

# 美国南海政策剖析

蔡鹏鸿

**[内容提要]**美国南海政策的制定和演变受到美国学界和政界新孤立主义、中立主义和干涉主义三大思潮的影响。美国政府现行南海政策的理论基础是中立主义,但在近期政策辩论中,干涉主义派正在积聚力量,并设法影响政府的中立主义不介入政策。这一新动向反映了美国智库和政界对于太平洋与印度洋之间海洋地缘战略和策略在认知、界定及选择等议题上的改变,美国南海政策也相应地出现微调迹象。

**[关键词]**南海 海上安全 美国战略 中美关系

**[作者介绍]**蔡鹏鸿,上海社会科学院亚太所研究员,主要从事亚太政治经济关系和地区一体化、争议海域领土争端和海上安全研究。

从安全和外交视角研究南海问题,美国学界和政界不仅有较长的历史,而且还涌现出众多的政策思潮和流派,提出多种决策备案,以供政府决策选用。研究这些政策思潮及其同现行政策之间的互动,有助于我们从不同侧面了解美国相关领域的学术流派和政策思想,也可发现一些新的政策动向。本文拟在研究影响美国南海政策三大政策思潮的基础上,分析最近美国出现的一些政策新思维及其对美国南海政策的影响,着重于分析美国政策出现微调的新动向。

## 一、美国解读南海争端的三种政策思潮

南海地区曾是冷战时期美苏相互对峙、争霸的海域,两国分别在菲律宾和越南建立海军基地。越战结束后,特别是冷战结束以来,美国和东南亚国家出现了颇具差异的身份认同状况。由于受到越战综合症的冲击,美国民众在 20 世纪 80 年代后期陷入深刻的自我反思,强烈反对任何带有越战背景的政策或政府活动,进而产生了“远离东南亚”的极端情绪。与此同时,在东南亚地区,无论是获得解放的中南半岛国家,还是东盟核心岛屿国家,都对迟来的和

平局面欢呼雀跃,民族自尊和民族自信极度高涨,这最终促使苏联和美国在冷战结束前后将其海上力量分别从越南和菲律宾撤走。大国海军基地在二战后第一次消失在浩瀚的南海地平线上。对此,西方现实主义论者分析说,南海地区在美军撤离后出现了“权力真空”,其直接后果是让中国进来填补这一“真空”,出现了所谓权力失衡状态。于是,20 世纪 90 年代以来美国政界、军界和学界一直在辩论,美国应该制定什么样的南海政策? 辩论中出现了三大政策思潮,即新孤立主义、积极的中立主义和干涉主义,它们从不同侧面对政府政策产生影响。

第一,新孤立主义。它是曾经影响甚至左右过美国外交和安全政策的一种理论和政策主张。冷战结束后,美国一些政治人物利用越战后美国社会出现的反战思想,提出了收缩海外义务、“回归美国”的新孤立主义主张。这一政策思潮的基本特征是:安全上实施战略收缩,经济上确保国内优先。其理论色彩是,冷战时期美国为了对抗苏联、维护国家利益,不得不介入东南亚地区,结果却在对手和朋友中招惹了许多怨恨与不满;如今,美国的战略对手在东南亚已经消失,美国应当从该地区完全撤出,让亚

洲国家在安全防务方面自己承担起相应的职责与义务。<sup>1</sup> 在美国政界,共和党人布坎南是鼓噪新孤立主义的头面人物,学界不少学者也积极参与,从而引发了美国内在理论和政策上的热烈辩论。美国对外关系委员会资深研究员查尔斯·库普钱(Charles A. Kupchan)在主流刊物《国际安全》上发表长篇专论,主张美国“回归本土”,不再做维护世界安全的担当者。<sup>2</sup> 概言之,新孤立主义者反对美国卷入东南亚事务,主张美军从南海周边甚至日本列岛撤回,不介入南海纷争,并认为这些应成为美国收缩安全义务的重要组成部分。

