956810.htm.

表 2: 中国石化在 2024 年的一则报告作对进口管道的供应量和需求更为保守的预计

表3 我国进口LNG量预测（单位：亿立方米）

类型		2025年	2030年	2035年
消费需求		4500	5500	6500
国产气供应量	常规气	2030	2320	2570
	煤层气	150	210	250
	页岩气	300	360	410
	煤制气	60	80	90
进口管道气供应量	中亚	440	550	600
	俄罗斯	380	480	540
	缅甸	45	45	45
进口LNG		1095	1455	1995
进口LNG折合万吨		7800	10400	14300

表4 我国LNG接收站平均负荷率预测

年份	2025年	2030年	2035年
进口LNG量（万吨）	7800	10400	14300
我国LNG接收站总规模（万吨）	22075	27780	27980
我国LNG接收站平均负荷率	35.3%	37.4%	51.1%

来源：张晋宇 and 季旺 (2024) ‘过剩一族又添 LNG 接收站?’, 中国石化, http://www.chinacpc.com.cn/info/2024-08-16/news_8628.html.