

# 构建南海非传统安全多边合作 整体架构研究<sup>\*</sup>

祁怀高

**【内容提要】** 近年来,南海非传统安全多边合作机制呈现“碎片化”特征,数量众多、不成体系、互不连属,造成了机制拥堵和功能重叠。南海多边合作机制“碎片化”和未形成多边合作整体架构的重要原因在于,中国、东盟声索国和域外大国这三类行为体各自牵头的机制多元共存,并对“谁的多边安全”“什么样的多边安全”“如何建立多边安全”这三个问题作出了各自的回答。构建南海非传统安全多边合作的整体架构,可将正在谈判中的“南海行为准则”作为“机制融合”的核心;同时,将《联合国海洋法公约》中的一些原则、“南海沿岸国合作机制”倡议融合到“南海行为准则”制定中;需要从高度紧迫且三类行为体尤其是中美都愿意合作的非传统安全威胁领域着手,并从已有的南海及其毗连海域非传统安全多边合作案例中获取经验。构建南海非传统安全多边合作的整体架构,相关国家应坚持四条基本原则:南海沿岸国寻求与域外大国的良性互动;打击跨国海盗和恐怖主义须作为优先选项;将提升海上能力建设作为重点;推进海洋环保和渔业资源管理的多边合作。

**【关键词】** 南海;非传统安全合作;中国;东盟声索国;域外大国;机制融合

**【作者简介】** 祁怀高,复旦大学国际问题研究院副院长、副研究员(上海 邮编:200433)。

**【DOI】** 10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2020.06.006

**【中图分类号】** D815; D823 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-574X (2020) 06-0129-24

---

\* 本文是 2020 年度国家社会科学基金一般项目“越菲南海共同开发政策的比较及中国的对策研究”(批准号:20BGJ081)的阶段性研究成果。作者感谢复旦大学国际问题研究院薛松助理研究员、《国际安全研究》杂志匿名审稿专家提出的建设性修改意见。文中疏漏由作者自负。

### 引言

2019 年以来,美国特朗普政府公开反对中国在南海的主张和行为,甚至在主权问题上“选边站”。比如,2019 年 7 月,美国国务院声明首次明确将中国在南海的主张称为“非法海洋主张”,指责中国“阻止东盟成员国获得超过 2.5 万亿美元的可采能源储备”;<sup>①</sup> 2020 年 7 月,美国国务卿蓬佩奥发表声明,声称中国在南沙群岛部分岛礁的主权主张和“涵盖大部分南海的资源权利主张完全不合法”。<sup>②</sup> 中国和东盟声索国在南海存在领土和海洋划界争议,中国不愿在这类传统安全问题上开展多边合作。<sup>③</sup> 美国政府的“选边站”立场使得南海的传统安全问题变得更为复杂,传统安全领域的多边合作更难以开展。

与此同时,南海及其毗连海域的各种非传统安全问题凸显。南海海上恐怖主义活动和海盗行为有加剧之势,人口走私和海上非法移民问题正在恶化,南海渔业资源面临过度捕捞威胁和海洋环境面临退化挑战。在南海地区传统安全合作难以实质性推进的背景下,相关国家提出了一些非传统安全合作倡议,开展了一些功能性领域的多边合作,有些多边机制在某些功能性领域已取得了一定的成效,但也存在一定的缺陷:目前,南海非传统安全合作的多边机制呈现“碎片化”特征,没有形成非传统安全多边合作的整体架构。“碎片化”主要体现在两个方面:一是已有的南海非传统安全多边合作机制数量众多、交织共存、功能重合,<sup>④</sup> 呈现出不成体系、互不连属的碎片化形态;二是已有的多边合作机制多由中国、东盟声索国或域外大国这三类行为体各自牵头构建,缺乏足够的包容性。特别是域外大国牵头构建的一些多边机制,不排除离间中国与其他南海沿岸国之间互信和合作的意图,给南海非传统安全合作带来消极影响。

---

<sup>①</sup> Morgan Ortagus, “Chinese Coercion on Oil and Gas Activity in the South China Sea,” Press Statement of the U.S. Department of State, July 20, 2019, <https://www.state.gov/chinese-coercion-on-oil-and-gas-activity-in-the-south-china-sea/>.

<sup>②</sup> Michael R. Pompeo, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” Press Statement of the U.S. Department of State, July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

<sup>③</sup> 关于南沙群岛领土问题,中国致力于与直接有关的当事国在尊重历史事实的基础上,根据国际法,通过谈判解决有关争议;关于南海海洋划界问题,中国主张同直接有关的当事国依据包括《联合国海洋法公约》在内的国际法,通过谈判公平解决南海海洋划界问题。参见中国外交部:《中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议》,2016 年 7 月 13 日, <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1380600.shtml>。

<sup>④</sup> 李志斐:《南海非传统安全问题的现状与应对机制分析》,载《太平洋学报》2020 年第 4 期,第 77 页。

因此, 本文将把研究重点放在“为什么南海迄今没有形成非传统安全多边合作的整体架构”和“如何在南海构建非传统安全多边合作的整体架构”这两个问题上。

非传统安全问题指的是, 主要来自非军事冲突领域并对人类生存和国家安全带来威胁的问题, 包括气候变化、资源稀缺、传染病、自然灾害、无序移民、食品短缺、人口走私、毒品交易和跨国犯罪等。<sup>①</sup> 在本文中, 南海的非传统安全问题主要包括: 海上恐怖主义、跨国海盗和海上武装劫船、海上非法移民和人口走私、海洋环境污染等; 而南海领土和海洋划界争议及其带来的海上安全挑战, 则归于传统安全挑战。

关于南海的界限, 本文参考了国际海道测量组织 (International Hydrographic Organization) 和弗兰德斯海洋研究所 (Flanders Marine Institute) 的数据。<sup>②</sup> 南海北部由台湾海峡与东海相通, 东部由许多海峡与太平洋沟通, 西南则通过马六甲海峡连接印度洋。南海北部连接的是中国领土广东、广西、海南、福建和台湾; 东部和东南部邻近菲律宾群岛; 南部则是马来西亚和文莱, 包括加里曼丹岛等; 西部和西南部邻接越南和马来半岛。<sup>③</sup> 本文分析时会涉及南海的毗连海域, 如马六甲海峡、泰国湾、苏禄海和苏拉威西海等。

南海周边由北向东而南至西共有 6 个沿岸国, 即: 中国 (包括祖国大陆和台湾)、菲律宾、马来西亚、文莱、印度尼西亚和越南。本文也会使用东盟声索国的提法, 涉及菲律宾、马来西亚、文莱、印度尼西亚<sup>④</sup> 和越南五国。近年来, 国内外学者对南海非传统安全合作进行了探讨。李峰和郑先武认为印度尼西亚独立主持的“处理南中国海潜在冲突研讨会”对东南亚海上安全机制的协同合作发挥了积极作用。<sup>⑤</sup> 高婧如从南海区域的双边渔业协定入手, 指出现有合作机制中存在的诸多问题, 提出了完善南海渔业合作机制的建议。<sup>⑥</sup> 任远喆和刘汉青针对南海地区存在的非传统

---

① Mely Caballero-Anthony, ed., *An Introduction to Non-Traditional Security Studies: A Transnational Approach*, London: Sage Publications, 2016, p. 6.

② International Hydrographic Organization, *Limits of Oceans and Seas*, 3rd edition, IHO Special Publication No. 23, 1953, [https://iho.int/uploads/user/pubs/standards/s-23/S-23\\_Ed3\\_1953\\_EN.pdf](https://iho.int/uploads/user/pubs/standards/s-23/S-23_Ed3_1953_EN.pdf); Flanders Marine Institute, “IHO Sea Areas,” Version 3, 2018, <https://doi.org/10.14284/323>.

③ 张海文:《南海及南海诸岛》, 北京: 五洲传播出版社 2014 年版, 第 11-12 页。

④ 印度尼西亚不认为其是南海声索国, 也不认为其与中国存在重叠海域。但在中国看来, 虽然印尼没有对中国南海岛礁提出任何权利要求, 但其以纳土纳群岛为基础主张的专属经济区和大陆架部分伸入到中国南海断续线范围内, 产生了重叠海域。参见张海文:《南海及南海诸岛》, 北京: 五洲传播出版社 2014 年版, 第 92 页。

⑤ 李峰、郑先武:《印度尼西亚与南海海上安全机制建设》, 载《东南亚研究》2015 年第 3 期, 第 52-61 页。

⑥ 高婧如:《南海渔业合作机制研究——以双边渔业协定为视角》, 载《海南大学学报 (人文社会科学版)》2015 年第 6 期, 第 15-22 页。

安全问题,研究影响南海地区非传统安全合作的四方面因素。<sup>①</sup>李忠林认为现在的南海安全机制面临有效性不足的问题,需要理顺不同机制之间的关系,加强中美在南海问题上的协调。<sup>②</sup>韦红和卫季认为东盟海上安全合作机制是囊括传统安全与非传统安全,同时以东盟为中心、域外大国为借力的多层次的安全合作机制。<sup>③</sup>吴士存和陈相杪从海洋秩序演变视角下研究南海海洋治理机制,认为中国与东盟国家应建立区域海洋治理合作机制网络,建立起基于规则的南海海洋治理体系。<sup>④</sup>洪农阐述了构建南海地区海上安全合作机制的重要性,认为南海地区国家近年来在打击海盗和海上恐怖活动方面保持了良好的合作态势。<sup>⑤</sup>李志斐梳理了南海地区跨国犯罪、海上灾害、生态环境安全和资源安全等四大类非传统安全问题,认为南海非传统安全的治理机制呈现机制拥堵和功能重叠特征,没能从根本上遏制非传统安全问题。<sup>⑥</sup>张水锴等以2017年6月设立的“南海渔业资源和管理研讨会”(SCS Fisheries Resources and Management Workshop)为例,建议采取“自下而上”的务实举措以实现南海渔业资源共同管理的目标。<sup>⑦</sup>保罗·米德福德(Paul Midford)认为日本南海海上安全合作主要利用三种政策工具:地区多边主义、政府开发援助和日本海岸警卫队的装备援助。<sup>⑧</sup>马克·瓦伦西亚(Mark J. Valencia)指出当前南海海上安全合作面临的挑战,如沿岸国之间缺乏互信、沿岸国在规模上的不对称性、中美在南海的竞争、技术上的障碍等。<sup>⑨</sup>伊恩·斯托里(Ian Storey)研究印度尼西亚、

