

中国扩大黄岩岛（Scarborough Reef）控制的政策过程

防卫研究所地域研究部美欧俄研究室室长

饭田将史

前言

在南海与东南亚各国争夺岛屿主权及海洋权益的中国，2012 年做出了从菲律宾夺取黄岩岛(Scarborough Reef)控制的行动。这是自 1995 年中国从菲律宾夺取美济礁(Mischief Reef)的控制以来，时隔 17 年中国扩大岛屿的控制。本文套用“政策过程周期”¹，尝试分析中国扩大黄岩岛控制的政策过程。

1 “政策课题设定”(agenda-setting) 4 月 10 日

对中国来说，围绕黄岩岛的政策课题设定，是围绕黄岩岛发生中国与菲律宾公务船对峙这一中国最高领导层突然要面对的危机管理问题。对峙的起因是 4 月 10 日，菲律宾海军的护卫舰试图指控停泊在黄岩岛的中国渔船违法捕鱼时，出现在现场的中国海上执法机构的公务船进行了干扰。之后，菲律宾海岸警卫队的公务船代替护卫舰，与中方的公务船（海监与渔政）继续对峙。

2 “政策形成”(policy formulation) 4 月 10 日~5 月初旬

在应对黄岩岛危机的政策形成上，作为可从外部观察的主体，有外交部、海上执法机构、人民解放军。面对公务船对峙这一突发事态，最初各自基于自己的政策取向、权限、利害关系等，独自展开了政策。

外交部被认为力求通过协商温和地解决问题。在 4 月 11 日的记者会上，外交部发言人刘为民在主张中国对黄岩岛拥有主权的同时，又说：“敦促菲方从中菲友好和南海和平稳定的大局出发，不要制造新的事端，并与中方共同努力，为两国关系的健康稳定发展创造良好条件。”²。4 月 16 日，发言人刘为民说：“目前黄岩岛局势已经有所缓和，中菲双方正就此问题进行进一步外交沟通。”³。4 月 18 日，外交部副部长傅莹约见菲律宾驻华使馆临时代办并指出：“经过双方协商，局势初步得到缓和。”⁴。

另一方面，被认为海上执法机构为了维护中国对黄岩岛的主权和权益，力求彻底与菲律宾对抗。为了保护中国渔船，2 艘海监公务船率先出现在现场海域，在两天后的 4 月 12 日，2 艘渔政公务船也抵达现场海域，两个海上执法机构的公务船组成了共同与菲律宾公务船对峙的体制。从 2008 年左右起，海监与渔政一起在南海对菲律宾、越南、马来西亚等的船只及调查船实施物理上的干扰行为等中国主张海洋权利的活动中发挥了核心作用。他们围绕黄岩岛的应对，也可以说是在其延长线上的行为。

人民解放军明确了支援海上执法机构的态度。在 4 月 26 日举行的记者会上，国防部发言人耿雁生表示：“中国军队肩负着保卫国家领土主权和维护海洋权益的任务，始终坚持在国家

的统一部署下履行自己的使命。根据职责和任务，中国军队将密切配合渔政、海监等部门共同维护国家海洋权益”⁵。

3 “政策决定” (decision-making) 5月初旬

如果公务船的对峙状况长期化，并发展成引起国际性关注的事态，中国最高领导层将被迫对这个问题做出政策决定。围绕黄岩岛问题的应对，出现了力求通过协商温和解决的外交部政策与力求凭借力量扩大控制的海上执法机构和人民解放军的政策，中国最高领导层最终选择了后者⁶。

外交部发言人刘为民在5月5日的记者会上，再次确认了力求通过协商解决的态度⁷。但是，在两天后的5月7日，外交部副部长傅莹约见菲律宾驻华使馆临时代办，指责菲方没有从黄岩岛撤走公务船、试图扩大事态，并表示对形势难以乐观。在此之上，傅莹要求菲方从黄岩岛撤走公务船，不要干扰中国渔船作业，不要干扰中国公务船依法执行公务，并明确表示“中方也做好了应对菲方扩大事态的各种准备”⁸。

从外交部表明方针转换来看，中国最高领导层似乎是在5月初做出了政策决定。关于决定是在怎样的场合做出的，尽管没有公开信息，但可认为由于黄岩岛问题不仅仅是与菲律宾的双边关系，而且也是影响与美国关系的重大问题；在执行已决定的政策上，需要整个政府的应对等，因此由事关外交与安全保障的高级别的议事协调机构——中央外事工作领导小组制定统一的方针，由中央政治局或者政治局常务委员会最终决定。

4 “政策实施” (policy implementation) 5月7日~6月5日

在强化对菲律宾的压力，力求扩大中国对黄岩岛控制的政策下，中国努力动员并实施了各种各样的手段。外交部一方面与菲方继续协商，另一方面展开了向菲律宾施加强大压力的言辞。例如，负责外交的国务委员、中央外事工作领导小组办公室主任戴秉国5月15日强调，谦虚谨慎绝对不等于让别国欺负，“小国也不能欺负大国，像菲律宾。”⁹。

人民解放军暗示通过武力寻求问题解决的可能性等，升高了对菲律宾的压力。例如，《解放军报》的评论指出中国在黄岩岛问题上一直隐忍不发，不是软弱，而是克制，并警告“任何人妄图抢夺黄岩岛主权，不仅中国政府不答应，中国人民不答应，中国军队更不会答应。”¹⁰。国务委员兼国防部长梁光烈访美时，要求美方尊重“中国的核心利益”，并表明了南海问题上的“原则立场”¹¹。此外，梁光烈在会见菲律宾的国防部长加斯明时，要求对方不要再采取使事态更趋复杂化、扩大化的行动¹²。