第二,中立主义。主要指斯科特·斯奈德(Scott Snyder)一份研究报告中提出的“积极的中立主义”(active neutrality)政策建议。这份题为《南中国海争端:预防外交前景》的报告由美国和平研究所于1996年在华盛顿正式发表。<sup>3</sup> 斯奈德在报告中提出了五项政策建议:(1)预防性外交。报告主张处理南海问题要在冲突发生前采取措施防止冲突发生,而冲突一旦发生就要设法阻止冲突进一步外溢。这一政策思想与联合国关于预防性外交及对策建议的内容基本一致。(2)在国际法原则指导下积极寻求政治解决途径。报告认为,中国人大会正式批准《联合国海洋法公约》应是实现谈判解决南海问题的重要一步,只是由于法律的复杂性,试图通过法律途径尽快解决南海问题暂时看不到前景;但是,在现实中找到一种双赢的政治解决办法是可能的,政治解决是当前解决南海争端这一复杂问题唯一可行的现实手段。(3)支持“搁置主权争议、共同开发”的思想,支持相关国家建立一个共同开发多边合作委员会,协调南海争议地区共同开发海洋资源活动。(4)美国政府应该采取的政策是:在南海争端中保持中立立场,坚持和平方式解决领土争端的原则;华盛顿应该鼓励南海争议各方通过外交方式来解决南海争议;南海问题同中国有关,美国应当谨慎处置,在南海问题上绝不当头,绝不公开出面,绝不能让南海问题美国化。美国应当以不显眼的、低调的外交方式支持争议各方谈判解决争端。在这一过程中,美国应坚守中立立场,不能陷入争端之中。(5)美国应发挥平衡作用,不卷入争端并不表明无所作为。

报告尽管没有明确提出“中国威胁”,但指出面对中国崛起,美国应持续拥有干预地区权力失衡的能力,应以“权力平衡者”姿态继续在该地区发挥作用。

斯奈德报告提出的政策建议实际上成为美国近十几年来针对南海问题政策的理论基础,对美国政府决策具有相当大的影响力,甚至影响着当前的美国南海政策。比如,约瑟夫·奈在担任克林顿政府助理国防部长时曾说,美国南海政策的要义就是“积极的中立主义”。<sup>4</sup> 美国现任国防部长盖茨2009年6月4日在访问马尼拉期间向新闻界表示,美国的现行政策是“不介入”南海岛屿的领土主权争端。<sup>5</sup> 从最近美国高层的表态看,美国政府在公开场合依然主张中立主义的不介入政策。

第三,干涉主义。本文在概念上把它界定为广义的干涉主义政策主张,而不是狭义的武装干涉。这派学者中有两种政策思想。第一种思想即所谓的“国际制度介入论”,代表人物是马克·J·瓦伦西亚(Mark J. Valencia)。他在20世纪80年代在美国东西方研究中心(East-West Center)主持“南中国海共同开发”研究项目时曾提出过关于搁置争议、共同开发的建设性倡议,但现在他却十分悲观地认为任何共同开发方案都不可能实现。<sup>6</sup> 自90年代中期以来,瓦伦西亚在涉及美国南海政策的论文中一直猛烈批评美国政府的中立主义和不介入政策,认为不介入政策实质上是一种模棱两可的模糊政策。他主张应以国际制度规范南海地区的海上行为,主张采用新自由主义国际制度学派的多边主义

<sup>1</sup> Dr. Joseph Gerson “Asia/Pacific Peace and Security Issues”, in the Newsletter of *Foreign Policy in Focus*, July 10, 1997.

<sup>2</sup> Charles A. Kupchan “After Pax Americana: Benign Power Regional Integration and the Sources of a Stable Multipolarity”, *International Security*, Vol 23, No 2, Autumn 1998, p. 41.

<sup>3</sup> Scott Snyder, *The South China Sea Dispute: Prospects for Preventive Diplomacy: A Special Report*, the US Institute For Peace, Washington, DC, August 1996.

<sup>4</sup> David Rosenberg and Christopher Chung “Maritime Security in the South China Sea: Coordination Coastal and User State Priorities”, in the *Journal of Ocean Development and International Law*, 39, 2008, p. 53.

<sup>5</sup> The Philippines Federal News Service Press Conference with Robert Gates, Secretary of Defense and Gilberto Teodoro, Philippine Secretary of National Defense, Manila, Philippines, June 4, 2009.

<sup>6</sup> Mark J. Valencia “In Response to Robert Beckman”, *RISIS Commentaries* (53/2007), The S. Rajaratnam School of International Studies, NTU, Singapore, June 7, 2007.

