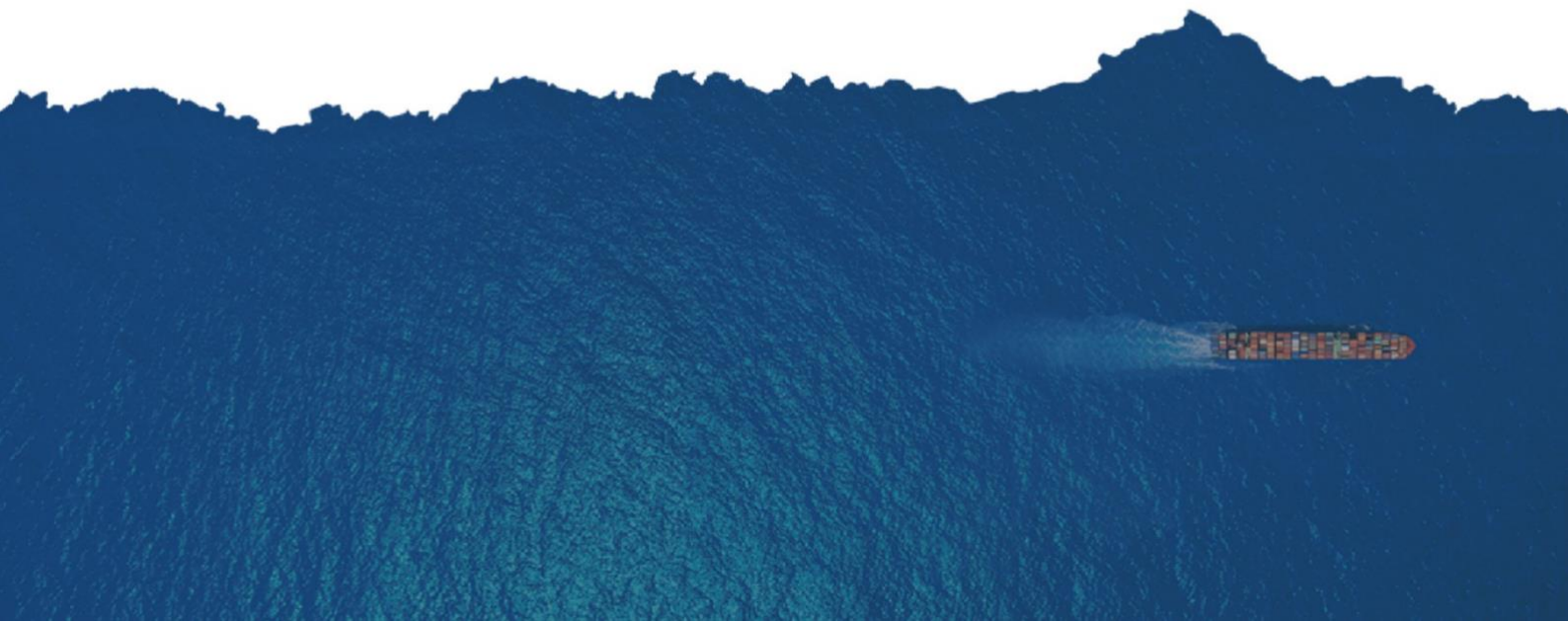




中美海上利益对比及分歧管控

国观智库

2022年10月



目 录

概要	4
正文	5
一、中国的海上利益 <i>刘晓博 张沅生</i>	6
(一) 在海洋方向的核心国家利益——国土防御和维护国家统一	6
(二) 中国主张的岛礁和海域的利益	9
(三) 应对海洋方向的安全威胁	11
(四) 海洋航行自由的利益	12
(五) 参与全球海洋治理	20
(六) 中国维护海上利益而采取的海洋战略和政策	21
二、美国在中国近海的海上利益及与中国的分歧 <i>刘晓博</i>	23
(一) 维护美国的地区盟友和伙伴国的安全，维护美国支持的地区安全架构	23
(二) 避免中国在解决周边安全问题上使用武力或胁迫周边国家	24
(三) 维护海洋航行自由特别是军事活动的自由	25
(四) 维持对美国有利的海上力量平衡，抵消中国的优势	28
三、中美海上利益的趋同点 <i>哈里森·普雷塔</i>	29
(一) 共同的安全利益	29
(二) 共同的经济利益	31

(三) 共同的环境利益.....	32
(四) 利益分歧和趋同的优先性.....	33
四、中美海上分歧管控的政策建议.....	刘晓博 师小芹 34
(一) 军事力量之间避免冲突和管控危机.....	34
(二) 共同保护海上航道的通行权利.....	39
(三) 继续寻求在非传统安全领域的合作.....	41

声明：本研究项目基于中国和美国官方文件、声明和报告，参考和引用学者公开的研究结论。本研究项目不涉及任何官方内部文件和材料。本研究报告仅代表参与研究人员的个人学术观点，不代表所属的研究机构。

概要：中国是一个传统的陆地大国，当前正处在建设海洋强国的起步阶段。而美国是一个传统的海洋国家，迄今维持着海洋霸主地位和对全球海洋秩序的主导优势。不同的历史、文化和政治体制导致中美两国的海上利益存在诸多分歧。在中美两国关系日渐恶化的大背景下，中美海上利益分歧和矛盾也日趋激化，成为中美两国关系中最有可能恶化发生冲突的领域。与此同时，两国也意识到在核大国之间发生对抗和冲突可能导致不可控的严重后果。因此，两国官方都表明管控分歧和防止冲突是双方最大的利益交汇，也是中美两国关系的底线。本报告从中美各自对海上利益的界定和政策主张出发，重点分析两国在政治与安全层面的海上利益分歧，探寻双方海上利益的交汇，评估两国管控利益分歧的意愿和可能，并尝试在政策层面对于管控海上利益分歧、避免对抗和冲突提出建议。

正文

虽然中国官方不认同以“竞争”来定义当前中美关系，但是两国关系的现状就是在政治、经济、军事等多个领域滑入激烈的竞争。由于当前中美两国在海洋领域的竞争互动中都大量运用了海上军事力量，因此两国在海洋领域的竞争已经成为中美两国关系中最有可能恶化产生冲突的领域。影响中美海上竞争的主要因素之一就是两国海上利益的分歧。这种分歧，政策层面体现在中国强烈反对美国主张的所谓基于“规则”的海洋秩序，反对美国在中国近海的各种军事活动，视其严重威胁自己的主权和安全。行动层面体现在两国海空兵力敌意行动频繁，危险接近、威慑与挑衅的行动时有发生。

在中美海上利益分歧无法弥合的情况下，努力管控分歧就成为更具有现实意义的政策选项。当前，中美两国在防止危机、避免发生冲突和战争方面有着共同利益。中美两国的共同利益基于这样一个前提，即两国都希望避免彼此之间发生战争。相互了解对方的海上利益分歧，探寻双方海上利益的交汇，有效管控分歧，避免对抗和冲突，是确保中美这两个拥有核武器的大国之间和平相处的必要途径。

一、中国的海上利益

撰写人：刘晓博，国观智库海洋研究中心主任，资深研究员；

中国是一个传统的陆地大国，历史上对海洋的认识仅限于“兴渔盐之利，行舟楫之便”。近代帝国主义从海上入侵和中国海上力量长期羸弱的历史，加强了中国对海洋主权和安全的高度重视。上世纪末，中国才提出了陆海统筹的发展理念，¹十年前才确立了建设海洋强国的战略。²中国的海上利益，主要包括政治与安全、经济与发展两个层面的利益。在政治与安全层面的利益，是指中国在海洋方向行使主权和管辖权，维护国家安全，以及参与构建全球海洋秩序的利益；在经济与发展层面的利益，是指中国对海洋实施勘探开发，以及利用海洋获取经济财富的利益。本研究报告主要聚焦政治与安全层面的海上利益。

（一）在海洋方向的核心国家利益——国土防御和维护国家统一

2011年中国国务院发表的《中国的和平发展》白皮书首次全面界定了中国的核心利益，这包括：国家主权、国家安全、领土完整、国家统一、

¹ 《中国海洋21世纪议程》，第一章 1.15，“要根据海陆一体化的战略，统筹沿海陆地区和海洋区域的国土开发规划，坚持区域经济协调发展的方针”，国家海洋局，1996年。

² 胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告，2012年11月8日。

国家政治制度、社会可持续发展。³ 在这一概念界定下，中国在海洋方向的国家核心利益，首要就是防御从海上的外敌入侵，维护国家统一。当前台湾问题就是中国在海洋方向最重要的核心利益。中国对台政策的目标就是实现祖国统一。中国对台政策坚持“和平统一、一国两制”基本方针，但不承诺放弃使用武力。中国不承诺放弃使用武力针对的是外部势力干涉和极少数“台独”分裂分子及其分裂活动，⁴ 是对“台独”的威慑。如果台湾从中国分裂出去，中国政府明确表示一定会不惜一战，不惜代价。⁵ 依据中国国内立法，中国采取非和平（武力）方式及其他必要措施捍卫国家主权和领土完整，可能包括以下三种前提情况：一是“台独”分裂势力以任何名义、任何方式造成台湾从中国分裂出去的事实，二是发生将会导致台湾从中国分裂出去的重大事变，三是和平统一的可能性完全丧失。⁶ 近年来中国军队在台湾岛附近举行的军事演习等活动，就是对台独势力进行威慑的具体举措。

