

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2016年7月 总第7期

南海仲裁案与南海秩序的未来

左希迎（中国人民大学）



国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

作为首批25家国家高端智库建设试点单位，人大国发院坚守“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”的目标，着眼于思想创新和全球未来，致力于发展成为具有国际影响力的中国特色新型智库，服务于国家发展战略与社会进步。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务做出决策。目前由人民大学校长刘伟教授担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学科研楼A座8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

左希迎，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员，中国人民大学国际关系学院讲师。主要研究领域为国际安全、美国外交政策和亚太地区安全。目前出版专著一部（《美国军事制度变迁的逻辑》，社会科学文献出版社，2015年），在《中国社会科学》、《世界经济与政治》和《美国研究》等期刊上发表学术论文十余篇，在《中国社会科学报》、《东方早报》和澎湃新闻等媒体发表评论十余篇。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：王涵，李春鹤；手机号码 17801016092，15711358906

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院；主编：聂辉华教授；E-mail: nads03@ruc.edu.cn

目 录

摘 要.....	5
一、准确理解南海仲裁案.....	6
二、截然对立的南海秩序观念.....	8
三、中国应该如何应对南海仲裁案.....	10

摘要

2016年7月12日，南海仲裁案仲裁庭公布了仲裁决议。南海问题一时成为中国外交政策中的关键议题。那么，如何看待南海仲裁案？中国如何应对这一局势？这些问题需要给予回答。总体而言，单纯从国际法角度看待南海问题是不够的，理解南海问题需要一个综合的维度，因此国际关系和国际法都不能忽视。事实上，当前南海存在两种不同导向的秩序观念。第一种以主权原则为导向，追求通过谈判协商和平解决争端，主张不管争议国家选择何种方式，都不能违背主权国家的意志，这种秩序观念的坚持者是中国。第二种以国际规则为导向，主张通过国际法或国际规范来解决争端，这种秩序观念的坚持者是菲律宾、越南和美国等国家。这两种秩序的对抗给南海秩序带来了不确定性，但是也有可能孕育中美合作的可能。应对当前南海的挑战，中国应该从制度建设和具体策略两个方面有所作为，加强战略评估和战略调适的能力，在具体策略上不断进行战略学习，掌握南海问题的主导权。

2016年7月12日下午5点，南海仲裁案仲裁庭公布了仲裁决议。仲裁结果对中国非常不利，国内舆论顿时一片哗然。中国外交部在第一时间发表了声明，重申中国“不接受、不承认”的政策。彼时，包括“里根”号航母在内的多艘美军舰艇集结南海及其周边，意在威慑中国。美国国务院当日发表声明称，南海裁决对中菲双方都有法律拘束力，希望双方遵守有关义务。一时间，南海上空乌云密布，大有风雨欲来之势。南海仲裁案有什么影响？南海仲裁案如何影响南海秩序？中国应该如何改进既有的南海政策？这些问题值得思考。

一、准确理解南海仲裁案

如果不计网民，仅仅将7月12日以来的知识界舆论进行分类，不难发现，对南海仲裁案的理解主要来自三种视角：第一类以新闻媒体为代表，更多是对现状的报道和评估，这一视角往往夸大南海仲裁案的威胁与后果，这反映了新闻媒体的一贯模式。第二类以国际关系学界为代表，更加关注应对策略，往往过于侧重应然的因素。第三类是国际法学界，更多关注仲裁案的程序性问题。

南海问题错综复杂，利益盘根错节，对于仲裁案，每个国家、每个人都可以从不同的角度来理解。南海仲裁案就像个棱镜，折射出了不同颜色的光。如果回到南海仲裁案本身，国际关系和国际法两个维度都不能忽视，问题是，在中国“不接受、不承认”的立场上，国际法的维度缺少了现实操作的基础。

事实上，根据《联合国海洋法公约》的规定，有四类法庭可以审

理海洋争端：国际海洋法法庭，国际法院，按照争端一方要求发起仲裁程序的仲裁法庭，以及按照特定争端组建的特别仲裁法庭。其中，根据第二八七条第五款的规定：“如果争端各方未接受同一程序以解决这项争端，除各方另有协议外，争端仅可提交附件七所规定的仲裁。”也就是说，即使中国不同意，菲律宾根据《公约》附件七的规定，有权利通过仲裁法庭提出仲裁程序。