① 任远喆、刘汉青:《南海地区非传统安全合作与中国的角色》,载《边界与海洋研究》2017年第3期,第80-95页。

② 李忠林:《南海安全机制的有效性及其解决路径》,载《东南亚研究》2017年第5期,第77-88页。

③ 韦红、卫季:《东盟海上安全合作机制:路径、特征及困境分析》,载《战略决策研究》2017年第5期,第32-48页。

④ 吴士存、陈相杪:《论海洋秩序演变视角下的南海海洋治理》,载《太平洋学报》2018年第4期,第25-36页。

⑤ 洪农:《论南海地区海上非传统安全合作机制的建设——基于海盗与海上恐怖主义问题的分析》,载《亚太安全与海洋研究》2018年第1期,第36-52页。

⑥ 李志斐:《南海非传统安全问题的现状与应对机制分析》,载《太平洋学报》2020年第4期,第69-80页。

⑦ Shui-Kai Chang, Nien-Tsu Alfred Hu, Samsudin Basir, Hai Vu Duyen, Prulai Nootmorn, Mudjekeewis D. Santos and Fayakun Satria, "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, June 2020, pp. 1-13.

⑧ Paul Midford, "Japan's Approach to Maritime Security in the South China Sea," *Asian Survey*, Vol. 55, No. 3, 2015, pp. 525-547.

⑨ Mark J. Valencia, "Maritime Security Cooperation in the South China Sea: Sailing in Different Directions," *The Diplomat*, September 17, 2018, <https://thediplomat.com/2018/09/maritime-security-cooperation-in-the-south-china-sea-sailing-in-different-directions/>.

马来西亚和菲律宾三国在苏禄—苏拉威西海的三边安全合作机制，认为来自中国、日本和美国等非东南亚国家给予的能力建设支持，有助于该地区三国应对海上安全挑战。<sup>①</sup> 赫尔迪·萨赫拉萨德（Herdi Sahrasad）等学者通过对阿布沙耶夫集团（Abu Sayyaf Group, ASG）与菲律宾棉兰老岛乃至整个东南亚海上恐怖主义事务之间相关联的分析，认为阿布沙耶夫集团是菲律宾南部地区局势长期紧张和东南亚海上攻击事件频发的一个根源。<sup>②</sup>

上述相关研究成果有的聚焦分析某一个国家（如中、美、日等）或集团（如东盟）提出的南海非传统安全多边合作设想，有的分析南海非传统安全多边合作的相关具体领域，有的指出了南海非传统安全机制存在的缺陷，这些都为笔者的研究提供了启发。但现有研究成果较少分析南海非传统安全机制的“碎片化”特征，较少探讨南海迄今未形成非传统安全多边合作整体架构的原因，以及如何通过机制融合构建南海非传统安全多边合作整体架构。

本文的主要内容如下：第一部分，解析当前南海地区面临的非传统安全挑战和多边合作面临的障碍；第二部分，研判中国、东盟声索国和域外大国三类行为体对南海多边安全合作的看法，重点聚焦这三类行为体对“谁的多边安全”“什么样的多边安全”“如何建立多边安全”这三个问题的回答；第三部分，梳理南海非传统安全多边合作的已有机制及启示；第四部分，提出构建南海非传统安全多边合作整体架构及其基本原则。

## 一 南海地区面临的非传统安全挑战 和多边合作面临的障碍

近年来，南海及其毗邻海域面临恐怖主义、海盗、人口走私和海上非法移民、渔业资源退化、海洋环境污染等非传统安全问题威胁。笔者将梳理南海及其毗连海域的各种非传统安全挑战，并分析南海多边安全合作面临的障碍。

### （一）南海地区的非传统安全挑战

苏禄—苏拉威西海（the Sulu-Celebes Seas）位于南海东侧，海域面积分别为

---

<sup>①</sup> Ian Storey, “Trilateral Security Cooperation in the Sulu-Celebes Seas: A Work in Progress,” ISEAS Perspective, No. 48, 2018, pp. 1-7, [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2018\\_48@50.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_48@50.pdf).

<sup>②</sup> Herdi Sahrasad, et al., “Maritime Terrorism Network: Threat and Security in Contemporary Southeast Asia,” *Walisongo: Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan*, Vol. 26, No. 1, 2018, pp. 115-146.

26 万平方千米和 28 万平方千米，<sup>①</sup> 沿岸国有菲律宾、马来西亚和印度尼西亚。近年来，苏禄—苏拉威西海已成为恐怖主义和跨国组织犯罪活动的重要海域。2019 年，苏禄—苏拉威西海海域至少报告 12 起登船、试图登船、攻击、劫持和绑架事件。<sup>②</sup> 总部位于菲律宾苏禄岛的阿布沙耶夫集团参与了该海域的多起绑架勒索赎金行为。比如，2019 年 9 月 23 日，阿布沙耶夫集团的 7 名武装分子在马来西亚沙巴附近的坦比桑岛（Tambisan Island）邻近海域绑架了 3 名印度尼西亚渔民；2019 年 6 月 18 日，阿布沙耶夫集团的 10 名武装分子在马来西亚拿笃（Lahad Datu）邻近海域绑架了 10 名马来西亚注册渔船上的渔民。<sup>③</sup> 2001 年 10 月起，阿布沙耶夫集团被联合国安理会列入恐怖组织制裁名单。<sup>④</sup>

海盗行为是对南海海上通道安全的最大威胁。2012~2019 年，东南亚发生了 1 164 起海盗和武装劫船事件，占同期世界海盗和武装劫船事件（3 210 起）的 36.3%。<sup>⑤</sup> 南海是重要的国际航运通道，承担了约 1/3 的全球航运量，2017 年，约 3.37 万亿美元的全世界贸易量经过南海地区。<sup>⑥</sup> 南海及其毗邻海域的马六甲海峡、巴士海峡、望加锡海峡、龙目海峡、巽他海峡等构成了沟通印太两洋的咽喉要道。其中，最具战略影响力的是连接太平洋与印度洋的马六甲海峡。该海峡全长约 600 海里，沿岸有新加坡、印度尼西亚和马来西亚等国家。《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》信息共享中心（ReCAAP ISC）的年度报告指出，2019 年，马六甲—新加坡海峡共报告 31 起海盗事件，而 2018 年仅有 8 起事件。<sup>⑦</sup>

---

① Ian Storey, “Trilateral Security Cooperation in the Sulu-Celebes Seas: A Work in Progress,” *ISEAS Perspective*, No. 48, 2018, p. 2, [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2018\\_48@50.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_48@50.pdf).

② Maritime Administration of U.S. Department of Transportation, “MSCI Advisory: 2020-003-Sulu and Celebes Seas-Piracy/Armed Robbery/Terrorism,” <https://www.maritime.dot.gov/content/2020-003-sulu-and-celebes-seas-piracyarmed-robberyterrorism>.

③ The Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against ships in Asia Information Sharing Centre (ReCAAP ISC), “List of Incidents (2019),” [https://www.recaap.org/resources/ck/files/Number%20of%20Incidents/Table%20of%20Incidents%20for%20Public%20Website%20\(2019\).pdf](https://www.recaap.org/resources/ck/files/Number%20of%20Incidents/Table%20of%20Incidents%20for%20Public%20Website%20(2019).pdf).

④ United Nations Security Council, “Abu Sayyaf Group,” updated January 18, 2018, [https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/aq\\_sanctions\\_list/summaries/entity/abu-sayyaf-group](https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/aq_sanctions_list/summaries/entity/abu-sayyaf-group).

⑤ Office of Naval Intelligence of U.S. Department of Defense, “Annual Worldwide Threat to Shipping (WTS) Summary 2019,” January 30, 2020, <https://www.oni.navy.mil/Portals/12/News/Weekly%20Piracy%20Reports/20200130%20Annual%20WTS.pdf?ver=2020-02-03-062943-397>.

⑥ Center for Strategic and International Studies, “How much Trade Transits the South China Sea?” <https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/#easy-footnote-bottom-1-3073>.

⑦ ReCAAP ISC, *ReCAAP ISC Annual Report 2019*, p. 35, <https://www.recaap.org/resources/ck/files/reports/annual/ReCAAP%20ISC%20Annual%20Report%202019.pdf>.

东南亚的人口走私和海上非法移民问题正在恶化。东南亚地区偷渡移民的偷渡方式复杂多样。<sup>①</sup> 柬埔寨和老挝是去往泰国或马来西亚的非正规移民的主要来源国；印度尼西亚是去往马来西亚、新加坡等国的劳工移民的来源国；缅甸是难民和非正规劳工移民去往东南亚和更远地区的主要来源国。<sup>②</sup> 据不完全统计，自 2014 年以来，大约 9.5 万人从缅甸海岸和孟加拉国出发，乘坐简易船只渡过安达曼海和马六甲海峡，来到马来西亚、印度尼西亚、菲律宾和泰国。<sup>③</sup> 印度尼西亚是一个重要的中转国，来自阿富汗、伊朗、伊拉克、巴基斯坦和斯里兰卡的移民会过境印度尼西亚，穿越帝汶海偷渡到澳大利亚。2009 年至 2013 年中期，超过 5 万名寻求避难者在印尼的运输工具帮助下偷渡到澳大利亚。<sup>④</sup> 这些寻求避难者到达澳大利亚后，在澳国内不仅引发了关于移民、难民保护和国家安全等高度政治化的辩论，而且使得此后的历届澳政府对寻求避难者采取了更为严格的限制政策。2014 年 11 月，澳大利亚政府宣布未来每年只能安置来自印度尼西亚的 450 名难民，且不会接收在 2014 年 7 月 1 日当天或之后在联合国难民署登记的任何难民。<sup>⑤</sup> 截至 2017 年 6 月，超过 1.4 万名难民和寻求避难者在印尼过着临时性的生活，滞留在印尼的难民和寻求避难者人数还在持续增加。<sup>⑥</sup>

南海渔业资源面临严重过度捕捞的威胁。2015 年，大约 12% 的全球渔获量来自南

---

① United Nations Office on Drugs and Crime, *Criminalisation of Smuggling of Migrants in ASEAN Member States, 2019*, p. 2, [https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2019/Criminalisation\\_of\\_Smuggling\\_of\\_Migrants\\_in\\_ASEAN\\_Member\\_States\\_UNODC\\_2019.pdf](https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2019/Criminalisation_of_Smuggling_of_Migrants_in_ASEAN_Member_States_UNODC_2019.pdf).