³ 《中国的和平发展》白皮书，2011年9月，国务院新闻办公室发表。

⁴ 《台湾问题与新时代中国统一事业》，2022年8月10日，中华人民共和国国务院台湾事务办公室、国务院新闻办公室发表。

⁵ 魏凤和在第19届香格里拉对话会上作大会发言，2022年6月12日，国防部发布。

⁶ 《反分裂国家法》，第八条，2005年3月14日第十届全国人民代表大会第三次会议通过。

附表 1：近两年中国军队在台湾岛附近的军事活动

2021 年 4 月	中国海军辽宁舰航母编队在台湾周边海域进行训练。 ⁷
2021 年 8 月 17 日	东部战区在台湾周边的海空举行军演，在台岛西南、东南等周边海空域，组织联合火力突击等实兵演练。中国国防部称此次演练是对美国与台湾“频频勾连”的“严正回应”。 ⁸
2021 年 11 月 9 日	中国人民解放军东部战区组织兵力在台海方向进行联合战备警巡。战区部队组织的此次军事行动，是针对有关国家在台湾问题上严重错误言行和“台独”分裂势力活动所采取的。 ⁹
2022 年 4 月 15 日	中国人民解放军东部战区出动驱护舰、轰炸机、歼击机等力量在东海南面和台岛周边海空域组织多军兵种联合战备警巡。中方称此次行动是针对近期美在台湾问题上频频释放错误信号而组织的。 ¹⁰
2022 年 5 月 6 日至 8 日	中国人民解放军东部战区组织海、空、常导等兵力，在台岛以东和西南海空域进行实兵演练。 ¹¹
2022 年 5 月 25 日	中国人民解放军东部战区在台岛周边海空域组织多军兵种联合战备警巡和实战化演练。中方称“这是对近期美台勾连活动的严正警告。” ¹²
2022 年 8 月 4 日至 7 日	中国人民解放军东部战区在台岛周边开展一系列联合军事行动，在台岛北部、西南、东南海空域进行联合海空演训，在台湾海峡进行远程火力实弹射击，在台岛东部海域组织常导火力试射。 ¹³
2022 年 8 月 15 日	中国人民解放军东部战区在台岛周边海空域组织多军兵种联合战备警巡和实战化演练。中方称“这是针对美台继续玩弄政治把戏、破坏台海和平稳定的严正震慑。” ¹⁴

⁷ 中国海军辽宁舰航母编队开展远海训练，2021 年 4 月 5 日，人民海军公众号。

⁸ 东部战区出动多军种力量 在台岛周边组织实兵演练，2021 年 8 月 17 日，中国新闻网，<https://www.chinanews.com.cn/mil/2021/08-17/9545175.shtml>。

⁹ 东部战区在台海方向进行联合战备警巡，进一步检验提升多军兵种联合作战能力，2021 年 11 月 9 日，国防部发布。

¹⁰ 东部战区在台岛周边战备警巡，2022 年 4 月 15 日，人民海军公众号。

¹¹ 东部战区组织兵力在台岛以东和西南海空域进行实兵演练，2022 年 5 月 9 日，国防部发布。

¹² 东部战区在台岛周边海空域组织多军兵种联合战备警巡和实战化演练，2022 年 5 月 25 日，人民海军公众号。

¹³ 东部战区将在台岛周边开展一系列联合军事行动，2022 年 8 月 2 日，国防部发布。

¹⁴ 东部战区在台岛周边海空域组织多军兵种联合战备警巡和实战化演练，2022 年 8 月 15 日，国防部发布。

（二）中国主张的岛礁和海域的利益

中国在海洋方向的利益还包括维护岛礁领土主权，以及由领土主权而产生的主权水域和管辖海域，这包括在渤海、黄海、东海和南海主张的内水、领海、毗连区、专属经济区、大陆架，以及在南海享有的历史性权利。

¹⁵ 在岛礁主权方面，中国在东海与日本存在钓鱼岛主权争端，在南海与菲律宾、越南和马来西亚存在岛礁主权争端。在管辖海域方面，中国与周边海上的 8 个邻国，朝鲜、韩国、日本、菲律宾、马来西亚、文莱、印度尼西亚、越南都存在管辖海域争端。

在南海问题上，中国认为核心问题是岛礁主权争端。中国主张南海诸岛包括西沙群岛、东沙群岛、中沙群岛和南沙群岛的领土主权。对于当前与越南、菲律宾、印度尼西亚、马来西亚和文莱的岛礁和管辖海域争端，中国坚持通过双边磋商来解决岛礁和管辖海域争端。这是中国从自身立场出发，努力来平衡维护国家利益与维护地区安全秩序的关系。中国与海上邻国已经成功解决的海上争端实践包括：中国和越南已经签署了在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定，中国分别和韩国、日本、越南签署了渔业合作协定。2002 年，中国与东盟签署了《南海各方行为宣言》，主张“以和平方式解决它们的领土和管辖权争议，而不诉诸武力或以武力

¹⁵ 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，2016 年 7 月 12 日，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/12/content_5090631.htm。

相威胁。”之后，为了推动和落实《南海各方行为宣言》，中国与东盟启动磋商“南海行为准则”，意图通过一个更具实质内容、更为行之有效的南海地区行为规则。针对菲律宾在 2013 年提起的所谓“南海仲裁案”，中方认为菲律宾提请仲裁事项的实质是南海部分岛礁的领土主权问题，仲裁庭没有管辖权。因此中国采取了不接受、不参与的政策。

目前中国与周边国家的岛礁主权和海域争端尚未完全解决，这是地区安全的一个重要不稳定因素。从维护中国周边海域的和平稳定考虑出发，中国采取搁置这些海域争端的举措。“搁置争议”是指“和平解决领土争端的新思路”，是邓小平在二十世纪七十年代针对中日钓鱼岛领土争议提出的政策主张，后来也运用于南海问题。¹⁶从邓小平的表态和中国政府的具体举措来看，“搁置争议”是指对于存在主权争端并已经被对方占领的岛礁，中国暂时不采取武力收复、推动和平解决的政策。搁置争议，并不意味着中国放弃了对南海岛礁主权的主张，也不意味着中国承认了南海地区的力量对比现状。随着自身力量的发展，中国从十年前开始在南海岛礁进行大规模的基础设施建设，这是中国重申对南海岛礁主权主张的实际举措，客观上改变了中国在南海对越南、菲律宾和马来西亚侵占岛礁的力量平衡。虽然中国目前在南海岛礁的驻守和力量建设上占据绝对优势，但中

¹⁶ “搁置争议，共同开发”，外交部网站，
http://infogate.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/wjs_674919/2159_674923/200011/t20001107_10250989.shtml.

国仍然没有采取军事手段来改变岛礁被侵占的事实，没有采取军事手段收复自己主张的岛礁。在 1988 年中越在南沙群岛爆发了一场小规模冲突之后，迄今南海没有再因为岛礁和海域争端而发生武装冲突。中国事实上坚持了“搁置争议”的政策。

中国与南海周边国家合作维护南海和平稳定努力的一个成功案例，是 2005 年中越签署了《中越海军北部湾联合巡逻协议》。至 2022 年 6 月，中越两国已成功开展了 32 次北部湾联合巡逻。¹⁷ 中越这两个南海争端当事国家的合作说明，“搁置争议”的政策可以包含在南海地区的安全秩序中。

（三）应对海洋方向的安全威胁

中国对海洋安全的认知是基于中国的总体国家安全观理论。中国的总体国家安全观包含政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系。¹⁸ 海洋安全是总体国家安全观的重要组成部分，也包含在上述各个领域。从传统和非传统安全威胁的角度来划分，传统安全威胁涉及中国的核心国家利益，包括防御来自海洋方向的侵略、维护国家统一、保卫岛礁领土主权。与此同时，非传统安全威胁日益上升，包括打击海上犯罪、应对非法捕鱼、保护海洋环境、维护中国的海外利益和海上战略通道安全等。

¹⁷ 中越北部湾第 32 次联合巡逻圆满结束，2022 年 6 月 24 日，人民海军公众号。

¹⁸ 习近平主持召开中央国家安全委员会第一次会议，2014 年 4 月 16 日，央广网，http://china.cnr.cn/news/201404/t20140416_515302148.shtml。

当前，应对海洋方向的非传统安全威胁，成为中国海上力量的重要使命任务。从 2009 年至今，中国海军在印度洋亚丁湾海域执行护航商船任务，就是应对海洋非传统安全威胁的典型行动。从 2000 年起，中国与美、俄、英、法、澳、东盟国家等国海军举行了数十次海上联合军演，都是聚焦在海洋非传统安全领域，包括反恐、打击海盗、海上搜救、医疗援助、人道主义救援与减灾等内容。

（四）海洋航行自由的利益

中国尊重和支持各国依据国际法享有的航行和飞越自由。中国依据对国际法的理解和解释制定国内法，对本国领海和管辖海域内的航行权利进行了具体规范。但是中国对于航行自由的理解和解读，与美国的主张有很大的不同。中国许多基于国家主权和安全的海洋政策主张和法律规定，被美国视为对航行自由的侵犯。美国反对并挑战中国的具体政策主张包括：中国划定的直线领海基线、军舰在领海的无害通过规定、毗连区安全事项的管制规定、专属经济区的管辖权、南海诸岛的法律地位主张、中国在南海主张的历史性权利、防空识别区管理规则等具体规定。针对美国军用舰机在中国近海的活动，中国反对其挑战中国法律规定，以及损害中国主权和安全利益。针对在不同海域内的不同行动，中国的具体主张也不相同。