同时，中国政府也强化了对菲律宾的经济压力。国家质量监督检验检疫总局以从菲律宾进口的香蕉检测出了多种有害生物为由，强化检疫，事实上禁止了从菲律宾进口香蕉¹³。此外，国家旅游局还全面禁止中国人到菲律宾旅游¹⁴，对菲律宾的旅游业施加制裁，从而加强了对菲律宾政府的牵制。

5 “政策评估” (policy evaluation) 6月5日

中国外交部发言人刘为民 6 月 5 日宣布菲律宾公务船撤出了黄岩岛，中国渔船作业状况正常，没有再受到干扰，并表示“中国公务船一直在黄岩岛海域根据现场执法、管理和服务的需要，进行部署和值守。”¹⁵。这是中国公务船在黄岩岛赶走菲律宾的公务船，中国确认实际控制的胜利宣言。

中国应对黄岩岛问题的对策被评价为是成功的。国家海洋局局长刘赐贵慰问在黄岩岛与菲律宾公务船对峙的海监公务船编队，表示中国已对黄岩岛及其附近海域实施有效控制和监管，希望海监编队要坚定不移，持之以恒，直到取得“最后胜利”¹⁶。

应对黄岩岛问题的政策成功被认为也对后来的中国相关政策产生了影响。例如，对 2012 年 9 月日本政府对尖阁诸岛（中国称为“钓鱼岛”）实施国有化的应对。中国政府让多艘公务船进入尖阁诸岛的日本领海，同时执行了在外交、经济等多方面对日本施加压力的政策。同时，可以认为认识到在维持与扩大海洋权益上整个政府应对的必要性和有效性促进了同年下半年设立“中央维护海洋权益工作领导小组”¹⁷。此外，也可认为在维持与扩大海洋权益中综合运用执法机构的有效性得到了肯定评价，结果在 2013 年 3 月全国人民代表大会上决定整合海监、渔政、海警、海关 4 个海上执法机构，设立中国海警局¹⁸。

（完）

¹ 参见加茂具树“新型冠状病毒肺炎疫情对策的政策过程分析——习近平最高领导层初期行动与新政策决定”，日本国际论坛，2021 年 1 月，

<https://www.jfir.or.jp/j/activities/studygroup/2020/china/210228.htm>。

² “中国海监船制止菲军舰骚扰我渔船”，《人民日报》，2012 年 4 月 12 日。

³ “中方要求菲律宾考古船即离开黄岩岛海域”，《人民日报》，2012 年 4 月 17 日。

⁴ “2012 年 4 月 18 日外交部发言人刘为民举行例行记者会”外交部网站，2012 年 4 月 18 日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t924078.htm>

⁵ “国防部：中国军队将密接配合渔政、海监等部门共同维护国家海洋权益”，人民网，2012 年 4 月 26 日。

⁶ 尽管中国最高领导层做出这一选择的理由超出了本文的讨论范围，但至少可认为有下述 5 点。①中国认为派遣海军舰艇的菲方挑衅行为是对峙的起因。②想惩罚在南海问题上批评中国的急先锋菲律宾，抑制其行为。③日本也在探讨尖阁诸岛（中国称为“钓鱼岛”）的国有化及东京都购岛，需要对日本发出警告。④在中国共产党第十八次全国代表大会之前，国内的权力斗争激化，最高领导层中的任何人都没有在主权问题上对菲律宾让步的余地。⑤认为可避免奥巴马政权的正式干涉。

⁷ “中方通过外交协商解决黄岩岛事件立场没有变化”，新华网，2012 年 5 月 5 日。

⁸ “中方做好了应对菲方扩大事态的各种准备”，《解放军报》，2012 年 5 月 9 日。

⁹ “戴秉国：谦虚谨慎不等于受忍他国欺负”，新华网，2012 年 5 月 16 日。

¹⁰ 高吉全“休想抢走中国半寸领土”，《解放军报》，2012 年 5 月 10 日。

¹¹ “梁光烈访美取得积极成果”，《解放军报》，2012 年 5 月 12 日。

¹² “梁光烈会见菲律宾国防部长”，《解放军报》，2012 年 5 月 30 日。

¹³ “In Philippines, Banana Growers Feel Effect of South China Sea,” *Washington Post*, June 10, 2012. https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/in-philippines-banana-growers-feel-effect-of-south-china-sea-dispute/2012/06/10/gJQA47WVTV_story.html

¹⁴ “China Travel Agencies Suspend Philippine Tours,” *BBC news*, May 10, 2012. <https://www.bbc.com/news/world-asia-18015538>

¹⁵ “外交部：黄岩岛泻湖内已没有菲律宾公务船只”，人民网，2012年6月5日。

¹⁶ “国家海洋局：对黄岩岛维权斗争要持之以恒”，新华网，2012年6月13日。

¹⁷ 关于该小组，有很多不明之处，其概要参照了下述内容。Bonnie Glaser, “China’s Maritime Rights Protection Leading Small Group, Shrouded in Secrecy,” Asia Maritime Transparency Initiative, September 11, 2015. <https://amti.csis.org/chinas-maritime-rights-protection-leading-small-group-shrouded-in-secrecy/>

¹⁸ Liza Tobin, “Wind in the Sails: China Accelerates Its Maritime Strategy,” War on the Rocks, May 9, 2018. <https://warontherocks.com/2018/05/wind-in-the-sails-china-accelerates-its-maritime-strategy/>