② United Nations Office on Drugs and Crime, *Migrant Smuggling in Asia: Current Trends and Related Challenges*, April 2015, [https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2015/som/Current\\_Trends\\_and\\_Related\\_Challenges\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2015/som/Current_Trends_and_Related_Challenges_web.pdf); United Nations Office on Drugs and Crime, *Migration Smuggling in Asia and the Pacific: Current Trends and Challenges*, Volume II, 2018, [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/2018-2019/SOM\\_in\\_Asia\\_and\\_the\\_Pacific\\_II\\_July\\_2018.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/2018-2019/SOM_in_Asia_and_the_Pacific_II_July_2018.pdf).

③ Zhen Sun, “Fostering More Effective Non-Traditional Maritime Security Cooperation in Southeast Asia,” April 2018, [https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2018/04/Fostering-More-Effective-Non-Traditional-MS-Cooperation-in-SEA-Z.Sun\\_.pdf](https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2018/04/Fostering-More-Effective-Non-Traditional-MS-Cooperation-in-SEA-Z.Sun_.pdf).

④ Antje Missbach, “De-demonising ‘People Smuggling’ between Indonesia and Australia,” The IIAS Newsletter 76, Spring 2017, <https://www.iias.asia/the-newsletter/article/de-demonising-people-smuggling-between-indonesia-australia>.

⑤ Elibritt Karlsen, “Refugee Resettlement to Australia: What are the Facts?” September 7, 2016, [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1617/RefugeeResettlement#\\_ftn77](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/RefugeeResettlement#_ftn77).

⑥ Lauren Farrow, “Smuggled Refugees Stuck amid Southeast Asia Crackdown,” June 5, 2017, <https://www.mindsglobalspotlight.com/@southeastasia/2017/06/05/32468/smugglers-customers-stuck-amid-sea-regional-crackdown>.

海,世界超过一半的渔船集中在南海,渔业从业人员大约 370 万人。<sup>①</sup>但南海海域渔业滥捕现象普遍,秩序混乱,渔业资源已被严重过度捕捞。自 20 世纪 50 年代以来,南海的渔业资源已经耗竭 70%~95%,南海的渔获率在过去 20 年中已下降 66%~75%。<sup>②</sup>由于海洋渔业资源具有流动性、共享性和整体性的特点,一国不可能做到对渔业资源的完全开发与管理。渔业资源是南海沿岸国众多渔民的生计来源,直接攸关各国渔民的民生。渔业纠纷成为南海争端的热点之一,处理不当有可能导致南海争端的意外升级。

南海的海洋环境退化已经到达警戒点。南海是世界上海洋生态系统最多样的海域之一,拥有世界珊瑚物种的 76%和珊瑚鱼物种的 37%。<sup>③</sup>超过 8 600 种海洋动植物物种栖息在南海。<sup>④</sup>但人为污染和气候变化已使得南海海洋环境的退化到达警戒点。人为污染包括倾倒未经处理的生活和工业废物、港口和海港业务、农业和水产养殖生产、采矿活动等。由于沿岸国民众对南海采取不可持续的使用方式,南海每 10 年将减损 30%的海草、16%的红树林和 16%的活珊瑚覆盖率。<sup>⑤</sup>近年来,南海大约 104 平方千米的珊瑚礁因为盗采砗磲而遭到毁坏,另外 58 平方千米珊瑚礁因为造岛活动而遭到毁坏。<sup>⑥</sup>气候变化导致南海海平面上升、海水温度变暖和海水盐度变化,对红树林、鱼类、海草等都产生了不良影响。1958~2014 年,南海部分海域的海水温度大约上升了 0.2 至 1℃。<sup>⑦</sup>1990~2000 年,南海的红树林数量以每年 1.61%的速度减少,这一速度显著高于世界年

① South China Sea Expert Working Group, "A Blueprint for Fisheries Management and Environmental Cooperation in the South China Sea," *Asia Maritime Transparency Initiative*, September 13, 2017, <https://amti.csis.org/coc-blueprint-fisheries-environment/>.

② South China Sea Expert Working Group, "A Blueprint for Fisheries Management and Environmental Cooperation in the South China Sea," *Asia Maritime Transparency Initiative*, September 13, 2017, <https://amti.csis.org/coc-blueprint-fisheries-environment/>.

③ Abhijit Singh, "A Looming Environmental Crisis in the South China Sea," *Asia Maritime Transparency Initiative*, August 12, 2016, <https://amti.csis.org/looming-environmental-crisis-south-china-sea/>.

④ Marie Antonette Juinio-Meñez, "Biophysical and Genetic Connectivity Considerations in Marine Biodiversity Conservation and Management in the South China Sea," *Journal of International Wildlife Law & Policy*, Vol. 18, No. 2, 2015, p. 111.

⑤ Southeast Asian Fisheries Development Center, "South China Sea Countries to Cooperate on Integrating Fisheries and Marine Ecosystem Management," November 1, 2016, <http://www.seafdec.or.th/home/tdnews?start=165>.

⑥ Rachael Bale, "Giant Clam Poaching Wipes out Reefs in South China Sea," *National Geographic*, July 12, 2016, <https://www.nationalgeographic.com/news/2016/06/south-china-sea-coral-reef-destruction/>.

⑦ Julius Cesar Trajano, Lina Gong, Margareth Sembiring and Rini Astuti, "Marine Environmental Protection in the South China Sea: Challenges and Prospects," *NTS Insight*, No. IN17-04, December 2017, pp. 7-8, [https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2017/12/MEP-Insight-1\\_11-Dec-2017\\_final\\_TN.pdf](https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2017/12/MEP-Insight-1_11-Dec-2017_final_TN.pdf).



平均速度 (1.04%)。<sup>①</sup>

## (二) 南海非传统安全多边合作面临的障碍

为应对南海地区的上述非传统安全挑战,相关国家已开展了一些功能性领域的多边合作。但由于存在一些障碍,导致南海非传统安全合作迄今未能深入推进,也未能形成多边合作整体架构。南海多边安全合作面临的障碍包括:中美在南海的竞争;相关国家在政治上缺乏互信;技术上的障碍。

中美竞争影响了南海多边安全合作的开展。中美南海竞争是两国在西太平洋海上竞争乃至全球战略竞争的一个缩影。近年来,美国打着维护“航行自由”的旗号,在中国南海邻近海域频繁开展军事行动,包括抵近侦察、在专属经济区内进行军事测量和情报搜集等。几乎每次美国军舰在中国南海诸岛邻近海域执行“航行自由行动”时,中国海军军舰从维护中国南海诸岛邻近海域安全的目的出发,必须对美舰采取识别查证和警告驱离行动。此外,美国批评中国“扩大使用非军事船只来胁迫对手”“不安全和不专业的海空操作”“在有争议的岛礁造岛”等。<sup>②</sup>中国希望在南海问题上,“美国不要选边站队”,“不要支持你所谓的盟国来对付中国”。<sup>③</sup>近年来,中美两国都与东南亚国家在南海开展了海上联合军演,也对东南亚国家提供了安全援助。在中美竞争加剧的情况下,东南亚国家和中美任何一方的安全合作都有可能被视为反对另一方,东南亚国家选边站的压力增大。大多数东南亚国家欢迎那些能增强其能力建设的援助,对于签署任何可能导致选边站或者为域外大国安全角色背书的地区性协议都会持保留态度。

相关国家之间缺乏互信也构成了南海多边安全合作的障碍。一些国家把南海海上安全合作视为增强其权力优势和展示其技术、财富、武器优势的机会,以暗中恐吓竞争者并观察和侦查竞争者的弱点。<sup>④</sup>一些东盟声索国对美国在南海扮演的角色存在疑虑。比如,2019年7月,菲律宾总统杜特尔特就美国一直促使和怂恿菲律

---

① United Nations Environment Programme, *Strategic Action Programme for the South China Sea*, August 25, 2008, p. 3, <http://www.unepscs.org/remository/startdown/1965.html>.

② U.S. Department of Defense, *The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment*, 2015, pp. 10-17, [https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/NDAA%20A-P\\_Maritime\\_Security\\_Strategy-08142015-1300-FINALFOR MAT.PDF](https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/NDAA%20A-P_Maritime_Security_Strategy-08142015-1300-FINALFOR MAT.PDF).

③ 中国外交部:《外交部副部长刘振民就南海问题与美国记者代表团座谈实录》,2016年5月23日, [https://www.fmprc.gov.cn/web/wjw\\_bj673085/zzjg\\_673183/bjhysws\\_674671/xgxw\\_674673/t1365621.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjw_bj673085/zzjg_673183/bjhysws_674671/xgxw_674673/t1365621.shtml).

④ Mark J. Valencia, “Maritime Security Cooperation in the South China Sea: Sailing in Different Directions,” *The Diplomat*, September 17, 2018, <https://thediplomat.com/2018/09/maritime-security-cooperation-in-the-south-china-sea-sailing-in-different-directions/>.