1. 针对美舰进入西沙领海实施航行自由行动，中方认为：“美舰未经

中国政府批准，非法闯入中国西沙群岛领海、内水……侵犯中国主权……”¹⁹ 中方所指的非法，是指美舰违反了《中华人民共和国领海及毗连区法》中关于外国军用船舶进入中国领海须经批准的规定，以及侵犯了中国在西沙群岛划定的直线领海基线。

2. 针对美舰进入南沙群岛邻近海域，中方认为：“美舰未经中国政府允许，擅自（非法²⁰）进入中国南沙群岛有关岛礁邻近海域。美方有关行径违反中国法律及相关国际法，严重损害中国主权和安全，严重危及双方一线人员生命安全。”²¹ 中方所指的非法，是指美舰违反了关于外国军用船舶进入中国领海须经批准的规定。中方所指的“邻近海域”，并没有给出明确的定义，推测是由于中方并没有在南沙群岛划定领海基线，因此在实际操作层面以岛礁周边不超出 12 海里参照领海管控。

3. 针对美舰进入黄岩岛 12 海里内活动，中方认为：“美舰未经中国政府允许，擅自进入中国黄岩岛邻近海域（12 海里内海域）。美方军舰有关行为损害中国的主权和安全利益……”²² 由于中方并没有在黄岩岛划定领海基线，推测在实际操作层面以黄岩岛周边 12 海里参照领海管控。

¹⁹ 国防部新闻发言人吴谦就美舰擅闯中国西沙领海发表谈话，2022 年 1 月 21 日，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/21/content_5669616.htm。

²⁰ 外交部发言人陆慷就美国拉森号军舰进入中国南沙群岛有关岛礁邻近海域答记者问，2015 年 10 月 27 日，外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/dhdw_673027/201510/t20151027_5433982.shtml。

²¹ 外交部发言人耿爽就美国军舰擅自进入中国南沙群岛有关岛礁邻近海域答记者问，2017 年 8 月 10 日，外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/201708/t20170810_405104.shtml。

²² 外交部发言人陆慷答记者问，2018 年 1 月 20 日，外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/dhdw_673027/201801/t20180119_5434645.shtml。

4. 针对美军侦察机对中国近海（特别是专属经济区上空）进行抵近侦察，中方认为：“美军机严重威胁和损害中国国家安全，有关行径蓄意制造海空紧张、推高地区冲突风险。”²³ 美军舰机长期以来对华进行大范围、高频度的抵近侦察，是危及中美海空军事安全、引发海空意外事件的根源。”²⁴ 尽管中国对于在专属经济区内的外国军事活动保持高度关注，反对其危害中国国家安全的行为，但是中国国内法并没有对其进行明确规定。据外媒报道，近十年来中国军用侦察船开始到外国专属经济区进行活动，其中包括：2012、2014、2018、2022年在夏威夷附近侦察美国 RIMPAC 环太演习；²⁵ 2017年7月，在阿拉斯加阿留申群岛附近监视“萨德”导弹防御系统的现场测试；²⁶ 2017年7月、2021年7月和2022年5月，在澳大利亚近海附近活动。²⁷ 这些活动可能从一个侧面说明中国主张自身在外国专

²³ 2021年12月3日外交部发言人赵立坚主持例行记者会，2021年12月3日，外交部网站，https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhs1_673025/202112/t20211203_10462100.shtml.

²⁴ 国防部：美军舰机长期对华大范围高频度抵近侦察，2016年5月26日，中国新闻网，<https://www.chinanews.com.cn/mil/2016/05-26/7884533.shtml>.

²⁵ Chinese spy ship lurks around U.S.-led Pacific naval drills, July 21, 2014, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/07/21/chinese-spy-ship-lurks-around-u-s-led-pacific-naval-drills/>. China Defends RIMPAC Spy Ship, July 18, 2014, USNI News, <https://news.usni.org/2014/07/22/china-defends-rimpac-spy-ship>. Navy: Chinese Spy Ship Monitoring RIMPAC Exercise Again, July 13, 2018, USNI News, <https://news.usni.org/2018/07/13/navy-chinese-spy-ship-monitoring-rimpac-exercise>. China Spied On ‘World’s Largest Naval Drills’ - RIMPAC; PLA Navy Spy Ship Comes Uninvited, Yet Again, August 19, 2022, <https://eurasianimes.com/china-sent-a-spy-ship-to-the-us-rimpac-yet-again/>.

²⁶ Chinese spy ship lurks off the coast of Alaska during missile defense test, July 13, 2017, CNN, <https://www.cnn.com/2017/07/13/politics/chinese-spy-ship-coast-alaska/index.html>.

²⁷ Chinese Navy spy ship rattles Talisman Sabre war games off Queensland coast, July 22 2017, ABC News, <https://www.abc.net.au/news/2017-07-22/chinese-navy-spy-ship-rattles-talisman-sabre-war-games-off-que/8732944>.

Chinese spy ship returns to waters off Queensland ahead of Defence’s largest war-fighting exercise, July 13, 2021, ABC News, <https://www.abc.net.au/news/2021-07-14/chinese-spy-ship-returns-to-australian-waters/100289192>.

Australia says Chinese spy ship’s presence off west coast ‘concerning’, May 13, 2022, REUTERS,

属经济区内进行军事侦察活动的合法性。

但是中国军队在外国专属经济区内的活动数量，与美国军队在中国专属经济区内的活动数量，完全不在同一个数量级，对于国家安全的影响有很大区别。2020年上半年，美国就派出3000架次军机及60多艘次军舰，在南中国海活动。²⁸

5. 针对外国军用舰机通过台湾海峡，中方主张对台湾海峡相关区域享有主权和管辖权，同时尊重其他国家在相关海域的合法权利。针对美军舰过航台湾海峡，中方认为：“美方此举制造安全风险，破坏地区稳定。”

²⁹ 针对美军机飞越台湾海峡，中方认为：“美方行为蓄意干扰破坏地区局势，危害台海和平稳定。”³⁰ 中国官方声明并没有反对外国军用舰机依据国际法享有航行和飞越台湾海峡的权利，并没有指责外国军用舰机的通过行为“非法”。但是中国从政治角度出发，反对美国军事力量以通过台湾海峡的形式军事介入台湾问题。

附表 2：2022 年美国军舰和军机过航台湾海峡情况

2022 年 1 月 22 日	“杜威”号驱逐舰穿越台湾海峡
-----------------	----------------

<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/australian-defence-minister-says-chinese-spy-ship-waters-an-act-aggression-2022-05-13/>.

²⁸ 王毅国务委员兼外长在第十届东亚峰会外长会上的发言，2020年9月10日，外交部网站，https://svideo.mfa.gov.cn/wjzb_673089/zyjh_673099/202009/t20200910_7588969.shtml。

²⁹ 美军驱逐舰过航台湾海峡 解放军对美舰警告力度升级，2021年11月24日，新华网，http://www.news.cn/mil/2021-11/24/c_1211459340.htm。

³⁰ 东部战区新闻发言人就美 P-8A 反潜巡逻机穿航台湾海峡发表谈话，2022年6月25日，新华网，http://www.news.cn/mil/2022-06/25/c_1211660666.htm。

2022年2月26日	“约翰逊”号导弹驱逐舰过航台湾海峡
2022年3月17日	“约翰逊”号导弹驱逐舰过航台湾海峡
2022年4月26日	“桑普森”号导弹驱逐舰过航台湾海峡
2022年5月10日	“皇家港”号导弹巡洋舰过航台湾海峡
2022年6月24日	美一架P-8A反潜巡逻机穿航台湾海峡
2022年7月19日	“本福德”号导弹驱逐舰过航台湾海峡
2022年8月29日	“安提坦”号和“钱斯洛斯维尔”号巡洋舰过航台湾海峡
2022年9月20日	美国“希金斯号”导弹驱逐舰和加拿大“温哥华”号护卫舰通过台湾海峡

中国主张军用舰艇依照国际法享有通过海峡的权利，并多次航行通过日本列岛周边的大隅海峡、津轻海峡、对马海峡、宫古海峡。³¹ 2017年7月2日，针对中国军舰通过津轻海峡，中国国防部表示津轻海峡属于非领海海峡，所有国家船舶包括军用舰艇均享有正常通过的权利。³² 2015年9月，中国海军舰船编队在白令海航行并进入塔纳加海峡美国领海一事，中国国防部发言人表示，塔纳加海峡是用于国际航行的海峡，各国军用舰机享有过境通行权。³³ 因此，中国支持军用舰艇依照国际法享有通过海峡的

³¹ 国防部：中国海军舰艇编队通过大隅海峡符合国际法，2012年5月1日，央视网，
<http://news.cntv.cn/20120501/104426.shtml>.

中国海军舰艇编队通过宫古海峡进入西太平洋海域，2013年1月31日，中国政府网，
http://www.gov.cn/jrzq/2013-01/31/content_2323944.htm.

中国海军舰艇编队通过对马海峡进入日本海，2017年9月15日，中新网，
<https://www.chinanews.com.cn/mil/2017/09-15/8331842.shtml>.