理论作为建立南海地区国际秩序的政策理论基础,认为美国政府应该以多边主义的、包容开放的、地区合作的原则协助建立南海国际秩序。<sup>1</sup> 瓦伦西亚曾经提出过采用南极模式等国际合作机制来解决南海争议,建议建立一个“南沙开发署”,美国通过加入“南沙开发署”介入南海事务,发挥仲裁作用。这实质上是让域外力量干预南海问题,使南海问题国际化。瓦伦西亚还撰文说美国拒绝签署《联合国海洋法公约》是愚蠢的,主张美国签署该公约,以便利用签约国身份参与南海博弈,使美国军舰可以在公约规定的专属经济区内活动,并能在南海地区出现违反公约行为时积极介入。<sup>2</sup> 瓦伦西亚对美国政府政策的批评尽管十分尖锐且在国际上也产生了一定影响,但对美国南海政策影响有限。

干涉主义思潮中另外一派观点可称为“积极干预论”。华盛顿史汀生研究中心东南亚项目主任克罗宁(Richard Cronin)、美国海军学院副教授达顿(Peter A. Dutton)、美国企业研究所研究员丹尼尔·布鲁门撒尔(Daniel Blumenthal)是这一学派思想的主导者。这几位人士的基本观点可以归纳为以下几点:(1)批评美国现行南海政策是一种消极政策。”他们认为美国 1990 年代中期以来不介入南海争端损害了美国及其亚洲盟国甚至包括越南的合法利益,主张奥巴马政府应该积极介入南海和东南亚事务。(2)宣称中国关于南海历史性水域的主张不符合当代国际法和国际法实践。<sup>3</sup> 他们认为,中国有效管辖南沙岛屿证据不足,这些岛屿不属于中国,属于美国的盟国菲律宾,西沙群岛属于越南。(3)主张应从地缘政治背景来分析南海争端和地区安全形势。<sup>4</sup> 在他们看来,中国在南海增强军事能力使地区权力平衡朝着有利于中国一边倾斜,中国“骚扰”了美国科学考察船,并威胁到南海国际航道的航行自由权和地区安全与稳定,因此美国应制订一项专门针对南海的战略。此派也可称为战略主义派。

上述三种思潮代表了美国政界、军界和学界对其南海政策的思考和政策主张。它们对美国南海政策的制订和演变发挥过作用,有的影响程度低一些,有的影响程度高一些。积极的中立主义作为一种政

策基调为 1990 年代中期以来美国历届政府所推行。

## 二、美国南海政策基本特点

美国在南海问题上较长时间来一直奉行“积极的中立主义”,实施不介入政策。在外交实践上,美国对于任何涉及南海领土争端问题基本保持中立,不介入南海争端任何一方;美国反对任何威胁南海和平与稳定的行动,反对任何一方使用武力解决领土争端。

在推行这一政策过程中,美国还要观察两个基本要素是否符合美国的利益,以此来决定下一步行动:第一,南海地区的国际航道能否确保航行安全和航行自由。美国认为,维护南海地区的公海自由和国际航道安全畅通,对维护美国国家利益至关重要。军事上,美太平洋舰队各类军舰,包括航母编队,需要定期通过南海地区航行到阿拉伯海和波斯湾地区,以支援美军在海湾及整个中东地区的军事行动。在经济上,这里是美国商船使用的主要海道。因此,确保南海国际航道安全、自由通行,是美国南海政策中不可或缺的核心要素。第二,“9·11”恐怖袭击以后,南海地区的安全环境还要服从于反恐战争,美国在东南亚开辟反恐第二战场,着眼于南海海域的航行安全,把它看成是反恐顺利推进的重要保证。

纵观 20 世纪 90 年代以来的美国南海政策,可以归纳出以下一些特点。首先,美国南海政策把维护国际航道安全同南海周边国家领土争端问题分

<sup>1</sup> Mark J. Valencia, “Asia: the Law of the Sea and International Relations”, *International Affairs*, Royal Institute of International Affairs, Vol. 73, No. 2, Asia and the Pacific, April 1997, p. 277.