宾在南海对抗中国予以抨击，“你（美国）以为菲律宾人是蚯蚓吗？”<sup>①</sup> 中国与其他南海沿岸国开展海上安全合作，也面临政治互信不足的问题。比如，2015年4月，越共中央总书记阮富仲访华时指出，一些合作领域未能达到实质性的效果，而最大的障碍就是政治互信不够，主要原因是两国在南海（越通社原文使用“东海”表述，笔者注）问题的解决和处理办法上存在分歧。<sup>②</sup>

南海沿岸国开展多边安全合作还存在技术上的障碍。南海沿岸国在航行安全、海上搜救、海洋保护等领域缺乏共同的技术准则。南海沿岸国海岸警卫队的装备技术处于不同的发展阶段，差异性大，平台与系统也缺乏互操作性。在打击恐怖主义、海盗、持枪抢劫、非法药物和武器贩运、走私等海上跨国犯罪活动中，南海沿岸国有必要建立情报和信息共享机制，但存在技术上的难题。因为情报和信息共享非常敏感，有可能非直接地泄露情报信息来源和情报搜集方式。美国帮助其东南亚盟国和伙伴国加强了南海海上态势感知能力，一方面提升了这些国家快速有效应对海上安全威胁的技术能力；另一方面，美国把中国排除在外，且未与中国磋商地区海上态势感知网络的技术标准，实际上为南海沿岸国多边安全合作制造了技术障碍。

## 二 三类行为体的南海多边安全倡议分析

要回答“为什么南海迄今没有形成非传统安全多边合作的整体架构”这一问题，需要分析中国、东盟声索国和域外大国这三类行为体对多边安全合作的看法。笔者将分析三类行为体对“谁的多边安全”“什么样的多边安全”“如何建立多边安全”这三个关键问题的回答。

### （一）中国的南海多边安全倡议分析

中国是最大的南海沿岸国，在南海拥有重要的领土主权和海洋权益。近年来，中国一方面积极维护在南海的领土主权和海洋权益，另一方面积极提出南海多边安全合作倡议。

中国对“谁的多边安全”的回答是：包括中国在内的所有南海沿岸国的多边安全。中国外交部长王毅于2016年3月提出的“南海沿岸国合作机制”<sup>③</sup>和外交部时

---

① Joey A. Gabieta and Leila B. Salaverria, “Duterte Dares US: Declare War on China and We Will Join You,” *Philippine Daily Inquirer*, July 7, 2019, <https://globalnation.inquirer.net/177616/duterte-dares-us-declare-war-on-china-and-we-will-join-you>.

② 越通社：《越共中央总书记阮富仲与中共中央总书记、国家主席习近平举行会谈》，2015年4月8日，<https://zh.vietnamplus.vn/>。

③ 中国外交部：《外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问》，2016年3月8日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1346058.shtml>。

任副部长刘振民于 2017 年 3 月发表的“稳步推进南海沿岸国合作”演讲,<sup>①</sup> 虽未明确提及南海沿岸国具体包括哪些国家,但可以推论中国的倡议针对所有南海沿岸国。至于域外大国扮演的角色,中国外交部的态度是“反对域外势力插手南海事务”。<sup>②</sup>

中国对“什么样的多边安全”的回答是:既涉及维护领土主权和海洋权益等传统安全,又涉及打击恐怖主义、海盗、走私、非法捕鱼和防止环境退化等非传统安全。中国倡导共同、综合、合作、可持续的安全观。<sup>③</sup> 南海的多边安全要有利于维护中国的领土主权和海洋权益,有利于南海的和平与稳定。中国尊重和维护各国依据国际法在南海享有的航行与飞越自由,但坚决反对任何国家以航行与飞越自由为名,损害中国的主权和安全。<sup>④</sup> 在“航行自由”问题上,中国认为“南海地区的航行和飞越自由根本不存在任何问题”;<sup>⑤</sup> 但中国反对美国打着所谓“航行和飞越自由”的旗号,频繁派军舰军机到南海抵近侦察中国南海岛礁。在打击恐怖主义、海盗、走私、非法捕鱼和防止环境退化等非传统安全领域,中国与东盟声索国有着共同的利益,中国与域外大国也存在合作的可能性。

中国对“如何建立多边安全”的回答是:以“双轨思路”处理南海问题,倡议建立南海沿岸国合作机制。中国坚持通过双边谈判解决与相关国家在南海的有关争议。<sup>⑥</sup> 为了解决涉南海问题中的双边谈判与多边合作的关系问题,中国赞成并倡导以“双轨思路”处理南海问题,即有关争议由直接当事国通过友好协商谈判寻求和平解决,而南海的和平与稳定则由中国与东盟国家共同维护。<sup>⑦</sup> 中国外交部时任副

① 刘振民:《稳步推进南海沿岸国合作——在博鳌亚洲论坛 2017 年年会南海分论坛上的演讲》,2017 年 3 月 27 日, [https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/t1448859.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1448859.shtml)。

② 中国外交部:《2016 年 9 月 8 日外交部发言人华春莹主持例行记者会》,2016 年 9 月 8 日, [https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/t1395888.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1395888.shtml)。

③ 国务院新闻办公室:《中国的亚太安全合作政策》,2017 年 1 月, <http://www.scio.gov.cn/37236/38180/Document/1626688/1626688.htm>。

④ 中国外交部:《2019 年 11 月 22 日外交部发言人耿爽主持例行记者会》,2019 年 11 月 22 日, [https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/t1718089.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1718089.shtml)。

⑤ 中国外交部:《2018 年 10 月 16 日外交部发言人陆慷主持例行记者会》,2018 年 10 月 16 日, [https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/fyrbt\\_674889/t1604446.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1604446.shtml)。

⑥ 中国外交部:《中华人民共和国外交部关于坚持通过双边谈判解决中国和菲律宾在南海有关争议的声明》,2016 年 6 月 8 日, <https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/snhwtlcwj/t1370477.htm>。该声明指出,中国“将继续坚持在尊重历史事实基础上,根据国际法,通过双边谈判解决与菲律宾在南海的有关争议”。

⑦ 2014 年 8 月 9 日,中国外交部长王毅在出席中国—东盟(10+1)外长会后举行的记者会上表示,中方赞成并倡导以“双轨思路”处理南海问题。即有关争议由直接当事国通过友好协商谈判寻求和平解决,而南海的和平与稳定则由中国与东盟国家共同维护。参见《王毅:以“双轨思路”处理南海问题》,新华网,2014 年 8 月 9 日, [http://news.xinhuanet.com/world/2014-08/09/c\\_1112007229.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-08/09/c_1112007229.htm)。

部长刘振民认为,在南海建立沿岸国合作机制,可谓“天时、地利、人和”。“天时”指的是南海局势已经趋稳降温,各国在南海地区积极开展各领域海上务实合作大有可为;“地利”指的是在南海建立沿岸国合作机制有充足的国际法依据,国际上的成功案例比比皆是;“人和”指的是南海地区人民世代友好,南海沿岸国加强合作有着厚重的历史积淀。<sup>①</sup>笔者认为,中国倡导的“南海沿岸国合作机制”将是一个应对南海多种安全挑战的综合性多边合作机制,可以从南海高度紧迫且亟须解决的非传统安全威胁入手,循序渐进。“南海沿岸国合作机制”如能成功构建,将有效整合目前已呈“碎片化”的南海非传统安全多边合作机制。

### (二) 东盟声索国的南海多边安全倡议分析

近年来,东盟声索国一方面通过“抱团合作”和“对外平衡合作”等方式,试图确保它们在南海非法侵占的岛礁和维持它们的海洋管辖权;另一方面,以东盟名义或者单独提出南海多边安全合作倡议,试图主导南海多边安全机制构建。

东盟声索国对“谁的多边安全”的回答是:南海沿岸国的多边安全。在这一点上,东盟声索国与中国的回答有共识。至于域外大国扮演的角色,东盟声索国倾向于邀请美国、日本、澳大利亚等国在南海多边安全中发挥作用,以冲抵中国的影响力。

东盟声索国对“什么样的多边安全”的回答是:既涉及能够保护领土和海洋权益的传统安全,又涉及打击恐怖主义、海盗、分离主义等非传统安全。越南、菲律宾、马来西亚、文莱和印度尼西亚等国都是二战后独立的国家,独立过程中经历了激烈的国内和国际斗争,因此非常珍视各自的主权。这些东盟声索国都在20世纪80年代签署了《联合国海洋法公约》,援引该公约主张200海里的专属经济区。它们的领导人和人民倾向于把所获取的海域和资源视为“神圣的”国家遗产,尽管从法律上来讲那些陆地地物不过是一些岩礁。<sup>②</sup>东盟声索国为了维护它们的海洋管辖权主张,反对其他声索国的主张。这一民族主义视角压倒了“共同安全”的倡议,这既是南海声索国主要的共性,也是它们开展海上安全合作的主要障碍。<sup>③</sup>由于不少东盟声索国面积小、人口少、军事能力弱,它们对大规模杀伤性武器贸易、非商业性的航行自由和海上感

---

<sup>①</sup> 刘振民:《稳步推进南海沿岸国合作——在博鳌亚洲论坛2017年年会南海分论坛上的演讲》,中国外交部网站,2017年3月27日,[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/t1448859.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1448859.shtml)。

<sup>②</sup> Mark J. Valencia, “Maritime Security Cooperation in the South China Sea: Sailing in Different Directions,” *The Diplomat*, September 17, 2018, <https://thediplomat.com/2018/09/maritime-security-cooperation-in-the-south-china-sea-sailing-in-different-directions/>.

<sup>③</sup> Mark J. Valencia, “Maritime Security Cooperation in the South China Sea: Sailing in Different Directions,” *The Diplomat*, September 17, 2018, <https://thediplomat.com/2018/09/maritime-security-cooperation-in-the-south-china-sea-sailing-in-different-directions/>.