China, Russia navy ships jointly sail through Japan strait, Reuters,
<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-russia-navy-ships-jointly-sail-through-japan-strait-2021-10-19/>.

³² 国防部新闻局就我军舰正常通过津轻海峡答问，2017年7月3日，央视网，
<http://m.news.cctv.com/2017/07/03/ARTI84YJAcyMz14XbrIBr1A6170703.shtml>.

³³ 国防部回应中国军舰进美国领海：享有过境通行权，2015年9月25日，新华网，
http://www.xinhuanet.com/mil/2015-09/25/c_128266714.htm.

权利。

6. 针对进入东海防空识别区的所有外国航空器，中方主张应当服从中国管理机构的指令。这表明中国对于领空之外临近空域涉及国家安全利益的关切。在 2013 年中国划设东海防空识别区之前，国际社会已经有 21 个国家和地区设立了防空识别区。³⁴ 中国由此依据国际实践，在东海划定了防空识别区，并规定了管控规则。根据中国宣布的规则，东海防空识别区并没有改变中国领空之外空域的法律地位。中国规则的目的在于监控可能威胁到中国国家安全的航空器飞行，目的并不是侵犯外国航空器的飞越自由。³⁵ 目前美国对于中国防空识别区管控规则存在不同的认识，美国不支持任何国家将其防空识别区程序应用于不打算进入其国家领空的外国飞机。

作为传统的大陆国家，中国着重强调对海洋主权、安全和管辖权的重视，对全球航行自由利益的认识位居其后，主要原因是近代以来长期受到来自海洋方向的国家安全威胁。作为当前唯一全球海洋霸权的美国着重强调全球航行自由利益，原因之一是其国家安全受到海洋方向的威胁较小，而自由贸易的传统又深刻影响其海洋政策。从当前情况来看，中美两国的相关政策在短期内似乎没有趋同的迹象。但是从另一个角度看，中国海军

³⁴ 目前世界上设立防空识别区的国家和地区包括：中国、美国、加拿大、澳大利亚、缅甸、韩国、古巴、芬兰、希腊、冰岛、意大利、日本、利比亚、阿曼、巴拿马、菲律宾、德国、泰国、土耳其、印度、越南、中国台湾地区。引自：Air Defense Identification Zones, International Law Studies, Volume 97, 2021, Office of the Staff Judge Advocate, U.S. Indo-Pacific Command.

³⁵ Statement on the East China Sea Air Defense Identification Zone, John Kerry, Secretary of State, November 23, 2013, <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/11/218013.htm>.

越来越多的走向远洋，维护国家海外利益，维护与国家利益密切相关的全球海上战略通道的安全，对于全球海洋的航行自由权利的需求会越来越迫切，认识会越来越全面。一个典型的例子就是从 2009 年至今的 13 年，中国海军派出舰艇 100 余艘次远赴印度洋亚丁湾海域执行护航任务，在沿岸国家也门、阿曼、吉布提、索马里的周边 200 海里以内常态化执行军事活动，并以此为契机在非洲之角吉布提建立了第一个海外军事基地。全球海洋通道的安全与中国的国家利益联系从没有如此紧密。

附表 3：2021 年至今中国海空军远洋活动的情况

2021 年 2 月	中国海军编队在新加坡附近海域，与新加坡海军举行海上联合演习，演习主要包括通信演练、编队运动、联合搜救等科目。 ³⁶
2021 年 2 月	中国海军舰艇编队在巴基斯坦卡拉奇附近海域，参加“和平-21”多国海军联合演习。这是中国海军第八次参加由巴基斯坦海军组织的“和平”系列多边演习。 ³⁷
2021 年 5 月	中国海军防险救生舰船编队，抵达印尼海域，协助救援印尼失事潜艇。 ³⁸
2021 年 5 月	中国海军远海训练编队在印度尼西亚雅加达附近海域，与印尼海军举行了海上联合演练。演练内容包括编队通信演练、联合搜救、编队运动等课目。 ³⁹
2021 年 5 月至 6 月	中国海军远海训练编队，经南海跨越赤道，赴苏拉威西海、西太平洋等海域开展实际使用武器、联合防卫、航行补给等 20 多个实战化课题演练。 ⁴⁰

³⁶ 中国新加坡海军将举行海上联合演习，2021 年 2 月 23 日，人民海军公众号。

³⁷ 海军舰艇编队赴巴基斯坦参加“和平-21”多国海军联合演习，2021 年 2 月 11 日，人民海军公众号。

³⁸ 中国舰船编队协助救援印尼失事潜艇取得阶段性成果，2021 年 5 月 19 日，人民海军公众号。

³⁹ 中国印尼海军举行海上联合演练，2021 年 5 月 9 日，人民海军公众号。

⁴⁰ 砺剑大洋！南部战区海军组织舰艇编队远海训练，2021 年 6 月 5 日，人民海军公众号。

2021年9月	中国海军远海训练编队与新加坡海军舰艇举行海上联合演习，协同开展编队运动、编队通信、直升机互降等演练。 ⁴¹
2021年10月17日至23日	中俄海军10艘舰艇组成联合编队，实施了首次海上联合巡航。中俄联合编队从彼得大帝湾出发，横渡日本海，穿越津轻海峡，经西太平洋南下，穿越大隅海峡进入东海。期间，中俄联合编队组织了联合航渡、联合机动、实际使用武器等科目演练。 ⁴²
2021年10月	中俄海军在俄罗斯彼得大帝湾附近海域举行“海上联合-2021”联合军事演习，包括编队防空、对海上目标射击、联合机动等多个科目。“海上联合”系列演习是中俄双边框架内规模最大的海上演习，自2012年以来已连续举行9次。 ⁴³
2021年11月19日	中国与俄罗斯两国空军在亚太地区组织实施联合空中战略巡航。中方2架轰-6K飞机，与俄方2架图-95MC飞机联合编队，在日本海、东海有关空域组织联合巡航。 ⁴⁴
至2021年11月	海军“和平方舟”号医院船远赴海外开展人道主义医疗服务，先后9次走出国门，航行24万余海里，服务43个国家和地区、23万余人次。 ⁴⁵
2021年12月	海军辽宁舰航母编队进行20余天的远海实战化训练，编队跨黄海、东海并经宫古海峡进入西太平洋多个海域。 ⁴⁶
2022年1月	中国海军舰艇编队和空军运输机向汤加运送应急救援物资。 ⁴⁷
2022年1月18日至20日	中国、伊朗、俄罗斯三国海军于阿曼湾海域举行第二次海上联合军事演习。 ⁴⁸
2022年1月24日	中俄海军共派出5艘舰艇，在阿拉伯海北部海域举行反海盗联合演习。 ⁴⁹
2022年2月至3月	中国海军远海联合训练编队至南海、东印度洋、西太平洋等海域进行战备巡逻、远海训练，历时26昼夜，总航程7900余海里。 ⁵⁰
2022年5月24日	中俄两国空军在日本海、东海、西太平洋海域上空组织实施例行性联合空中战略巡航。这是自2019年以来两国空军联合实施的第四次战略巡航。 ⁵¹

⁴¹ 南部战区海军远海训练编队完成远海训练任务凯旋，2021年10月1日，人民海军公众号。

⁴² 中俄海军首次海上联合巡航圆满结束，2021年10月23日，人民海军公众号。

⁴³ 中俄“海上联合-2021”联合军事演习开幕，2021年10月14日，人民海军公众号。

⁴⁴ 中俄两军组织实施2021年度联合空中战略巡航，2021年11月19日，国防部发布。

⁴⁵ 国防部：海军“和平方舟”号医院船，航行万里守卫和平的友谊使者，2021年11月25日，人民海军公众号。

⁴⁶ 辽宁舰编队完成远海实战化训练，2021年12月30日，人民海军公众号。

⁴⁷ 中国军队派遣舰机向汤加运送救援物资，2022年1月26日，人民海军公众号。

⁴⁸ 中伊俄三国举行第二次海上联合军事演习，2022年1月20日，人民海军公众号。

⁴⁹ 中俄海军举行反海盗联合演习，2022年1月25日，国防部公众号。

⁵⁰ 南部战区海军远海联合训练编队完成训练任务返回湛江，2022年3月3日，人民海军公众号。

⁵¹ 中俄两军组织实施联合空中战略巡航，2022年5月24日，国防部发布。

2022年6月	从2009年1月至今13年时间内，中国海军护航编队已有100余艘战舰、3万余名将士在印度洋亚丁湾完成1500批7000余艘中外船舶护航任务。 ⁵²
2022年8月	中国和泰国空军在泰国举行“鹰击-2022”联合训练，这是中泰两国空军第五次开展联合训练。 ⁵³
2022年9月	中国海军舰艇编队，在日本海，与俄罗斯，举行“东方-2022”演习。这是中国军队第4次派部队参加俄军年度战略演习。 ⁵⁴
2022年9月至10月	俄国防部称，中俄海军在太平洋水域展开第二次联合巡航，共同航行7000海里。期间双方举行了多场联合演训，包括反潜、防空、实弹射击、舰载直升机互降等科目。美方称，9月19日，7艘中俄海军舰艇编队出现在白令海峡，阿拉斯加以北约75海里处。