<sup>2</sup> Mark J. Valencia, “China and the South China Sea Disputes”, Adelphi Paper, No. 298, London: Oxford University Press, October 1995, p. 9; Mark J. Valencia, “Asia: the Law of the Sea and International Relations”, *International Affairs*, Vol. 73, No. 2, April 1997, pp. 263-282.

<sup>3</sup> Richard Cronin, “Maritime Territorial Disputes and Sovereignty Issues in Asia”, A testimony before the Senate Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs, July 15, 2009, <http://www.foreign.senate.gov/testimony/2009/CroninTestimony090715p.pdf>

<sup>4</sup> Peter A. Dutton, “China’s Views of Sovereignty and Methods of Access Control”, Testimony before the U. S. - China Economic and Security Review Commission, February 27, 2008, <http://www.uscc.gov/about/overview.php>.

<sup>5</sup> Dan Blumenthal, “Hearing on Maritime Territorial Disputes in East Asia”, Testimony before the Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on Asia, July 15, 2009, <http://www.aei.org/speech/100066>

开。在南海岛屿主权问题上,美国同南海周边六国七方不存在任何争议,美国没有任何理由介入南海地区的领土争议。与此同时,美国又要尽力寻找理由,维护其在南海地区的自由航行权,利用南海海域的国际航道。因此,美国在推行中立主义政策的同时保持有所作为的积极姿态,即所谓“积极的中立主义”。美国支持中国和东盟国家依照国际法的相关规定解决南海争议,但是美国所主张的维护南海国际通道自由航行权要求,也必须依据国际法的相关规定。除有特殊规定外,根据《联合国海洋法公约》第 87 条及其他有关公海自由和国际航道的规定,船舶和飞机一般均享有过境通行的权利。因此,美国依据相关国际法希望在南海地区国际航道上获得自由航行的权利。中国和东盟国家依照国际法和国际惯例的做法,没有对美国海运船只在国际航道上的正常运行提出异议,同样符合国际法和国际规范。

其次,美国利用国际通道自由航行权,试图以科学测量名义在南海专属经济区实施军事间谍活动。最近几年,中国海监在中国管辖海域实施定期维权巡航过程中多次发现美国军舰和测量船在南海地区进行测量活动,这类活动严重威胁到中国国家安全与海洋权益。中国根据已颁布的相关法律予以驱赶,维护中国在专属经济区内的管辖权。<sup>1</sup> 对此,美认为根据《联合国海洋法公约》第 95、96 条和第 58 条第 2 款规定,军舰或政府委托的船舶未经沿海国批准,享有完全的豁免权,<sup>2</sup> 因此美国船只的军事测量活动原则上是自由的,不受沿海国管辖。国际上一些国家反对美国的做法。有的发展中国家认为,在专属经济区内进行军事测量活动,应坚持沿海国同意原则,未经许可,不能实施。有学者认为,日本、印度也反对他国在专属经济区内进行军事测量活动。”美国坚持要在南海地区特别是靠近海南岛的专属经济区内从事活动,图谋通过海上间谍活动,收集中国军事情报,加强其对南海地区的干预能力。

再次,美国关注到中国在南海地区的核心利益,回避同中国对抗。美国南海政策对中国的领土主张没有表示反对,也不支持相关国家采用过激手段或者武力方式改变现状。这样的意思表达,同 2002 年

中国与东盟国家签署的《南海各方行为宣言》所表达的政治主张是一致的,即南海争端应“由直接有关的主权国家通过友好磋商和谈判,以和平方式解决”。<sup>3</sup> 所以,美国如果坚持不介入政策,客观上有利于维护南海海域现状,有利于维护东南亚地区及相关海域的稳定态势。

根据以上分析,我们可以得到这样一些启示,美国的南海政策是在平衡国内各派政治力量及其政策建议的基础上制定的,它以实现美国国家利益为原则,以美国继续发挥“平衡轮”作用为准则,其中既有防范“中国威胁”的意图,也是为了防止南海周边一些国家提出不切实际的过分要求从而破坏地区平衡或打破现状。美国现行政策表明美国在南海领土争端问题上较为节制,是中国在构筑周边地缘战略依托时不可忽略的积极要素。