知能力等并不特别关注；而中国和域外大国则特别关注这一类安全事务。如苏禄—苏拉威西海沿岸国深受恐怖主义、海盗和分离主义等非传统安全的威胁，因此，这些沿岸国希望与域内外国家合作共同打击上述非传统安全威胁。

东盟声索国对“如何建立多边安全”的回答是：采取“抱团合作”和“对外平衡合作”等方式，积极提出多边安全合作倡议，并在多边安全机制中居于领导和中心地位。“抱团合作”体现在以东盟名义或者相关东盟国家联合起来应对南海的各种安全威胁。比如东盟防长扩大会议和东盟海事论坛扩大会议等东盟主导的机制，新加坡、印度尼西亚、马来西亚三国共管马六甲海峡以打击海盗和维护航道安全，印度尼西亚、马来西亚和菲律宾三国在苏禄—苏拉威西海合作打击海盗和恐怖主义等。“对外平衡合作”体现在两个方面：一是东盟声索国同时与中国、美国、日本、澳大利亚和印度等大国开展海上安全合作，以平衡各大国在南海的影响力；二是借助这些大国来提升海上能力建设，抵御海上非传统安全威胁。东盟构建了东盟地区论坛（1994年7月）、东盟海事论坛扩大会议（2012年10月）、东盟防长扩大会议（2010年10月）等多边机制，试图在这些机制中扮演中心角色。

### （三）域外大国的南海多边安全倡议分析

美国、日本、澳大利亚等域外大国虽然在南海都没有领土主权和海洋权益声索，但都认为南海涉及它们的重大利益，积极介入南海事务和南海多边安全合作。

域外大国对“谁的多边安全”的回答是：包括域外大国在内的南海多边安全。据2020年7月美国助理国务卿史达伟（David R. Stilwell）发表的涉南中国海谈话判断，美国认为其理所当然地应包括在南海多边安全机制中。史达伟的谈话指出，近年来，美国支持东南亚伙伴国加强海上能力建设，重申了盟友关系，保持了强劲的军事活动，包括“航行自由行动”，双航母演习，战略轰炸机巡航，与其盟友和伙伴开展联合演习等。<sup>①</sup>美国的真实目的是要维护其在亚太地区的海上霸权，主控南海地区海上安全格局，推回中国在南海的“自信”政策。日本要在南海多边安全中发挥作用，其目的是确保海上通道安全，扩展其在东南亚的政治和安全作用。日本还认为东海争端与南海争端有着日益紧密的联系，担心中国在南海的“强硬”政策会应用到东海的中日争端上，因此日本需要介入南海事务。<sup>②</sup>澳大利亚由于接近2/3的出口要经过南海，因此也认为其必须在南海多边安全合作中发挥重要作用。

<sup>①</sup> David R. Stilwell, “The South China Sea, Southeast Asia’s Patrimony, and Everybody’s Own Backyard,” July 14, 2020, <https://www.state.gov/the-south-china-sea-southeast-asias-patrimony-and-everybodys-own-backyard/>.

<sup>②</sup> Paul Midford, “Japan’s Approach to Maritime Security in the South China Sea,” *Asian Survey*, Vol. 55, No. 3, 2015, p. 547.

域外大国对“什么样的多边安全”的回答是：确保军舰航行自由、反对中国“胁迫”、强化东盟声索国的海上能力建设等。美国把针对中国的“航行自由行动”视为海上安全行动的优先选项，尽管联合反海盗和反恐怖巡逻得到了域内国家的更多支持。<sup>①</sup> 域外大国的上述传统安全关注及其衍生领域，更多地引发了与中国之间的争论，而非合作。

域外大国对“如何建立多边安全”的回答是：积极提出倡议和担任领导者，并心照不宣地构建针对中国的联合体。美国特朗普政府的做法是确保一个“自由和开放”的印太，将南海安全机制纳入其主导的印太战略框架内。美国将“海上自由”（freedom of the seas）视为其关键性的国家利益之一，认为南海沿岸国的过度海洋主张限制了海上自由行动。<sup>②</sup> 美国认为，对于像南海这样的“全球公域”（Global Commons），美国将继续在国际法允许的任何地方开展飞越和航行自由行动，并鼓励其盟国和伙伴开展同样的行动。<sup>③</sup> 日本通过官方发展援助、加强海岸警卫队合作等方式，积极参与南海多边安全合作，以确保南海的航行安全并制衡中国在南海的“自信”。比如，日本召开有关国家海岸警卫队主管参加的会议，推动缔结《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》（2004年11月缔结）。日本在东南亚和南海的海上多边安全合作倡议，有其战略主动性，并不必然受日美同盟的牵制。澳大利亚除在南海开展军舰航行和军机飞越行动外，主要是与印尼等东南亚国家开展海上安全合作，打击非传统安全威胁。

由上可见，三类行为体在回答三个关键问题时，有着非常不同的答案。中国、东盟国家、域外国家在南海就像“在同一水域航行，但有着不同的任务和驶向不同方向的船只”。<sup>④</sup> 任何成功的南海多边安全合作，都必须照顾到上述三类行为体的利益，并从上述三个问题的回答中找到共识性的答案。

### 三 南海非传统安全多边合作的已有机制及启示

笔者将在第三部分梳理南海非传统安全多边合作的已有机制，分析南海及其毗

---

<sup>①</sup> Mark J. Valencia, “Maritime Security Cooperation in the South China Sea: Sailing in Different Directions,” *The Diplomat*, September 17, 2018, <https://thediplomat.com/2018/09/maritime-security-cooperation-in-the-south-china-sea-sailing-in-different-directions/>.

<sup>②</sup> U. S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, p. 43, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

<sup>③</sup> U. S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, p. 43, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

<sup>④</sup> Mark J. Valencia, “Maritime Security Cooperation in the South China Sea: Sailing in Different Directions,” *The Diplomat*, September 17, 2018, <https://thediplomat.com/2018/09/maritime-security-cooperation-in-the-south-china-sea-sailing-in-different-directions/>.

邻海域非传统安全多边合作的已有案例，并探讨这些案例带来的启示。

### （一）南海非传统安全多边合作的现有机制

为应对南海及其毗邻海域的非传统安全挑战，相关国家已提出了一些倡议，并开展了一些功能性领域的多边合作（参见表 1）。在综合性领域，包括 1990 年 1 月开始每年召开的“处理南中国海潜在冲突研讨会”、1993 年 6 月成立的亚太安全合作理事会、1994 年 7 月成立的东盟地区论坛、2002 年 11 月达成的《南海各方行为宣言》、从 2002 年起每年召开的香格里拉对话会、美国于 2004 年 3 月提出的“地区海上安全倡议”（RMSI）、新加坡于 2009 年 4 月成立的“信息融合中心”（IFC）、自 2010 年 10 月起每年召开的东盟防长扩大会议、中国于 2016 年 3 月倡议的南海沿岸国合作机制、正在谈判中的“南海行为准则”等。在打击海上跨国犯罪领域，包括印度尼西亚和澳大利亚于 2002 年发起的“巴厘进程”、2004 年 11 月缔结的《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》（ReCAAP）、2006 年 11 月成立的 ReCAAP 信息分享中心（ISC）、2017 年 6 月达成的苏禄—苏拉威西海沿岸三国海上巡逻合作。在保护海洋环境和渔业资源领域，包括 1993 年 11 月起开展的“东亚海环境管理伙伴关系计划”（PEMSEA）、2008 年 8 月起开展的“扭转南海和泰国湾环境退化趋势”项目、2017 年 6 月召开的“南海渔业资源和管理研讨会”等。在维护航道安全领域，包括 1969 年成立的马六甲海峡委员会（MSC）、2004 年起开展的“马六甲海峡巡逻”机制（MSP）、美国于 2019 年 8 月提出的“东南亚海上通道执法倡议”（SEAMLEI）等。

在表 1 列出的众多涉南海地区的多边海上安全合作机制中，有些机制在某些功能性领域已取得了一定的成效。比如有关国家在马六甲—新加坡海峡开展的联合巡逻和打击海盗，有关国家在苏禄—苏拉威西海海域合作开展的打击海盗和恐怖主义等。

马六甲—新加坡海峡沿岸国家在域外国家的援助下打击海盗并增进航行安全，是南海及其毗邻海域非传统安全多边合作的一个重要案例。为了确保马六甲—新加坡海峡的航行安全，印度尼西亚、马来西亚和新加坡三个海峡沿岸国构建了“马六甲海峡巡逻”（Malacca Straits Patrol, MSP）机制，泰国于 2008 年开始成为“马六甲海峡巡逻”的第四个正式成员国。<sup>①</sup>“马六甲海峡巡逻”机制包括：2004 年起开展的“马六甲海峡海上巡逻”（Malacca Straits Sea Patrol, MSSP）；2005 年发起的“空中之眼”（Eyes-in-the-Sky）倡议；2006 年设立的“信息交换集团”（Intelligence

<sup>①</sup> Singapore Ministry of Defence, “Fact Sheet: The Malacca Straits Patrol,” April 21, 2015, <https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2016/april/2016apr21-news-releases-00134/>.