（五）参与全球海洋治理

中国参与全球海洋治理的目标，是以构建“海洋命运共同体”为愿景和根本追求，倡导公平正义的国际海洋新秩序。中国实现全球海洋治理理念的两大途径是建设“21世纪海上丝绸之路”和“蓝色伙伴关系”，分别从经济和政治两大关键维度加强与国际社会的海洋合作。中国作为大国，在维护和发展全球海洋秩序和海洋治理方面，主张与自身地位相当的角色是合理的。但是全球海洋治理包括政治、经济、环境、安全、科技、法律等诸多领域，目前中国自身的海洋法律体系、海洋科技创新能力、海洋管理体制都存在诸多不足，中国参与全球海洋治理的能力、角色权重、话语权与影响力还远远不够。

⁵² 1500批，中国海军护航编队再创新纪录，2022年6月10日，人民海军公众号。

⁵³ 国防部：“鹰击-2022”中泰空军联合训练深化两军务实合作，2022年8月25日，国防部发布。

⁵⁴ “东方-2022”演习举行全要素实兵实弹合练，2022年9月4日，国防部发布。

（六）中国维护海上利益而采取的海洋战略和政策

当前中国海洋战略是坚持陆海统筹建设海洋强国。在 1949 年建国之后的很长一段时间，中国的海洋观念和政策主要体现在重视海防。2012 年党的十八大报告明确提出建设海洋强国的战略目标。建设海洋强国是中国特色社会主义事业的重要组成部分……坚持陆海统筹，坚持走依海富国、以海强国、人海和谐、合作共赢的发展道路，通过和平、发展、合作、共赢方式，扎实推进海洋强国建设。⁵⁵

陆海统筹是指中国从国家经济社会发展的高度将陆地和海洋进行整体部署，促进大陆和海洋在空间布局、产业发展、基础设施建设、资源开发、环境保护等方面全方位协同发展。2013 年，中国在海洋经济层面提出建设海上丝绸之路的倡议，作为“一带一路”倡议的有机组成部分，推动蓝色经济发展。2017 年党的十九大报告指出，要“坚持陆海统筹，加快建设海洋强国”。⁵⁶

中国的海洋强国战略聚焦在海洋经济、海洋开发、海洋科技、海洋权益四个领域：一是要提高资源开发能力，着力推动海洋经济向质量效益型转变；二是要保护海洋生态环境，着力推动海洋开发方式向循环利用型转变；三是要发展海洋科学技术，着力推动海洋科技向创新引领型转变；四

⁵⁵ 胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告，2012 年 11 月 8 日。

⁵⁶ 习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告，2017 年 10 月 18 日。

是要维护国家海洋权益，坚持“主权属我、搁置争议、共同开发”的方针。

57

2019年，中国首次提出构建海洋命运共同体理念，致力于全球海洋治理，这是中国海洋战略的重要发展，标志着中国的海洋战略蕴含全球格局和国际视野。海洋命运共同体的内涵，包括共同的海洋安全、共同的海洋福祉、共建海洋生态文明和共促海上互联互通等。

当前中国在维护国家海洋主权和海洋利益方面采取的策略，是着力建立统筹兼顾型的海洋维权，统筹维稳和维权两个大局，坚持维护国家主权、安全、发展利益相统一。当前中国的政策是坚持用和平方式、谈判方式解决争端，坚持“主权属我、搁置争议、共同开发”的方针，努力维护地区的和平稳定。与此同时，突出海上维权，强调“海上方向维权斗争将长期存在”⁵⁸。

⁵⁷ 习近平：进一步关心海洋认识海洋经略海洋 推动海洋强国建设不断取得新成就，2013年7月30日，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2013-07/31/c_116762285.htm。

⁵⁸ 《中国的军事战略》白皮书，第一节，2015年5月，国务院新闻办公室。

二、美国在中国近海的海上利益及与中国的分歧

撰写人：刘晓博，国观智库海洋研究中心主任，资深研究员

美国确定其在中国近海的海上利益基于以下预设：保证美与其盟友的利益、提防中国作为地区安全和秩序的潜在挑战者。⁵⁹ 美国在中国近海的海上利益主要包括：

（一）维护美国的地区盟友和伙伴国的安全，维护美国支持的地区安全架构

这是美国印太战略的首要目标，也是美国对印太地区盟友与伙伴承诺的核心。基于中国的军力发展，美国担心目前中国正在建设的反介入/区域拒止 (A2/AD) 能力，会阻碍美军在印太地区发挥作用，使美军在战时无法进入第一岛链，或者会阻止美军的后续增援。总之，这会削弱美军在印太地区的优势地位。基于这样的战略威胁判断，美国在印太战略中采取的措施，第一是强化在印太地区的海空军力部署，第二是加强与盟友和伙伴国的关系，第三是在印太地区推动构建新的安全架构，包括四方安全对话 (QUAD)、澳英美安全协议 (AUKUS)。美国还启动了印太海域感知伙伴关

⁵⁹ U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress, Updated January 26, 2022, <https://sgp.fas.org/crs/row/R42784.pdf>.

系，帮助伙伴国建设海上力量，提升海域监测的能力。在“南海各方行为准则”的制定过程中，美国试图积极发挥作用，对其盟友和东盟国家提供支援，积极参与南海的安全秩序建设。

中国始终反对美国构建的地区安全架构，反对美方组建“反华联盟”，包括“四边机制”、美英澳三边安全伙伴关系，中方认为这些都是封闭、排他的“小圈子”，是冷战思维的产物和零和博弈的工具。将中国排除在外的地区安全架构是中方无法接受的，也是中美两国难以调和的战略分歧。中国作为一个正在建设中的海洋强国，强烈需要周边和平稳定的地区海上秩序。而随着中国成为亚太地区最大的海上力量，中国会越来越有信心主导和参与构建新的地区海洋秩序。体现中国意志的新的海洋秩序，与美国主导的海洋秩序之争，或许会成为未来一段时间内中美海上竞争的主要内容。

（二）避免中国在解决周边安全问题上使用武力或胁迫周边国家

美国认为，自二战以来，美国主导的亚太地区秩序一直在发挥作用，但是当前中国在南海和东海的行动挑战了美国主导的秩序。美国认为中国正在确立“强权即公理”的国际关系原则。在台湾问题上，美国通过在印太地区的军事部署和对台军售，逐渐增加官方交往，对“台湾当局”提供政治和军事援助，试图阻止大陆对台使用武力，以维持当前“事实上分裂”

的现状。美国在西太地区的盟国韩国、日本和菲律宾，都与中国存在管辖海域争端或岛礁主权争端。当前美国尤其关注通过帮助盟国和伙伴国的海军和海上执法力量提升，来强化他们维持海洋秩序与海上利益的能力。

但是中国并不认同“欺凌邻国”的指责。上世纪 70 年代开始，中国提出“搁置争议，共同开发”的主张，解决同周边邻国间领土和海洋权益争端。当前在解决南海领土主权和海洋权益争端方面，中国主张“坚持同直接有关当事国在尊重历史事实基础上，根据国际法，通过谈判协商和平解决南海有关争议。”⁶⁰ 自 1988 年中越在南沙群岛发生局部冲突后，中国并没有与海上邻国因为岛礁争端和管辖海域争端而发生武装冲突，南海地区总体上保持了和平稳定。当前中国拥有南海地区最强大的军事力量，通过南海岛礁的建设扩大了岛礁陆地面积，增强了驻守的军事力量，获得了力量优势，但并没有使用武力收回被越南、菲律宾和马来西亚侵占的南海岛礁。这就是中国的“搁置争议”的政策。

（三）维护海洋航行自由特别是军事活动的自由

美国立国伊始就把海洋自由确立为国家利益和外交原则之一。美国印太战略的目标之一就是维持对海洋和天空的自由航行和飞越。具体反映在中国近海，美国的海上利益主要表现海洋军事利用和军事活动的自由。具

⁶⁰ “搁置争议，共同开发”，外交部网站，<https://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/wjs/2159/t8958.htm>。

体的行动包括：美国军舰进入中国领海实施航行自由行动、美军侦察船和测量船在中国领海外实施军事侦察和军事测量、美军侦察机和轰炸机在中国专属经济区上空进行军事侦察和演习、美国军舰和军机航行和飞越台湾海峡、美国无人潜航器和无人机在中国专属经济区及上空活动。近年来一个突出的特点就是这些军事活动的频率在逐年递增。从 2021 年 1 月美拜登政府就职至 2021 年 4 月，美军舰在中国当面海域活动频次比去年同期增加逾 20%，侦察机活动频次超 40%。⁶¹

美国认为中国的国内法律政策和海上行动限制了航行自由。美国的航行自由原则不仅在中国近海，而且在全球都有受到挑战和损害的趋势。美国担心中国限制航行自由的做法被广为接受而成为国际惯例，并影响到全世界，对美国海军在全球海域的活动产生限制，还可能会迫使美国在军事战略、外交政策目标或大战略方面做出非常重大的改变。

美国认为中国的部分海洋法律和政策主张是“过度海洋主张”，并通过军舰和军机实施航行自由行动来不断挑战中国的主张。美国认为中国的“过度海洋主张”具体包括：

(1) 中国的历史性海湾/水域主张，包括中国南海断续线、中国对琼州海峡的内水主张等；

(2) 中国划定的直线领海基线主张，包括中国在大陆沿岸的直线基

⁶¹ 国防部：中国海军舰艇警告驱离抵近侦察的美舰“马斯廷”号，2021 年 4 月 29 日，人民海军公众号。

线，以及在西沙群岛的直线基线；

(3) 中国法律规定对领海内外国军舰的“无害通过”要求事先批准的主张；

(4) 中国对毗连区内享有安全管制权的主张；

(5) 中国主张对专属经济区内的外国军事测量活动享有管辖权的主张，以及中国主张美军舰机在中国专属经济区及其上空的军事活动威胁到中国的国家安全；

(6) 中国的南沙群岛是一个整体群岛，以及中国驻守的岛礁享有领海、毗连区和专属经济区；

(7) 针对飞入中国防空识别区的所有航空器，即使并不是要进入中国领空，中国都要求其接受管控。⁶²

针对美军用舰机在中国近海的活动，中方采取的反制措施包括：政府声明和抗议、外交途径交涉、海空军力跟踪监视、警告驱离。自 2001 年发生中美南海撞机事件之后，虽然两国的海空兵力发生了几次危险接近，但至今没有再发生碰撞事件。特别是在 2014 年西太平洋海军论坛通过了《海上意外相遇规则》(CUES)，以及中美之间签署了《海空相遇安全行为准则》，并维持了“中美海上军事安全磋商机制”的运行。这些机制在避

⁶² DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports, 1992-2021, <https://policy.defense.gov/OUSDP-Offices/FON/>.