### 三、美国政策思维新动向

近一年来,美国南海政策辩论中的干涉主义思潮愈益强烈,尤其是,积极干预论者来势甚猛,提出了一些试图改变美国现行南海政策的新思维,其中出现了一些令人忧虑的新动向。

首先,支持菲律宾和越南对南海岛屿的领土主张。美国在南海地区没有领土纠纷,不涉及南海周边六国七方领土争端,这是美国中立主义不介入政策的实质性内涵。但是积极干预论者试图改写这一实质性内容。美国传统基金会亚洲研究中心主任奥尔特·洛曼(Walter Lohman)声称,美国应该毫不犹豫地支持菲律宾对南沙群岛的主权要求。<sup>4</sup> 民主党

<sup>1</sup> 根据中国《专属经济区和大陆架法》(1998)第 9 条规定,任何国际组织、外国的组织或者个人在中国的专属经济区和大陆架进行海洋科学研究,必须经中国主管机关批准,并遵守中国的法律、法规;另外,根据中国《涉外海洋科学研究管理规定》(1996)第 4 条规定,外方单独或者与中方合作进行海洋科学研究活动,须经国家海洋行政主管部门批准或者由国家海洋行政主管部门报请国务院批准,并遵守中国的有关法律、法规。因此,美国军用船只和军事测量船到中国南海专属经济区海域开展测量活动违反中国法律。

<sup>2</sup> 金永明:“是海洋科学研究,还是军事测量活动?”《东方早报》,2009年 5 月 7 日。

<sup>3</sup> 金永明:“是海洋科学研究,还是军事测量活动?”《东方早报》,2009年 5 月 7 日。

<sup>4</sup> 中国外交部网站, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjbo/zjjg/gb/gjzyhy/2608/2610/t15311.htm>。

<sup>5</sup> Gloria Jane Baylon, “US should support RP claim on Spratlys - - US think tank”, *Philippines New Agency* (PNA), March 4, 2009

参议员杰姆·韦布 (Jim Webb) 最近一年来多次公开提出美国应在领土问题上站在菲律宾和越南一边。他在 2009年 6月 11日国会美中经济和安全评估委员会听证会上提出的书面陈述中无知地辩称,南沙和西沙群岛属于菲律宾和越南。<sup>1</sup> 2009年 7月 15日,韦布在主持参议院对外关系委员会亚太小组委员会的听证会时指责中国在南海地区进行“领土扩张”,并称“中国对钓鱼岛、南沙群岛和西沙群岛提出领土要求”令他“感到特别忧虑”。<sup>2</sup> 韦布在 8月 19日访问越南时毫不掩饰地表示,美国在南海领土争议问题上应当站在越南一边。<sup>3</sup> 如果说美国对其亚洲盟国菲律宾表达支持言论还可以理解的话,那么美国在西沙群岛领土问题上站在越南一边则是史无前例、闻所未闻的怪事了。除韦布之外,美国高官近期接二连三访问越南,这一动向值得关注。共和党参议员麦凯恩在访越期间,希望越南向南海周边的美国盟国和友好国家靠拢,要求进一步加强美越关系以回应中国在南海地区提出的“安全新挑战”。<sup>4</sup> 美国前任驻越南大使雷蒙德·伯格哈特 (Raymond Burghardt) 2009年 8月 29日访问河内,妄言美国和越南在维护地区军力平衡、抑制中国势力扩张方面具有共同的战略利益<sup>5</sup>。这批人如此追捧越南,旨在拉拢越南,制衡中国。

其次,质疑南海国际航道自由航行的安全性和可靠性。长期以来,无论东盟国家还是中国都是南海地区公海航行安全的维护者,美国政府对此没有异议。现在,积极干预论者声称中国正在“威胁”南海地区的公海自由和国际航道航行自由。他们提出的理由是:中国依据其国内法《领海及毗连区法》(1992)解决南海岛屿主权归属问题,侵害了美国盟国菲律宾的主权;中国依据其《专属经济区和大陆架法》(1998)规定外国船只(包括军用船只)进入专属经济区进行科学考察必须事先通报,不符合国际法和习惯法对公海和国际航道航行自由的相关规定,妨碍了美国军用船只专属经济区内享有的无害通过权。<sup>6</sup> 这些理由尽管十分荒唐,却透露出他们执意修改美国现行政策的强烈意向。