当然，中国也是有权利不接受仲裁程序的。根据第二九八条第一款的规定：“一国在签署、批准或加入本公约时，或在其后任何时间，在不妨害根据第一节所产生的义务的情形下，可以书面声明对于下列各类争端的一类或一类以上，不接受第二节规定的一种或一种以上的程序。”早在2006年，中国政府已经依《公约》第二九八条规定提交排除性声明，不接受《公约》第十五部分第二节规定的任何仲裁管辖或强制程序。从这一点来看，菲律宾要求国际仲裁，在程序上并不合法。

国际法上存在的这种困境促使我们思考三个问题：

第一，国际法的限度。根据以上分析，《公约》事实上存在诸多可供各国按照自我利益解读的空间。如果单纯依照国际法来解决南海这么复杂的国际争端，最终结果恐怕是要成为一笔糊涂账。在南海问题上，国际法有很大的局限，尤其相关方之一是联合国安理会常任理事国的中国。由此可见，从单一视角无法理解南海问题的本质，多种视角可能更为全面、客观。

第二，大国是否应该接受国际法？就在南海仲裁案结果出来之前，

美国学者格雷厄姆·艾利森撰文直言：“中国无视南海仲裁是遵循一直以来的大国先例。”大国经常不接受国际仲裁也属常态，这是国际政治中的现实。然而，在一个日趋规则化的国际社会里，没有大国能无视国际法。对中国而言，应该遵守国际法并无疑问，而问题在于哪些国际仲裁可以不接受，这值得学术界群策群力。

第三，如果有些国际法可以不接受，这种选择会有什么后果？对一个成长中的大国而言，最尴尬的局面在于被扣上不遵守国际法和国际规则的帽子。所以，如何评估和选择，这个有待于国际法学界和国际关系学界的深入研究。

二、截然对立的南海秩序观念

冷战以后，某些重要的事件往往成为中国外交历史的时间节点，这包括1999年的炸馆事件、2001年的撞机时间、2008年的奥运火炬事件和2012年的反日游行事件。此次南海仲裁案，在冲击度上可能比之以往重大事件有所不及，但是在影响上却无疑能够比肩。作为亚太地区的战略要地，作为中国崛起的关键区域，南海的风吹草动无疑会波及到地区秩序。

当前，南海存在两种不同导向的秩序观念。第一种以主权原则为导向，追求通过谈判协商和平解决争端，主张不管争议国家选择何种方式，都不能违背主权国家的意志，这种秩序观念的坚持者是中国。相对而言，中国是当前国际社会中主权原则的坚定捍卫者，这不仅是基于中国自身的历史，也是基于主权观念跟中国所处位势相匹配。

梳理主权原则的起源要追溯到威斯特伐利亚体系，这一原则是二战后国际秩序的核心理念。从本质上来说，二战后国际秩序是以自由主义为基石的，它既推崇国家主权，亦同时包含着对人权、民族自决和自由航行的肯定。冷战后，普世权利日趋强势，国际社会形成了截然相对的两种逻辑：主权原则主张限制侵犯主权，普世权利坚持可以干涉主权。

理解南海的秩序理念，需要将其置于这一历史情境之下。

由此可以引申出，第二种以国际规则为导向，主张通过国际法或国际规范来解决争端，这种秩序观念的坚持者是菲律宾、越南和美国等国家。其实，这几个国家的初衷并不一致：美国旨在通过捍卫这一理念，以塑造中国的行为，构建一个基于规则的亚太安全秩序；菲律宾和越南则是因为实力较弱，只能靠规则削弱中国在南海上的合法性。

对于中国而言，坚持主权原则固然是我们南海政策之根本，但是忽视国际法无益于维护国家利益。中国政府有必要深入研读国际法，做到熟练应用。毕竟，只有在能够熟练使用的前提下，才能有资格选择不使用。

在南海两种秩序观念同时存在的情况下，中美两国发挥的作用殊为关键，两国的互动可能出现两种截然不同的态势。一方面，南海成为中美两国战略竞争的前沿，两国有可能会在国际规范、地区秩序和军事相遇等问题上出现分歧。另一方面，南海问题也可以成为中美两国之间机制和制度的生成器。中美两国也可以选择加强战略沟通，制定两国都能接受的规则。如果两国能够在南海达成大致的行为规范和