免中美之间发生海空意外事件方面起到了有效的作用，这也从一个侧面说明中美两国对于“避免意外”的共识。

（四）维持对美国有利的海上力量平衡，抵消中国的优势

面对中国海上力量的迅速发展，美国认为中国不断增长的军事能力正在侵蚀美国的军事优势，因此美国海上力量将采取行动来扭转这一趋势。美国最新的海上战略，就是指导美国海上力量转向与中国的大国竞争，争夺制海权，赢得优势。在接下来的中美海上竞争中，美国海军、海军陆战队和海岸警卫队三个军种将合力塑造对美有利的海上力量平衡，抵消中国不断增长的军力。美国海上战略的实施途径：

- 1.整合海军、海军陆战队和海岸警卫队三个军种，产生综合性的、全域的海上力量；
- 2.加强美国与盟国和伙伴国之间的关系；
- 3.和平时期，阻止美国的竞争对手实施军事行动；
- 4.发生冲突情况下，控制海洋，击败敌人；
- 5.维持美国的海上优势。⁶³

⁶³ Advantage at Sea Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power, December 2020, the U.S. Navy, Marine Corps, and Coast Guard.

三、中美海上利益的趋同点

撰写人：哈里森·普雷塔，美国战略与国际问题研究中心亚洲海事透明倡议研究员（Harrison Prétat, Research Fellow, AMTI CSIS）

尽管中国和美国在海洋利益方面存在重大分歧，但同时也要认识到双方在安全、经济和环境方面存在大量的共同利益，并且存在合作的潜力。从许多方面来看，中国和美国作为世界上最大的两个海洋强国，其强大的海上能力都受益于国际海洋法所规范的各种权利和自由。

（一）共同的安全利益

尽管媒体、学术界和官方的注意力经常集中在中美海上安全利益之间的分歧上，但中美之间仍有大量共同的安全利益。

中美两国都对维护商业和军用船只的航行自由有着浓厚的兴趣。（印太）地区海上关键节点的贸易自由流动的任何中断都将对两国产生巨大的负面影响，因为它们都与全球化的贸易流密切相关。尽管中美两国都在努力提高关键部门的自给自足水平，但仍然容易受到贸易短缺的影响。中美两国军队还对维护国际海峡的通过权利，以及在外国专属经济区内开展军事活动的权利有着浓厚的兴趣。对于美国来说，军舰的自由航行权对于向

全球投射力量的能力至关重要，这种能力巩固了美国向盟国的承诺和安全战略的可信度。中国日益增长的海外利益刺激了中国海军和海上力量的发展，这些力量也依靠航行自由向中国近海以外的地区投射力量。自 2012 年以来，中国军舰多次出现在外国专属经济区内进行侦察活动⁶⁴。随着中国军队更频繁地在远洋行动，中国对维持在专属经济区内军事活动自由的需求只会增加。

除了传统的安全威胁，中美两国还有共同的需求去应对一系列非传统的安全威胁。海盗问题在东南亚仍然是一个长期存在的问题，在 2020 年新冠疫情（Covid-19）大流行高峰期期间激增。⁶⁵ 武器、毒品和人口贩运也是东南亚地区的主要跨国犯罪形式。^{66 67 68} 由于气候变化导致极端天气事件的频率增加，对人道主义援助和救灾行动的需求可能也会增加。中国和美国有共同的需求与该地区其他国家合作应对这些挑战。中美两国不仅要减少这些非传统安全威胁对本国公民的影响，还要创造更稳定的地区环境，促进地区经济发展。

中美在保持两国军队在海上和空中的安全互动以及确保任何意外事件

⁶⁴ 见本报告第一章第四节。

⁶⁵ Storey, Ian. Piracy and the Pandemic: Maritime Crime in Southeast Asia, 2020-2022. Fulcrum. 2022. <https://fulcrum.sg/piracy-and-the-pandemic-maritime-crime-in-southeast-asia-2020-2022/>

⁶⁶ Arms Smuggling: Overview. ASEAN Political Security Community. 2020. <https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/peaceful-secure-and-stable-region/arms-smuggling/>

⁶⁷ UNODC report: over one billion methamphetamine tablets seized in East and Southeast Asia in 2021 as the regional drug trade continues to expand. UN Office on Drugs and Crime. 2022.

<https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2022/June/unodc-report-over-one-billion-methamphetamine-tablets-seized-in-east-and-southeast-asia-in-2021-as-the-regional-drug-trade-continues-to-expand.html>

⁶⁸ Caballero-Anthony, Mely. A Hidden Scourge. International Monetary Fund. 2018.

<https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2018/09/human-trafficking-in-southeast-asia-caballero>

能够降低风险方面也有着重要的利益。美国官员在 7 月指责中国军方在南海对美国军舰和军机进行了越来越多的不安全拦截，澳大利亚国防部在 6 月称，一架中国战斗机的机动危及澳大利亚侦察机的安全。^{69 70} 这些类似的事件提醒我们需要谨慎管理军事互动，以防止可能导致意外冲突的事件发生。

（二）共同的经济利益

中美作为两个海洋产业强国，都对海洋资源需求量巨大，对海洋的经济开发有着共同的需求。这其中涉及的主要领域包括渔业和碳氢化合物的勘探与开发。在这两个行业中，中国和美国都受益于《联合国海洋法公约》规定的现行国际海洋法制度。

中国是迄今为止最大的渔业捕捞生产国，产量位居世界第二，美国位居第四。⁷¹ 中美两国的渔业模式尽管有所不同，但都受益于国际海事法和《联合国海洋法公约》。美国拥有世界上最大的专属经济区。⁷² 虽然中国的专属经济区相对较小，但它拥有世界上最大的远洋捕鱼船队，估计有

⁶⁹ Ali, Idrees; Brunnstrom, David; and Martina, Michael. U.S. says Beijing's South China Sea 'provocations' risk major incident. Reuters. 2022. <https://www.reuters.com/world/china/us-says-beijings-south-china-sea-provocations-risk-major-incident-2022-07-26/>

⁷⁰ London, Brad. Chinese fighter jet "chaffs" Australian plane near South China Sea, Canberra alleges. CNN. 2022. <https://www.cnn.com/2022/06/05/australia/australia-china-plane-intercept-intl-hnk-ml/index.html>

⁷¹ Capture fisheries production (metric tons). World Bank. 2018. https://data.worldbank.org/indicator/ER.FSH.CAPT.MT?most_recent_value_desc=true

⁷² The United States is an Ocean Nation. National Oceanic and Atmospheric Administration. 2011. https://www.gc.noaa.gov/documents/2011/012711_gcil_maritime_eez_map.pdf

3,000 艘渔船在世界各个主要海区作业。⁷³ 因此，中美两国都受益于《联合国海洋法公约》赋予的捕鱼权利和自由。美国享有在本国专属经济区内捕鱼的专有权，中国也享有与所有国家一样在公海捕鱼的权利。

中国和美国也对海上能源生产具有利益需求。美国既是世界上最大的石油消费国，也是最大的生产国。⁷⁴ 中国是世界第二大消费国和第五大生产国。两个国家都有大量的海上石油储藏资源：美国在墨西哥湾，中国在渤海、东海和南海。因此，中美两国都受益于《联合国海洋法公约》规定的在大陆架内开发海底资源的专有权。

（三）共同的环境利益

中美在地区和全球海洋环境健康方面有着共同的利益。中国周边海域的海洋环境面临风险，鱼类种群受到过度捕捞和栖息地破坏的威胁，南海和东海的捕捞量在 2014 年达到顶峰，虽然渔船数量在不断增加，但此后的捕捞量一直下降到 1990 年的水平。⁷⁵ 在全球范围内，近一半的鱼类资源被过度捕捞，近 10% 处于崩溃的边缘。⁷⁶

中国和美国在更广泛的鱼类种群健康和海洋环境方面都有一些利益。

⁷³ Shining a Light: The Need for Transparency across Distant Water Fishing. Stimson Center. 2019. <https://www.stimson.org/2019/shining-light-need-transparency-across-distant-water-fishing/>

⁷⁴ The 20 largest oil producers and share of total world oil production in 2021. U.S. Energy Information Administration. 2022. <https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=709&t=6>