再次,杜撰中国制订“阻截与区域封锁战略”(anti-access/area-denial)。美国军方前几年曾提

出中国正实施“阻截战略”,声称中国海军要把美国军舰驱赶出南海及东亚海域。美国海军研究中心副主任、退休海军少将麦科德维特 (Michael McDevitt) 现在纠正说,中国的战略不只是中国海军单兵种针对美国的“反进入战略”,而是诸兵种联合行动。除中国海军外,中国空军和第二炮兵也将协同作战,联合阻截美国海军进入东亚海域<sup>7</sup>。积极干预论者为什么要如此渲染中国军力? 美国学者罗伯特·罗斯 (Robert Ross) 10年前曾撰文说,中国军事能力不足以在远离大陆本土的南海地区作战,中国对付不了新加坡、马来西亚和印尼的海空力量,因为这些国家拥有来自美国和英国的先进武器,这些国家也因此敢于占领南海岛屿,无所顾忌。<sup>8</sup> 但是,现在情况不同了,美国人认为,中国经济和军事力量上升使地区权力平衡发生了倾斜,标志性事件是 2008年 12月 26日中国海军编队经南海远征亚丁湾打击海盗。中国海军编队在规模上尽管不能同 500年前郑和率领的庞大船队相比拟,但是人民海军第一次远征海外带来的冲击,让美国学者们甚为吃惊,认为中国船队走出马六甲海峡,到达印度洋进行护航,说明中国

<sup>1</sup> Statement of Senator Jim Webb, “The Implications of China’s Naval Modernization for the United States”, Testimony before the US-China Economic and Security Review Commission, June 11, 2009, [http://www.uscc.gov/hearings/2009hearings/hr09\\_06\\_11.php](http://www.uscc.gov/hearings/2009hearings/hr09_06_11.php)

<sup>2</sup> Federal News Service, Hearing of the East Asian and Pacific Affairs Subcommittee of the Senate Foreign Relations Committee Subject Maritime Disputes and Sovereignty Issues in East Asia, Chaired by Senator Jim Webb (D-VA), July 15, 2009.

<sup>3</sup> Federal Information and News Dispatch, Inc., “Senator Webb Completes Landmark Five Nation Visit throughout Asia”, August 24, 2009 (参议员韦布网站 <http://webb.senate.gov> 以及美国之音 2009年 8月 20日报道)。

<sup>4</sup> Greg Torode, “A classic display of McCain resilience”, *South China Morning Post*, April 11, 2009, p. 12

<sup>5</sup> Jason Falkman’s “U.S., Vietnam Seek to Limit China Keep Power Balance”, [http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601080&sid=aRZ9NTnZ\\_inI](http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601080&sid=aRZ9NTnZ_inI)

<sup>6</sup> Dan Blumenthal, Resident Fellow, AEI, Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on Asia, Hearing on Maritime Territorial Disputes in East Asia before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, One Hundred Eleventh Congress, First Session, Wednesday, July 15, 2009.

<sup>7</sup> Rear Admiral Michael McDevitt, USN (retired), Testimony before the US-China Economic and Security Review Commission “The Implications of China’s Naval Modernization for the United States”, June 11, 2009, [http://www.uscc.gov/hearings/2009hearings/hr09\\_06\\_11.php](http://www.uscc.gov/hearings/2009hearings/hr09_06_11.php)

<sup>8</sup> Robert Ross, “Beijing as a Conservative Power”, *Foreign Affairs*, March 1997 / April 1997, p. 37

海军具有信心和能力。<sup>1</sup> 美国学者认为日益强大的中国海军对美国及其盟国和友邦是一个威胁,美国必须在传统安全领域同中国展开军事竞争。”可以预见的是,美国将在该地区投入尽可能多的军事资源,维持强大的海军力量,确保美国海权比较优势 ( comparative seapower advantage), 遏制任何大国对美国的海上主导地位提出挑战,确保美国制海权。”

积极干预论者对美国南海政策提出的政策新思维,体现了美国霸权主义思维依然强烈,美国要继续在东南亚海域发挥主导和支配作用。从积极干预论者的人员构成分析,他们没有泾渭分明的政党界限,既有保守主义分子,也有民主党人,这股势力主要是由美国军方智库、鹰派议员以及部分学者构成,其对现行政策批评声之激烈,言辞之尖锐,可以说在美国南海政策发展过程中非常罕见。从当前势头看,这一新动向所表达的政策取向正在影响美国南海政策,美国现行政策出现微调迹象。