表 1 涉南海地区非传统安全多边合作机制和倡议

类别名称 \ 指标		成立 (提出) 时间	功能与领域	行为 主体 性质	参与国家 (成员)
综合性	处理南中国海潜在冲突研讨会	1990年 1月	通过信任建立措施来调解南海争端	二轨	印度尼西亚倡议召开 中国 (含中国台湾)、东南亚国家
	亚太安全合作理事会	1993年 6月	亚太安全与对话合作机制	二轨	21 个成员理事会: 澳大利亚、文莱、柬埔寨、加拿大、中国、欧盟、印度、印度尼西亚、日本、朝鲜、韩国、马来西亚、蒙古国、新西兰、巴布亚新几内亚、菲律宾、俄罗斯、新加坡、泰国、美国和越南
	东盟地区论坛	1994年 7月	就亚太地区政治安全问题举行非正式磋商	政府间	27 个成员: 东盟 10 国、中国、日本、韩国、朝鲜、蒙古国、印度、巴基斯坦、孟加拉国、斯里兰卡、俄罗斯、美国、加拿大、澳大利亚、新西兰、巴布亚新几内亚、东帝汶和欧盟
	《南海各方行为宣言》	2002年 11月	促进南海地区和平、友好与和谐	政府间	中国、东盟 10 国
	香格里拉对话会	2002年	亚洲地区防务安全论坛	一轨半	参与者来自 28 个国家
	地区海上安全倡议 (RMSI)	2004年 3月	通过提升地区合作以加强东亚和太平洋地区的海上安全	政府间	美国时任太平洋司令部司令官托马斯·法戈 (Thomas B. Fargo) 提出
	信息融合中心 (IFC)	2009年 4月	通过信息共享来加强地区海上安全	政府间	新加坡海军倡议成立 澳大利亚、文莱、柬埔寨、加拿大、中国、智利、法国、希腊、印度、印度尼西亚、意大利、日本、马来西亚、缅甸、新西兰、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾、南非、韩国、泰国、英国、美国和越南
	东盟防长扩大会议	2010年 10月	加强安全和防务合作	政府间	东盟 10 国和 8 个对话伙伴国 (澳大利亚、中国、印度、日本、新西兰、韩国、俄罗斯和美国)
	南海沿岸国合作机制	2016年 3月	南海合作	政府间	中国政府倡议 南海沿岸国
	“南海行为准则”	谈判中	以规则治理南海	政府间	中国、东盟 10 国



续表 1

类别名称	指标	成立 (提出) 时间	功能与领域	行为 主体 性质	参与国家 (成员)
打击海上跨国犯罪 (海盗、恐怖主义、人口走私等)	巴厘进程	2002年	打击人口走私、人口贩运和跨国犯罪	政府间	印度尼西亚和澳大利亚共同主持, 49个成员, 包括45个成员国家和4个国际组织
	《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》(ReCAAP)	2004年11月缔结	加强亚洲地区预防和打击海盗及武装劫船方面的区域合作	政府间	20个签字国: 澳大利亚、日本、新加坡、孟加拉国、韩国、斯里兰卡、文莱、老挝、泰国、柬埔寨、缅甸、英国、中国、荷兰、美国、丹麦、挪威、越南、印度和菲律宾
	ReCAAP 信息共享中心	2006年11月	负责报告海盗活动、调查海盗事件和缔约国间分享资讯	政府间	20个成员国, 同ReCAAP的20个签字国
	苏禄—苏拉威西海三国海上巡逻	2017年6月	苏禄海和苏拉威西海海上打击跨国犯罪合作	政府间	菲律宾、马来西亚、印度尼西亚
保护海洋环境和渔业资源	东亚海环境管理伙伴关系计划(PEMSEA)	1993年11月	通过整体性管理方案保护东亚海环境	政府间	联合国环境署、国际海事组织、文莱、柬埔寨、中国、菲律宾、印度尼西亚、泰国、越南、新加坡、朝鲜和韩国
	“扭转南海和泰国湾环境退化趋势”项目	2008年8月	南海环境保护项目	政府间	联合国环境署/全球环境基金牵头组织柬埔寨、中国、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、泰国和越南
	南海渔业资源和管理研讨会	2017年6月	南海渔业管理研讨	二轨	(台湾) 中山大学海洋事务研究所组织中国(包括台湾)、菲律宾、印度尼西亚、马来西亚、泰国和越南
维护航道安全	马六甲海峡委员会(MSC)	1969年	维护马六甲海峡航道安全	非政府	日本、马来西亚、印度尼西亚和新加坡
	马六甲海峡巡逻(MSP)	2004年	维护马六甲海峡海上安全	政府间	印度尼西亚、新加坡和马来西亚, 泰国于2008年加入 马六甲海峡巡逻机制包括: “马六甲海峡海上巡逻”、“空中之眼”倡议、“信息交换集团”
	东南亚海上通道执法倡议(SEAMLEI)	2019年8月	为沿岸国海岸警卫队和其他相关利益方提供培训, 以加强共同操作能力和情报共享	政府间	美国政府提出, 原称“泰国湾行动计划”, 对象为东南亚国家

资料来源: 作者根据相关资料整理。

Exchange Group, IEG)。<sup>①</sup> 从2011年起,上述四个海峡沿岸国开始开展马六甲海峡巡逻演习。在域外国家中,日本较早与马六甲海峡沿岸国开展航行安全合作。1969年,日本财团(Nippon Foundation)和工业界提供财政支持,建立了非官方性质的马六甲海峡委员会。<sup>②</sup> 该委员会的主要活动包括:加强海上航行安全研究、碳氢化合物调查、清理沉船、安装助航设备、合作维护助航设备、研究海峡内的海上安全、建设海上灯塔、捐赠浮标供应船等。<sup>③</sup> 2004年3月,美国太平洋司令部时任司令托马斯·法戈提出“地区海上安全倡议”。该倡议旨在通过提升地区合作以加强东亚和太平洋地区的海上安全,尤其是马六甲海峡的安全。<sup>④</sup> 马来西亚和印度尼西亚反对美国的这一提议,不愿给予域外大国在两国的“后院”自由巡逻和随意执法的权限。<sup>⑤</sup> 不过,在美国强大的资金和技术援助的诱惑下,印度尼西亚、马来西亚后来同意与美国进行双边接触,联合举行地区性研讨会。

苏禄—苏拉威西海沿岸国家和域外国家合作打击海盗和恐怖主义,是南海及其毗邻海域非传统安全多边合作的另一个重要案例。2016年5月,印度尼西亚、马来西亚和菲律宾三国签署《在共同关注的海域采取即时措施应对安全议题的联合声明》。<sup>⑥</sup> 该联合声明签署13个月后的2017年6月,三国才正式启动了三边海上巡逻;而空中巡逻直到2017年10月才开始。从声明到行动的13个月时长,显示了主权和管辖权事务的政治敏感性,以及三国在巡逻船只、人员和燃料方面的限制。<sup>⑦</sup> 新加坡通过信息融合中心(IFC)为苏禄—苏拉威西海沿岸三国分享了信息和情报,其他

---

<sup>①</sup> Singapore Ministry of Defence, “Fact Sheet: The Malacca Straits Patrol,” April 21, 2015, <https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2016/april/2016apr21-news-releases-00134/>.

<sup>②</sup> Eiichi Kato, “Activities and View of the Malacca Strait Council,” The 8th Co-operation Forum, October 5-6, 2015, [http://www.cm-soms.com/uploads/2/40/CF2-2-1%20Activities%20and%20Views%20of%20MSC%20\(MSC\).pdf](http://www.cm-soms.com/uploads/2/40/CF2-2-1%20Activities%20and%20Views%20of%20MSC%20(MSC).pdf).

<sup>③</sup> Eiichi Kato, “Activities and View of the Malacca Strait Council,” The 8th Co-operation Forum, October 5-6, 2015, [http://www.cm-soms.com/uploads/2/40/CF2-2-1%20Activities%20and%20Views%20of%20MSC%20\(MSC\).pdf](http://www.cm-soms.com/uploads/2/40/CF2-2-1%20Activities%20and%20Views%20of%20MSC%20(MSC).pdf).

<sup>④</sup> GlobalSecurity.org, “Regional Maritime Security Initiative,” <https://www.globalsecurity.org/military/ops/rmsi.htm>.

<sup>⑤</sup> Joshua Ho, “Operationalising the Regional Maritime Security Initiative,” *IDSS Commentaries*, No. 18, May 27, 2004, p. 1, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CO04018.pdf>.

<sup>⑥</sup> Marguerite Afra Sapiie, “Indonesia, Malaysia, Philippines Sign Maritime Security Declaration,” *The Jakarta Post*, May 5, 2016, <https://www.thejakartapost.com/news/2016/05/05/indonesia-malaysia-philippines-sign-maritime-security-declaration.html>.

<sup>⑦</sup> Ian Storey, “Trilateral Security Cooperation in the Sulu-Celebes Seas: A Work in Progress,” *ISEAS Perspective*, No. 48, August 27, 2018, p. 3, [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2018\\_48@50.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_48@50.pdf).

东南亚国家则不太可能为它们提供重要的帮助。近年来，中国、日本、美国和澳大利亚为苏禄—苏拉威西海沿岸三国的海上能力建设提供了帮助。2017 年 1 月和 2 月，菲律宾总统杜特尔特两次邀请中国在苏禄—苏拉威西海海域巡逻和打击海盗；中国为菲律宾海岸警卫队提供年度培训项目，并于 2018 年 7 月向菲律宾捐赠了 4 艘巡逻艇。<sup>①</sup> 日本向菲律宾捐赠了海上巡逻机和巡逻船，并同意援助菲律宾在苏禄—苏拉威西海沿岸建立雷达站。美国已和苏禄—苏拉威西海沿岸三国建立了海军合作培训项目，包括“联合备战与训练演习”(CARAT)和“东南亚训练与合作演习”(SEACAT)等。<sup>②</sup> 在打击马拉维的伊斯兰极端主义武装方面，澳大利亚与菲律宾加强了军事和情报合作，澳大利亚国防军为菲武装部队提供了监控支持和反恐特殊训练。<sup>③</sup>

## (二) 几点启示

马六甲—新加坡海峡和苏禄—苏拉威西海这两个案例带来以下三个方面的启示。首先，沿岸国家与域外国家开展非传统安全多边合作是可行的，东南亚国家欢迎域外国家为它们提供海上能力建设方面的支持。其次，域外国家扮演的角色多集中在分享海上安全信息、提供海上巡逻设备、培训海岸警卫队人员、提升当地国海上能力等低敏感领域。最后，很少有东南亚国家愿意支持域外大国扮演公开的运作性角色。主要原因在于主权敏感性和将海上安全外包给域外大国带来的不良形象。<sup>④</sup> 在马六甲—新加坡海峡案例中，印度尼西亚和马来西亚强烈反对美国派出军队在马六甲海峡巡逻，它们坚持在无需域外大国帮助的情况下由海峡沿岸国家自主合作打击海盗，并小心翼翼地不越过沿岸国各自的“红线”。

## 四 南海非传统安全合作整体架构的基础及构建原则

结合本文第二部分（三类行为体）和第三部分（已有的非传统安全机制），笔者认为，尽管南海非传统安全机制“碎片化”和尚未形成多边合作整体架构有其现

<sup>①</sup> Ian Storey, "Trilateral Security Cooperation in the Sulu-Celebes Seas: A Work in Progress," *ISEAS Perspective*, No. 48, August 27, 2018, p. 5, [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2018\\_48@50.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_48@50.pdf).