⁷⁵ Sink or Swim: The future of fisheries in the East and South China Seas. ADM Capital Foundation. 2021. https://www.admcf.org/wp-content/uploads/2021/11/Sink-or-Swim-Full-Report_171121.pdf

⁷⁶ Global Fishing Index. Minderoo Foundation. 2021. <https://www.minderoo.org/global-fishing-index/results/key-findings/#finding-one>

作为世界上最大的渔业国，中国需要保护其周边海域以及其远洋捕捞船队作业的国际水域的鱼类资源以供未来开发。美国和中国也都在保护鱼类资源、保护区域粮食安全和渔业免受海洋环境恶化的威胁方面具有共同利益。亚洲在全球主要地区的渔业就业人数最多；渔业崩溃可能会给中国的邻国以及美国的盟友和伙伴带来严重的经济、社会、政治和人道主义后果，并会导致地区不稳定。⁷⁷ 最后，海洋健康还与温室气体排放和气候变化等更大的环境问题有关，中美两国都承诺要解决这个问题。⁷⁸

（四）利益分歧和趋同的优先性

尽管美国和中国有许多共同的海上利益，但重要的是要认识到，中国迅速崛起成为全球海上大国只是最近才刚刚发生。尽管中国的海上利益在某些方面将与美国的利益更加相似，但中国仍然会在若干领域继续视其主权利益优先于全球海上利益。因此，中国对航行自由的定义在短期内很可能与美国并不一致。中国将继续优先考虑其附近海域的安全问题，而不是广义的航行自由理念为军事力量的全球活动所带来的益处。鉴于这种情况，中国只有在自己近海的安全和主权问题得到充分保障后，才能更加一致地与美国一样看待航行自由原则。

⁷⁷ The State of World Fisheries and Aquaculture. Food and Agriculture Organization. 2020. <https://www.fao.org/3/ca9231en/ca9231en.pdf>

⁷⁸ U.S.-China Joint Glasgow Declaration on Enhancing Climate Action in the 2020s. U.S. Department of State, Office of the Spokesperson. 2021. <https://www.state.gov/u-s-china-joint-glasgow-declaration-on-enhancing-climate-action-in-the-2020s/>

四、中美海上利益分歧管控的政策建议

撰写人：刘晓博，国观智库海洋研究中心主任，资深研究员；

师小芹，国观智库资深研究员，浙江大学研究员

在中美战略竞争的大背景下，中美坚持各自的海上利益认知，很难让步和妥协，期望在短期内弥合分歧的可能性较低。但是从另一个角度来看，中美各自海上利益认知存在的交汇往往被忽视。基于利益交汇而进行的分歧管控乃至合作或是被严重忽略的战略选择。在竞争日趋激化的现实情况下，分歧管控并不是竞争发展的结果，而应当视为降低竞争风险的手段。

（一）军事力量之间避免冲突和管控危机

当前，中国和美国的海空军事力量在亚太地区高频率的日常互动，已经成为中美全面战略竞争中最激烈的态势，也是最有可能恶化成为军事冲突的领域。避免海空军事冲突，是双方之间最大的利益交汇，也是中美战略竞争的底线。

实现这一目标，一是需要在战略和政策层面保持沟通和接触，确保在存在分歧的情况下达成对底线的共识，二是需要在行动层面执行规范兵力行动的技术规则，确保在海空军事力量的相遇和互动中不发生碰撞和敌对

行动等危险事件，三是需要建立危机事件的沟通和磋商机制，能够在发生意外事件时及时介入危机管控，避免意外事件升级为冲突或地区战争。

附表 4：2021 年来中国与外军危险军事互动事件

2021 年 4 月	中国海军辽宁舰航母编队在演训活动期间，美“马斯廷”号驱逐舰持续对中方舰艇编队近距离侦察。中国国防部称美舰严重干扰中方演训活动，严重威胁双方舰艇航行安全和人员安全。中国海军舰艇对美舰予以警告驱离。 ⁷⁹
2022 年 2 月 17 日	1 艘中国海军舰艇与一架澳大利亚 P-8 反潜巡逻机在澳北部近距离相遇，中方称军机最近距中国军舰仅 4 公里，还在中国军舰周围投放声呐浮标，是恶意挑衅行为。澳方称中国军艇使用激光照射澳军反潜巡逻机。 ⁸⁰
2022 年 3 月	美太平洋空军司令近日称，美军 F-35 战机近期在东海上空曾与中国歼-20 战机近距离相遇。 ⁸¹ 中方称，长期以来，美军舰机对华进行大范围、高频度的抵近侦察和挑衅慑压，严重破坏中美两军互信，严重危及双方舰机和人员安全。
2022 年 3 月	美印太总部司令阿奎利诺近期乘坐 P-8A 巡逻机到南海，飞行过程中，中国军方使用无线电多次警告 P-8A 海神号飞机非法进入他们所说的中国领土，并命令飞机离开。 ⁸²

⁷⁹ 国防部：中国海军舰艇警告驱离抵近侦察的美舰“马斯廷”号，2021 年 4 月 29 日，人民海军公众号。

⁸⁰ 国防部新闻发言人谭克非就中澳舰机相遇答记者问，2022 年 2 月 21 日，国防部发布。

⁸¹ Aerospace Nation: Gen Kenneth S. Wilsbach, 2022-3-15, <https://www.youtube.com/watch?v=GNPo6S5uwZQ>.

⁸² AP Exclusive: US admiral says China fully militarized isles, By JIM GOMEZ and AARON FAVILA, March 22, 2022, <https://apnews.com/article/business-china-beijing-xi-jinping-south-china-sea-d229070bc2373be1ca515390960a6e6c>.

<p>2022年5月26日</p>	<p>澳大利亚国防部称，澳军机5月26日在南海空域执行侦察任务时，被一架中国军机拦截，澳军机及人员安全受到威胁。澳大利亚国防部长马勒斯表示，中国战机以非常接近的方式在澳大利亚海上巡逻机前方飞行，并施放铝箔干扰丝，其中部分铝箔碎片被澳大利亚海上巡逻机的引擎吸入。⁸³ 中方称，澳大利亚1架P-8A反潜巡逻机进入中国西沙附近空域抵近侦察，连续逼近中国西沙领空。澳军机严重威胁中方主权安全。中国人民解放军南部战区组织海空兵力对澳军机进行识别查证，并予以警告驱离。⁸⁴</p>
<p>2022年6月6日</p>	<p>加拿大国防部称，中方军机多次在国际空域对执行联合国对朝制裁任务的加军机进行干扰。加拿大媒体称，中国战斗机多次逼近加拿大空军CP-140反潜巡逻机，并在距离加拿大反潜机仅20-100英尺（6-30米）的地方伴飞。自去年圣诞节以来，中方战斗机已经对加拿大反潜机进行了60多次拦截，其中超过20次被认为非常危险。中方称，加拿大军机以执行联合国安理会决议为借口，加大对中方抵近侦察并挑衅，危害中国国家安全，危及双方一线人员安全。⁸⁵</p>

在过去 20 多年间，中美两国和两军之间已经建立并运行了上述三个层面的交流和沟通机制，并已经发挥了积极的作用。这些机制包括：国防部热线电话、军队高层和军兵种对话机制、海空军事安全磋商机制、海空相遇安全行为准则执行机制、军事院校和军兵种的交流活动等。此外，美国国防部还希望对华开设更多热线，美方正寻求在美防长、美军参联会主席、美军印太总部司令与相对应的中方官员之间建立更好的沟通渠道。⁸⁶

⁸³ Australia says Chinese fighter jet intercepted surveillance craft in May, JUN 5, 2022, REUTERS, <https://www.rappler.com/world/asia-pacific/australia-says-chinese-fighter-jet-intercepted-surveillance-craft-may-2022/>.

⁸⁴ 国防部新闻发言人谭克非就澳大利亚炒作中国军机“干扰”澳大利亚军机事件答记者问，2022年6月7日，国防部发布。

⁸⁵ 加拿大炒作中加军机相遇事件 国防部、外交部双双回应，2022年6月7日，中华人民共和国驻加拿大大使馆，http://ca.china-embassy.gov.cn/zjwl/202206/t20220607_10699403.htm.

⁸⁶ Pentagon Hopes for More China Hotlines, JUNE 9, 2022, Foreign Policy, <https://foreignpolicy.com/2022/06/09/pentagon-china-hotlines-diplomacy/>.

但是鉴于中美两军对外交流的机制和权限不同，中美两军更多层级的热线，短期内可能无法实现。这些机制的顺畅运行，并不期望能解决政策分歧，但是能够实现避免危机、管控危机、避免冲突的作用。

在 2001 年 4 月中美发生南海撞机事件后，中美加强了对海上军事安全的关注和磋商。之后发生了 2009 年无暇号事件、2018 年美国“迪卡特”号驱逐舰和中国“兰州”号驱逐舰在南海危险接近事件，以及由于针对美国航行自由行动和军事侦察活动方面的矛盾，发生了数次中美军舰和飞机近距离危险接近的事件。但从 2001 年之后，中美两国之间没有再发生海空舰机碰撞的严重事故。2014 年和 2015 年，中美接受了西太平洋海军论坛通过的《海上意外相遇规则》，并在两国国防部之间建立了《中美海空相遇安全行为准则》，用来规范中美军用舰艇之间，以及飞机之间的行动规则。可以说，中美之间已经建立起预防海空军事危险事件、管控危机、避免冲突的规则。未来中美之间针对海空分歧管控的重点，应落实在针对以上这些规则的执行、评估和修订上。

遗憾的是，近年来由于中美关系恶化，两军的交流和沟通活动数量锐减。例如，中美两军的院校交流在 2019 年还有十次，但是在 2020 年就减为一次。⁸⁷ 2022 年 8 月 5 日，针对美国众议院议长佩洛西访台，中方针对美方宣布八项反制措施，其中包括取消安排中美两军战区领导通话、取消

⁸⁷ Military and Security Developments involving the People's Republic of China, 2020, 2021, Office of the Secretary of Defense.