第一,在美国政府官员有关南海问题的公开讲话中出现了偏离现行政策的言论。偏离主要涉及美国南海政策的两个核心内容,一是在领土问题上试图站在菲律宾和越南一边,这似乎正在悄悄改变“不偏不倚的”中立立场。美国国防部长办公室助理罗伯特·谢尔 ( Robert Scher) 在 2009年 7月 15日参院听证会上声称,中国对南沙和西沙地区提出的领土主张存在争议,没有得到国际上的承认。<sup>2</sup> 谢尔在听证会上作出的这一陈述,违背了国防部长盖茨 6月 4日在菲律宾所作的政策表态。二是认为美国在南海海域国际航道的自由航行权出现问题。美国国务院负责东亚太平洋事务局官员斯科特·马西尔大使在 7月 15日参院听证会上明确表示,南海地区自由航行权受到威胁。<sup>3</sup> 一般而言,美国政府官员同学者或议员不同,他们的公开讲话或证词不能偏离现行政策,如果出现偏离性发言或演讲,而后又没有得到及时修正,表明政府政策做出了调整,或者,至少做出了微调。

第二,美国军方利用反恐在南海周边建立战略围堵链,遏制中国。美军太平洋司令部司令托马斯·B·法戈 ( Admiral Thomas B. Fargo) 2004年提出“地区海事安全倡议” ( Regional Maritime Security

Initiative, R MSI), 建议美国向南海地区马六甲海峡派驻海军陆战队或特种部队,以加强针对南海地区特别是马六甲海峡的反恐行动。<sup>4</sup> 该倡议一经提出,震惊南海周边国家,也因为其涉嫌侵犯相关国家主权,立即遭到马来西亚和印尼的反对。美军没有因此停顿,正推行其进驻南海计划,其策略是通过双边安全合作方式,加强同南海周边国家的防务合作。比如,从 2005年 6月起,美国同东南亚国家开始了一系列双边海上反恐演习,它们被列为代号“金色眼镜蛇” ( Cobra Gold) 年度军事演习计划的一部分。在美国同新加坡的南海海上联合演习中,双方共投入 15000名军人,其中包括海军航空部队,并有一艘潜艇和 12艘水面舰艇参加。之后,美国海军还同马来西亚、泰国、文莱、印尼和菲律宾等国分别进行了双边海上军演。<sup>5</sup> 由此分析,美国军方利用打击恐怖主义的机会,以传统安全方式入手,加强其在南海周边以及整个东南亚的军事存在,在中国东部沿日本冲绳南下,同菲律宾连接,再沿着印尼和新加坡,一直到暹罗湾,试图在南海周边构筑一条军事战略围堵链,使南海地区安全形势更趋复杂化,致使中

<sup>1</sup> Bernard D. Cole ( Professor National War College, Washington), Prepared Statement “ China’s Military and Security Activities Abroad”, A Testimony before the U. S. - China Economic and Security Review, March 4, 2009, p. 43

<sup>2</sup> Bernard D. Cole “ China’s Military and Security Activities Abroad”, A Testimony before the U. S. - China Economic and Security Review, March 4, 2009, p. 43

<sup>3</sup> Admiral Gary Roughead, James T. Conway, Thad W. Allen “ A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower”, *Naval War College Review*, Winter 2008 Vol 61, No 1, p. 12

<sup>4</sup> Deputy Assistant Secretary of Defense for South and Southeast Asia, Department of Defense Robert Scher “ Maritime Disputes and Sovereignty Issues in East Asia”, Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate One Hundred Eleventh Congress First Session, July 15, 2009 <http://www.state.gov/p/eap/rls/m/2009/07/126076.htm>.

<sup>5</sup> Deputy Assistant Secretary Scot Marciel “ Maritime Issues and Sovereignty Disputes in East Asia”, Statement Before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs Senate Foreign Relations Committee July 15, 2009.