<sup>②</sup> Ian Storey, "Trilateral Security Cooperation in the Sulu-Celebes Seas: A Work in Progress," *ISEAS Perspective*, No. 48, August 27, 2018, p. 5, [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2018\\_48@50.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_48@50.pdf).

<sup>③</sup> Australian Department of Foreign Affairs and Trade, "Philippines Country Brief," <https://www.dfat.gov.au/geo/philippines/Pages/philippines-country-brief>.

<sup>④</sup> Ian Storey, "Trilateral Security Cooperation in the Sulu-Celebes Seas: A Work in Progress," *ISEAS Perspective*, No. 48, August 27, 2018, p. 5, [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2018\\_48@50.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_48@50.pdf).

实原因，但是探讨这一问题具有迫切性，建立多边合作整体架构具有可行性。

### （一）南海非传统安全合作整体架构的基础

构建南海非传统安全多边合作整体架构需要以三个文件或倡议为基础。一是《联合国海洋法公约》（简称《公约》）。《公约》第9部分“闭海或半闭海”、第12部分“海洋环境的保护和保全”、第15部分“争端的解决”为南海非传统安全合作提供了启示。二是正在谈判中的“南海行为准则”（简称“准则”）。“准则”的目的包括：建立一个基于规则的框架，包含指导相关方行为和增进南海海上合作的一套规范；增进相互信任、合作和信心，防止事故发生，在事故一旦发生时管理事故，建立有助于和平解决争端的环境；确保海上安全、航行和飞越自由的安全。<sup>①</sup>从2018年6月“准则”单一磋商文本草案来看，相关国家正在谈判以下增进南海务实合作的举措：海洋环境保护、渔业资源开发和保护、航行安全和海上搜救合作、打击海盗和武装劫船等海上跨国犯罪、海事执法和安全合作等。<sup>②</sup>“准则”的最新进展是，中国和东盟10国于2019年7月完成“准则”单一磋商文本草案的第一轮审读。<sup>③</sup>三是中国政府于2016年3月提出的“南海沿岸国合作机制”。该机制期望推动各国在南海地区积极开展各领域海上务实合作。

正在谈判中的“准则”可作为构建南海非传统安全多边合作整体架构的核心。因为相对《公约》而言，“准则”涉及的南海非传统安全多边合作举措更具针对性和可操作性。同时，通过借鉴国际机制中的“机制融合”（regime integration）理论，<sup>④</sup>相关国家可把《公约》中的一些原则、“南海沿岸国合作机制”倡议融合到“准则”制定中。“机制融合”通过协调规则间的分歧，提升规则间的协作程度，避免冲突型碎片化的发生，有助于构建整体性治理机制。<sup>⑤</sup>“机制融合”追求的是通过机制间规范、规则、原则、价值理念及决策程序等制度性要素的传播和外溢，

---

① “Single Draft Code of Conduct in the South China Sea (COC) Negotiating Text,” as of 25 June 2018, p. 2（笔者获取的研究资料）。

② “Single Draft Code of Conduct in the South China Sea (COC) Negotiating Text,” as of 25 June 2018, pp. 6-8（笔者获取的研究资料）。

③ 中国外交部：《COC单一磋商文本提前完成一读》，2019年8月1日，<https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/wjbxw/t1685039.htm>。

④ 塔纳·约翰逊（Tana Johnson）和约翰内斯·乌尔佩莱宁（Johannes Urpelainen）是国际学术界较早对机制融合作较为系统分析的学者。他们基于对世界政治不同议题领域中既存机制的比较分析，提出了一种机制融合或分离的战略理论。参见 Tana Johnson and Johannes Urpelainen, “A Strategic Theory of Regime Integration and Separation,” *International Organization*, Vol. 66, No. 4, 2012, pp. 645-677。

⑤ 王明国：《全球治理机制碎片化与机制融合的前景》，载《国际关系研究》2013年第5期，第25-27页。

最终形成特定问题领域内不同机制并存且协同有序运转的良性格局。<sup>①</sup>

## (二) 构建南海非传统安全合作整体架构应把握的原则

在构建南海非传统安全多边合作整体架构的过程中，应遵循以下原则。

第一，南海沿岸国需寻求与域外大国在南海非传统安全合作中的良性互动。本文第二部分分析了中国、东盟声索国和域外大国这三类行为体在南海多边安全中扮演的角色。尽管南海多边安全合作归根结底是沿岸国之间的事，但要完全排除美国等域外大国的干扰和介入并不现实。在未来一个较长时期内，美、日、澳等域外大国在南海地区的介入及军力存在将是难以改变的客观事实。<sup>②</sup>任何成功的南海多边安全合作，都需要三类行为体的互动。从东盟的角度来看，不少东盟声索国既希望域外大国帮助它们提升海上能力建设，又希望借助域外大国的介入来平衡中国在南海的影响力。从域外大国尤其是美国的角度来看，南海是其与中国进行海上竞争的重要海域，必须介入其中以推回中国在南海的“自信”政策。一些域外大国与东南亚开展的打击非传统安全威胁的海上合作，客观上有利于维护南海及东南亚海域安全，对此我们也要客观辩证地看待。比如：美国为苏禄—苏拉威西海沿岸三国打击恐怖主义提供的技术支持，使得该海域海上攻击事件数量在 2017 年有了大幅下降；日本与马六甲—新加坡海峡沿岸国家开展的航行安全合作，为保障该海峡的航道安全发挥了积极作用；澳大利亚和印度尼西亚自 2007 年以来开展的海上协同巡逻活动，共同打击包括非法捕鱼在内的安全威胁，使东南亚海域非法捕鱼活动的数量持续下降，渔船遵守规则的程度正在上升。<sup>③</sup>

对中国而言，务实的做法是和东盟声索国一起把域外大国对南海的介入限制在低敏感领域。比如交流航行安全信息和海上安全信息、开展海上搜救合作、南海沿岸国海上能力建设项目等低敏感领域，或者合作打击跨国海盗和海上恐怖主义等非传统安全威胁。美国开展的所谓“航行自由行动”，特别是进入领海和岛礁 12 海里之内，挑战了中国和东盟声索国的主权和海洋权益，中国和东盟声索国需要共同反对。如果域外大国干涉和介入到主权争议和海洋管辖权争议中，不仅无助于解决问题，反而会使问题进一步复杂化。考虑到南沙群岛岛礁主权争议和南海各国专属经济区主张的重叠，任何一个东盟声索国试图引入域外大国开展联合海上巡逻，都会遭到中国和东盟其他声索国的反对，因此南海不会允许出现域外大国的海上巡逻或者海上执法活动。

第二，优先从打击跨国海盗和恐怖主义等领域启动南海非传统安全合作。根据

① 王剑峰：《理解国际机制融合的社会化逻辑——兼谈“一带一路”沿线机制融合问题》，载《国际观察》2019年第3期，第1-21页。

② 吴士存、刘晓博：《关于构建南海地区安全合作机制的思考》，载《边界与海洋研究》2018年第1期，第35页。

③ 韦红、姜丽媛：《澳大利亚—印尼海上安全合作：动因、现状与影响》，载《和平与发展》2019年第6期，第119页。

本文之前的分析,南海多边海上安全合作只有在同时满足以下两方面条件时才能成功实现:一是多边安全合作的领域必须是南海沿岸国都视为优先关注的威胁;二是中国和域外大国尤其是美国都有意愿和能力合作以应对这一威胁。照此条件,打击跨国海盗和海上恐怖主义可以作为南海多边海上安全合作的优先选项。跨国海盗和恐怖主义严重威胁了南海及其毗邻海域的航行安全,南海沿岸国急需进一步合作和协调以有效预防和打击海盗和恐怖主义。对于美国、日本和澳大利亚等域外大国来说,南海的稳定与通道安全也攸关它们的经济利益。打击跨国海盗和海上恐怖主义也是域外大国愿意与中国开展合作的领域。

此外,帮助像菲律宾这样的南海沿岸国打击叛乱活动也可能成为启动南海多边海上安全合作的优先选项之一。菲律宾深受其南部地区叛乱活动之害,且菲南部的叛乱活动与南海及其毗邻海域的恐怖主义勾连。2017年5月至10月,菲律宾政府军在南部城市马拉维对阿布沙耶夫集团进行了打击,击毙了该集团头领伊斯尼龙·哈皮隆(Isnilon Hapilon)。菲政府军的打击行动降低了阿布沙耶夫集团实施“绑架勒索赎金”的能力,也是海上攻击事件数量在2017年明显下降的主要原因。<sup>①</sup> 中国为菲律宾打击南部叛乱势力提供了技术支持、人员培训以及武器装备支持。比如,2017年6月,中国赠送了价值5000万元人民币的枪支给菲律宾,帮助打击盘踞在菲律宾南部城市马拉维的伊斯兰极端主义武装。<sup>②</sup> 中国时任驻菲大使赵鉴华在移交这批武器的时候指出,中国在反恐方面愿与菲律宾探讨联合演习、情报分享的可能性。<sup>③</sup> 美国与菲律宾曾于1951年8月签订《共同防御条约》,美菲两国军队有着长期的军事合作和反恐合作。2017年6月,美国为在马拉维作战的菲律宾部队提供了技术支持。<sup>④</sup> 中美协助菲律宾打击叛乱活动的案例显示,如果菲律宾政府邀请,中美两国都有意愿以非直接方式参与到打击地方叛乱活动中。

第三,把提升南海沿岸国的海上能力建设作为推进南海非传统安全合作的重点。东南亚不少国家的海上能力非常薄弱,总体上都欢迎地区内国家和域外国家帮助它们提升海上能力。以海岸警卫队为例,菲律宾等东南亚国家的海岸警卫队力量薄弱,在打击海

---

<sup>①</sup> Ian Storey, "Trilateral Security Cooperation in the Sulu-Celebes Seas: A Work in Progress," *ISEAS Perspective*, No. 48, August 27, 2018, pp. 1, 6, [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2018\\_48@50.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_48@50.pdf); ReCAAP ISC, *ReCAAP ISC Annual Report 2019*, p. 46, <https://www.recaap.org/resources/ck/files/reports/annual/ReCAAP%20ISC%20Annual%20Report%202019.pdf>.