国际规则，这或许也是一件值得庆幸的事。

如果要满足第二种态势，意味着美国需要调整其对某些规则的期许，中国也要调整相应的立场。然而，就目前的发展趋势来看，第一种态势更为可能。其一，中美战略竞争的态势正在加剧。自美国提出亚太再平衡战略以来，特别是去年美国国内对华政策大辩论以来，中美关系已经发生了重要变化，这种变化被美国学者戴维·兰普顿称之为中美关系到了“临界点”，被中国学者达巍称之为中美两国的“战略共识”趋于瓦解。不管如何，中美在南海问题上步步加码的举动，对于两国关系具有风向标的意义。

其二，在美国强势介入南海问题、中国坚决捍卫主权的前提下，处在中美两个大国中间的东盟的地位难免会变得尴尬。自2012年东盟外长会议首次因南海问题而未发表联合声明以来，东盟国家内部已经屡现龃龉，这反映出一些明显态势，即由美国一手炒热的南海问题已经造成东盟国家内部出现裂痕。可以预测的是，未来中美在南海问题上的博弈更加激烈，东盟走向碎片化的风险也会变大。

中美在南海问题上的纷争正在冲击既有地区秩序。一定意义上，中美战略角力加剧了东亚各国间的裂痕，亚太国家正在选边站。

三、中国应该如何应对南海仲裁案

中国的南海政策涉及到多个部门，最优的策略选择无疑是统筹规划，整合制度体系，避免相关部门各自为战，造成不必要的战略资源浪费。最坏的选择是在南海问题上的战略规划和战略执行缺乏章法，

疲于应付各国的挑战。

为了避免出现这一趋向，中国政府应该在制度建设上下功夫。

首先，加强南海政策的评估机制。评估机制包括决策前的战略评估和执行后的战略评估。决策前的战略评估需要中国在南海政策上考虑以下方面：分析南海各相关国家和域外国家的政策选择动机，判断这些国家的政策选择；根据这些国家的选择，提出中国在南海问题上可供选择的政策方案；评估每一种政策方案的战略成本和战略收益，并作优先排序；估算政策与方案的战略效用，并对其他国家的反应，乃至偶然事件有充分的预备方案。与之相对应，执行后的战略评估则应该包括核算实际的成本与收益、总结需要改进之处等。

其次，战略调适也是重要的。以中美在南海仲裁案上的舆论战为例，中国一方面通过外交渠道，争取各国公开表态支持中国在南海问题的有关立场；另一方面，中国驻各国大使正在所在国媒体、智库和其他平台发声。中国的这套组合拳有明显的成效，一定程度上压制了美国和菲律宾等国的气焰，缓解了自身的战略压力。然而，这两种策略也存在值得思考并改进的空间。显而易见，这两种策略的战略成本都比较高昂。此外，要注意到一些重要国家在南海问题上选择两面下注的可能性。如果仔细分析，有些国家的表态多是立场宣示，存在含糊其词的问题。还需要考虑的一点是，如此众多的国家纷纷表态，在一定程度上又加剧了南海问题国际化的风险，而这与我们最初的战略设想相悖。

同时，在具体策略上，这需要中国不断进行战略学习，在以下五

个方面继续努力，逐渐掌握南海问题的主导权。

第一，提高在南海问题上使用国际法的能力。中国作为大国，尽管体量巨大到足以对冲部分不利因素，但是从长期看，中国仍然需要国际法和国际规则的缓冲。因此，中国应该加强国际法的使用能力，强化防护带。

第二，继续加强对南海岛礁的实际控制，逐步推进、完善岛礁的建设工作，以保证在现实博弈中立于不败之地。同时，进一步确认中国在南海的战略目标，清晰化九段线的具体内涵，以及阐释中国历史性权利的内容。

第三，防止民粹主义。此次南海仲裁案也凸显了民粹主义的危害，网络上叫嚣发动战争的民粹主义者不在少数，这值得引起警惕。

第四，及时安抚东盟国家，避免有些国家急剧转变立场。在东盟国家内部，有两类国家，一类是原来就不支持中国的，另一类是同情中国的。由于南海仲裁案做出了对中国不利的判决，中国需要安抚这些对中国持同情立场的国家。

第五，要与美国保持战略沟通，做好危机管控工作，避免在南海出现对峙的情况。中国既要避免过度反应，又要表达战略决心，这需要拿捏恰当。

对中国而言，南海问题是成长过程中必须跨过的一个门槛。如何在与相关国家互动中找到一个能被广泛接受的解决方案，这考验着领导人的政治智慧。对中国而言，工具箱里需要多准备几种工具，这也是一个大国学习的过程。当再次遇到这种局面时，中国的应对可能会

更加自如，心态也会更加从容。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=402>。