中美国防部工作会晤、取消中美海上军事安全磋商机制会议。其中的“中美海上军事安全磋商机制”是中美两国国防部在 1998 年建立的增进海上军事安全的会议机制。两国通过这一机制交流当前中美海空安全形势，评估《中美海空相遇安全行为准则》的执行情况，讨论改进中美海上军事安全问题的措施。⁸⁸ 取消中美海上军事安全磋商机制会议，标志着中美双方之间管控海上军事危机最成熟的一个渠道被暂时中止。中方“取消”这三项会议，并没有明确说明是否仅仅“取消”当年的会议，抑或是否彻底“取消”交流机制，也并不排除未来恢复这些会议的可能。此外，中美两国国防部热线电话依然存在，两国的大使馆武官机构仍然保持沟通运作，这就代表中美两军管控危机的沟通渠道并没有彻底切断。由于中美海上军事安全的风险依然存在，因此双方应积极努力，未来适时恢复这些对话和会议。

附表 5：2021 年来中美军事交流情况

2021 年 8 月 19 日	中央军委国际军事合作办公室领导与美国国防部助理部长帮办视频通话。 ⁸⁹
2021 年 9 月 28 日至 29 日	中央军委国际军事合作办公室领导与美国国防部助理部长帮办以视频方式共同主持第 16 次中美国防部工作会晤。这是美拜登政府上台后中美两军的首次机制性对话。 ⁹⁰
2021 年 12 月 15 日至 17 日	美国印太总部、太平洋舰队及太平洋空军代表同中国人民解放军

⁸⁸ 国防部介绍 2021 年度中美两军海上军事安全磋商机制会议情况，2021 年 12 月 30 日，国防部发布。

⁸⁹ 2021 年 9 月国防部例行记者会文字实录，2021 年 9 月 30 日，国防部发布。

⁹⁰ 国防部：美方应重构正确对华认知 推动两军关系健康稳定发展，2021 年 10 月 28 日，国防部发布。

	海、空军代表以视频方式举行了美中海上军事安全磋商机制工作组和海军将领年度会议。 ⁹¹
2022年4月20日	国务委员兼国防部长魏凤和应约与美国国防部长奥斯汀通话，这是落实习近平主席和拜登总统重要共识的实际举措。双方一致同意，中美两军要保持沟通渠道畅通、管控风险、推进危机沟通机制建设。 ⁹²
2022年6月10日	国务委员兼国防部长魏凤和在香格里拉对话会期间与美国国防部长奥斯汀举行会谈。双方认为，两军应保持高层战略沟通，管控好矛盾分歧，不把矛盾分歧变成冲突对抗。 ⁹³
2022年7月7日	中央军委委员、军委联合参谋部参谋长李作成与美军参联会主席米莱进行视频通话。双方认为保持两军关系稳定发展、避免引发冲突对抗符合双方共同利益。 ⁹⁴

（二）共同保护海上航道的通行权利

中国近海是联通西太平洋和印度洋的世界重要商业贸易通道，是东亚国家原油进口的必经之路，航道的畅通对东亚地区经济安全具有重要的作用。中国是世界第一大航运国，维护包括中国近海在内的全球海洋贸易航道的畅通，同样是关乎中国经济发展的重大海上利益。中美两国在这一方面具有高度重合的共同利益。

中国作为目前全球第一大商业航运国，第二大海军力量，中国对于海上战略通道的利用、主张和实践会对世界海洋法律秩序的发展产生重要影

⁹¹ U.S. Indo-Pacific Command representatives to meet virtually with Chinese counterparts for Military Maritime Consultative Agreement working group, Dec. 13, 2021, U.S. Indo-Pacific Command.

⁹² 魏凤和同美国国防部长通电话，2022年4月20日，国防部发布。

⁹³ 魏凤和与美国国防部长举行会谈，2022年6月10日，国防部发布。

⁹⁴ 李作成与美军参联会主席米莱视频通话，2022年7月8日，人民海军公众号。

响。在这一问题上，中美两国的利益认知未来会有更多的交汇点，两国之间会有更多的共识。两国可以探讨共识的具体问题包括：用于国际航行海峡的通过问题、日本列岛之间诸海峡的通过问题、菲律宾群岛水域和印尼群岛水域的通过问题、专属经济区及其上空的军事活动问题等。

当今一些国家在制定国内法律中，对于海洋管辖主张，与其它国家正常利用海洋、使用国际航道的需求发生了冲突。例如印度在 2009 年在拉克沙群岛划定了领海基线，将之前是用于国际航行海峡的九度海峡，划入了印度的内水。根据印度法律，在 2009 年之前军用舰船可以自由航行的九度海峡，之后即无法享有无害通过的权利。美国将印度的这一主张认定为“过度海洋主张”。⁹⁵ 而中国在印度洋的航行权利也会受到影响，因为九度海峡也是中国海军舰艇穿越印度洋航行至亚丁湾的重要航道。

随着中国海外利益的不断扩展，中国的国家利益与海洋战略通道的关联度提升，中国的海上力量也越来越多的走向远洋维护中国的海外利益。

⁹⁶ 在全球海域依照国际法享有航行的权利，将成为中国作为海洋强国的首要利益考虑。中美两国在此问题上会有更多的共同利益。

⁹⁵ Limits in the Seas, No. 150, January 2022, United States Department of State, Bureau of Oceans and International, Environmental and Scientific Affairs.

⁹⁶ 中国海军在亚丁湾完成 1500 批护航任务，2022 年 6 月 11 日，国防部网，http://www.mod.gov.cn/action/2022-06/11/content_4912708.htm.

中国军舰第 3 次进入日本领海，2017 年 7 月 3 日，日经中文网，

<https://cn.nikkei.com/politicaeconomy/politicsasociety/25852-2017-07-03-10-31-48.html>.

菲律宾控中国军舰非法闯入 召见中国大使，Mar 15, 2022, the Australian,

<https://cn.theaustralian.com.au/2022/03/15/64610/>.

中国核潜通过马六甲海峡引关注，2016 年 6 月 30 日，新华网，http://www.xinhuanet.com/mil/2016-06/30/c_129103434.htm.

（三）继续寻求在非传统安全领域的合作

当前中美关系总体陷入低谷的大背景下，两国在海洋领域的合作不可避免的也陷入停滞或倒退。但是中美两国都是对方经济不可或缺的一部分，在可预见的未来，中国和美国都不得不与对方打交道。美国政府也认识到，竞争与合作都是中美关系的组成部分。即使在竞争的同时，美国也需要在利益一致的领域与中国进行合作。未来中美合作的领域可能包括：应对气候变化、减少碳排放量、应对大规模流行病，应对大规模杀伤性武器扩散和军备控制、打击非法麻醉品、应对全球粮食危机、进行全球宏观经济协调等。⁹⁷

中美海警合作曾是两国在海洋领域应对非传统安全威胁的一个典范。中美两国于 1993 年签署《关于有效合作和执行联合国大会 46/215 号决议的谅解备忘录》，中国海警局与美国海岸警卫队合作，在北太平洋公海进行渔业执法，共同打击公海流网捕鱼等非法捕捞作业行为，维护公海渔业生产秩序。但在 2020 年之后，该协议事实上已经失效。2021 年 8 月，美国海岸警卫队司令卡尔·舒尔茨称在和中国海警重新谈判，寻求恢复合作协议，以共同开展海上执法，打击“非法、不报告和不管制”（IUU）捕鱼。中国作为正在成长中的海洋强国，不能忽视美国这个全球海洋霸主的现有地位。即使在两国关系恶化的情况下，中国也需要寻求可能的合作领

⁹⁷布林肯国务卿在乔治·华盛顿大学的讲话 本届政府对中华人民共和国的方针，2022 年 5 月 26 日。

域，在与美国的互动中维护自己的海洋利益。

结语

本报告撰写期间，因为美国众议院议长佩洛西和美国议员的数次访台，中国军方在台海附近连续举行了军事演习，并针对美方宣布八项反制措施。中美双方在台湾问题上的矛盾再一次激化，有外媒称之为“第四次台海危机”。但从两国的海上行动来看，中美两国对于避免发生直接的海上冲突还是有着一定的默契。在中方演习期间，美军与中方宣布的演习区域保持了一定的距离。演习期间美军舰机也没有进入台湾海峡。中方则一直强调军事行动只是对台独势力的威慑，并没有突出针对第三方。可见中美两国对于管控分歧和避免冲突有一定共识。今后一段时间，中美海上利益的分歧可能会继续加深，两国管控海上利益分歧的难度可能会继续增大，但不管海上“竞争”态势如何激化，两国仍应守住管控分歧和避免冲突的底线。