<sup>②</sup> Pia Ranada, "China Gives P370M in Guns, Ammunition to PH," June 28, 2017, <https://www.rappler.com/nation/174190-china-military-aid-guns-ammunition-philippines-marawi-terrorism>.

<sup>③</sup> Pia Ranada, "China Gives P370M in Guns, Ammunition to PH," June 28, 2017, <https://www.rappler.com/nation/174190-china-military-aid-guns-ammunition-philippines-marawi-terrorism>.

<sup>④</sup> "U.S. Provides 'Technical Assistance' to Troops in Marawi-AFP," *Rappler.com*, June 6, 2017, <https://www.rappler.com/nation/172105-us-technical-assistance-ph-troops-marawi>.

盗和武装劫船方面的能力有限。因此，南海沿岸国之间有必要开展海岸警卫队的合作交流。2016 年 10 月，中菲签署了《中国海警局和菲律宾海岸警卫队关于建立海警海上合作联合委员会的谅解备忘录》。2017 年 5 月，中国海警局对菲律宾海岸警卫队的警官开展了海上执法相关业务培训。2016 年 6 月，越南和中国的海警签署了合作谅解备忘录。中国海警局可在已有的《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》(ReCAAP) 框架下与南海沿岸国的海岸警卫队加强合作，也可在“南海行为准则”框架下建立南海沿岸国海岸警卫队合作机制。南海沿岸国海岸警卫队可在打击海盗和武装劫船等跨国犯罪、海上搜救、渔民渔业活动等领域，开展信息交换、能力建设等多种形式的务实合作。此外，中国和其他南海沿岸国可把海上态势感知能力建设作为海上能力建设的重点。比如，中国可与位于菲律宾的“国家海岸监视中心”(National Coast Watch Centre, NCWC) 和位于印度尼西亚的“海上安全协调中心”(Sea Security Coordination Centre) 开展密切合作。中国可与其他南海沿岸国共同探讨建立“南海沿岸国海上态势感知网络”，以帮助其他沿岸国提升海上态势感知能力和应对非传统安全威胁的能力。中国设立的“中国—东盟海上合作基金”也可在提升南海沿岸国海上能力建设中发挥更大作用。2011 年 11 月，中国政府宣布设立 30 亿元人民币的中国—东盟海上合作基金。<sup>①</sup> 该基金可把南海沿岸国海上能力建设作为资助重点之一。

第四，积极推进海洋环境保护和渔业资源管理的多边合作。南海沿岸国可以在控制使用农药、化肥、有毒化学品和塑料制品等方面展开合作，以减少来自陆地的海洋污染。<sup>②</sup> 南海沿岸国可以探讨在国际海事组织的技术支持下，建立一个地区性的合作机制，以预防船舶和航行造成的南海污染。在保护珊瑚礁及相关海洋生态环境方面，中国政府已经行动起来。比如，中国国家海洋局开展了南沙岛礁生态保护区建设，《海南省珊瑚礁和砗磲保护规定》已于 2017 年 1 月 1 日实施等。未来，中国可与南海其他沿岸国一起制订珊瑚礁生态保护与环境保护战略行动计划，并与联合国环境署/全球环境基金牵头组织的南海环境保护项目密切合作。为了保护已经耗竭的渔业资源，南海沿岸国可探讨设立共同遵守的季节性“休渔期”，开展渔业资源养护，探讨签署渔业执法合作协定，以有效降低各方在专属经济区重叠海域的渔业纠纷。南海渔业合作的难点在于多国重叠海域，针对此类海域的合作方可以仿效中、菲、越三方关于南海协议区内石油资源储量联合考察的“三方协议”模式。如果第三方愿意加入到已有的双边渔业合作框架之中，共同协商解决渔业问题，将能够更好地推进南海渔业秩序的构

<sup>①</sup> 周兆军、顾时宏：《温家宝：中方将设 30 亿元中国—东盟海上合作基金》，中国新闻网，2011 年 11 月 18 日，<http://www.chinanews.com/gn/2011/11-18/3470532.shtml>。

<sup>②</sup> Robert Beckman, “ASEAN & the South China Sea Disputes,” Workshop on “New Approaches to the South China Sea Conflicts,” organized by St Antony’s College and the University of Oxford China Centre, October 19-20, 2017, [https://www.sant.ox.ac.uk/sites/default/files/robert\\_beckman.pdf](https://www.sant.ox.ac.uk/sites/default/files/robert_beckman.pdf).

建。<sup>①</sup> 未来南海渔业多边合作的理想模式是建立一个“南海渔业管理组织”。

### 五 结论

为了应对南海地区的非传统安全挑战,中国、东盟声索国和域外大国这三类行为体都提出了多边合作倡议,并构建了多边治理机制。这三类行为体对“谁的多边安全”“什么样的多边安全”“如何建立多边安全”这三个问题也作出了各自的回答。但南海非传统安全合作机制呈现“碎片化”特征,数量众多、不成体系、互不连属,造成了南海非传统安全合作的机制拥堵和功能重叠。

构建南海非传统安全多边合作的整体架构,可把正在谈判中的“准则”作为“机制融合”的核心。同时,把《公约》中的一些原则、“南海沿岸国合作机制”倡议融合到“准则”制定中。在构建南海非传统安全多边合作整体架构的过程中,需坚持以下原则:一是南海沿岸国需寻求与域外大国在南海非传统安全合作中的良性互动;二是优先从打击跨国海盗和恐怖主义等领域启动南海非传统安全合作;三是把提升南海沿岸国的海上能力建设作为推进南海非传统安全合作的重点;四是积极推进海洋环境保护和渔业资源管理的多边合作。总之,需要从高度紧迫且三类行为体尤其是中美都愿意合作的非传统安全威胁领域着手,并从已有的南海及其毗连海域多边非传统安全合作案例中获取经验。

中国可采取“机制融合”的办法,把“准则”谈判作为构建南海非传统安全多边合作整体架构的核心机制,和其他南海沿岸国一起努力建立一个基于规则的南海多边安全治理框架。在“准则”这一核心机制下,中国的具体做法包括:与东盟声索国、域外大国在打击跨国海盗和海上恐怖主义等非传统安全领域优先开展合作;与其他南海沿岸国在“准则”或《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》(ReCAAP)框架下建立南海沿岸国海岸警卫队合作机制;与东盟声索国一起把域外大国的介入限制在低敏感领域,共同反对域外国家在南海开展海上巡逻或者海上执法活动;中国在“准则”谈判中争取加入多边海上安全合作内容,如在自愿基础上,中国与东盟国家可在打击海盗和恐怖主义等海上跨国犯罪中加强情报交换和信息共享,探讨建立通信和信息系统,从而为海上险情提供良好的搜救服务,探讨建立“南海沿岸国海上态势感知网络”,以提升其他沿岸国的海上能力等。

【来稿日期: 2020-06-26】

【修回日期: 2020-08-11】

【责任编辑: 李水生】

<sup>①</sup> 高婧如:《南海渔业合作机制研究——以双边渔业协定为视角》,载《海南大学学报(人文社会科学版)》2015年第6期,第20页。



social security as the fulcrum. Its political security thoughts include “worshipping gods and ancestors” as well as “rites for maintaining social order and music for promoting social harmony”. Its military security thoughts manifest themselves in “governing military affairs by rituals and eliminating all the enemies” as well as “coordinating the overall situation and focusing on key deployments”. Its social security thoughts focus on “following the lead of Heaven and enlightening people with virtue and ethics” as well as “respecting the harmony of Yin and Yang and the spirit of Datong. These security thoughts constitute a holistic and interrelated national security thought system that enriches the theoretical connotation of the overall national security outlook.

[Keywords] national security thoughts of Western Zhou Dynasty, national security studies, contributing factors of national security, political security, military security, social security

[Authors] XIN Wen, Ph.D. Candidate, School of Humanities and Social Sciences, Xi'an Jiaotong University; HAN Pengjie, Professor and Doctoral Supervisor, School of Humanities and Social Sciences, Xi'an Jiaotong University (Xi'an, 710049).

## 129 **On Regime Integration of Multilateral Non-traditional Security Cooperation in the South China Sea**

QI Huaigao

[Abstract] The fragmented regimes for non-traditional security cooperation in the South China Sea are beset with disintegration and overlapping functionality. The key reason for regime “fragmentation” or lack of integration in the SCS goes like this: Three actors, namely China, ASEAN claimants and outside powers, have initiated different regimes for non-traditional security cooperation in the SCS on their own and provided disparate answers to the following three critical questions, “Whose multilateral security?”, “What kind of multilateral security?”, and “How to establish multilateral security?”. The Code of Conduct (COC) in the South China Sea currently being negotiated could be used as the core of the “integration regime” while constructing an integrated framework for multilateral non-traditional security cooperation in the SCS. At the same time, some fundamental principles of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and the SCS littoral states cooperation mechanism can be incorporated into the formulation of the COC. In short, multilateral security cooperation in the SCS can be achieved successfully only if all the three actors (especially China and the United States) collectively place a high premium on the looming threat in the non-traditional security domain and are willing to cooperate in fighting this threat. Moreover, a number of important lessons can be drawn from the cooperation cases on multilateral non-traditional security in the SCS and its adjacent waters. Four rules are recommended to be abided by to facilitate multilateral non-traditional security cooperation in the SCS: the SCS littoral states pursue constructive interactions with the outside powers, put at the top of their agenda combating transnational piracy and terrorism, lay emphasis on enhancing their maritime capacity-building as well as promote multilateral cooperation in marine environmental protection and fishery resources management.

[Keywords] South China Sea, non-traditional security cooperation, China, ASEAN claimants, outside powers, regime integration

[Author] QI Huaigao, Ph.D., Associate Professor, Vice Dean, Institute of International Studies, Fudan University (Shanghai, 200433).

(本期英文编辑: 张国帅 高静)