<sup>6</sup> Admiral Thomas B. Fargo ( U. S. Navy Commander, U. S. Pacific Command), Statement Before The Senate Armed Services Committee On U. S. Pacific Command Posture, Script of Congressional Testimony posted on April 1, 2004, p. 11

<sup>7</sup> Eric G. John “ The United States and Southeast Asian Development Trends and Policy Choices”, Statement before the House International Relations Committee, Subcommittee on Asia and the Pacific Washington, DC, 21 September 2005, <http://www.state.gov/p/eap/rls/m/2005/53683.htm>.

国周边安全不确定因素进一步增加。

第三,美国军方主张从“非常规战争”角度加强运作,配合建设南海战略围堵链。美国安全术语中没有“非传统安全”概念,而是采用“非常规战争”(Irregular Warfare)措词来描述相应的非传统安全军事行动。美国海军最近 5年来在非军事领域开展的非常规战争行动日益增多,比如在 2004年东南亚海啸期间,美军动用了“林肯号”航母前往救助,在印尼和东南亚地区赢得了声誉。此外,美国还派遣先进的驱逐舰打击海盗,抑制海上犯罪活动。<sup>1</sup>从美国军方新发布的“21世纪海权合作战略”文件中发现,美国现在强调,使用海权必须注意巧用“软实力”,学会从海上提供人道主义支持,这是美国海军史上第一次对海权战略内容予以充实和更新,它已经从过去仅着重于海上传统安全军事行动,扩大到应对非传统安全威胁。2009年 5月到 8月,美国同菲律宾、新加坡、印尼、马来西亚、泰国等国分别举行了年度“卡拉特联合军演”,其重点就是进行非常规战争行动演习,具有牵制中国在南海地区与东盟国家推进非传统安全合作的意图。在这一系列“非常规战争”双边演习中,美国第一次同新加坡进行了潜艇协同作战演习,美国海上安全防务专家山姆·贝克曼认为,演习提高了两军在海上的维和、人道主义救助、打击海盗方面的协同能力。<sup>2</sup>美国从非常规战争角度加强海上活动,配合南海战略围堵链建设,旨在牵制中国。

## 四、结论

冷战结束以来,美国对南海问题奉行中立主义的不介入政策。近一年来,积极干预论者的政策呼声日益壮大,美国现行南海政策出现微调迹象。在美国“重返”东南亚的背景下,美军加大其在南海海域的军事活动,开始锁定并追踪中国潜艇在南海地区的活动,重视中国潜艇的静音化发展趋势,关注中国反舰弹道导弹的发展走向。

如果美国在“重返”东南亚后改变现行南沙政策,介入南沙、西沙领土争端,那么,南海问题的解决将更加困难,中国在南海地区维权、维稳任务将更加艰巨。目前,南沙地区几十个冒出水面的岛礁中,中

国控制永暑礁等 7个岛礁,台湾控制着南沙地区最大岛屿太平岛,其余均为菲律宾、越南、马来西亚等国家占领。这些国家不仅同美资企业合作开采南海油气资源,而且还广泛捕捉各种鱼类、开发其他海中资源,使中国海洋经济遭受损失。美国奥巴马政府对东南亚关注程度超过布什政府,已经正式加入《东南亚友好合作条约》,同东盟全面恢复外交和安全合作关系。美国新政府特别重视菲律宾在地区安全事务中的地位和作用,奥巴马总统 2009年 7月 30日在白宫会见阿罗约总统时称菲律宾是美国同东南亚关系的协调国(the coordinating country)。<sup>3</sup>国会议员韦布多次要求美国政府支持菲律宾和越南等国在南海地区的领土要求,这不仅使南海问题国际化倾向加剧,而且也给南海周边国家发出了错误信息,让它们错误地认为美国将会改变不介入政策,支持它们的领土要求。因此,随着美国“重返”东南亚,解决南海岛屿争端问题的难度将会加大。

美国南海政策的变与不变,需要同美国整体亚太战略结合起来分析。美国亚太战略的基本面是要维持并强化其领导地位,防止东亚和东南亚地区出现挑战美国霸主地位的地区大国。变动中的美国南海政策也一定会服从于这样的亚太大战略。长期以来,美国亚太安全战略具有防范、遏制中国的特点,这也是造成现今亚太安全格局基本维持现状的根本原因。但是即使在冷战最为严峻的时期,美国也没有轻易介入中国同其他国家在领海、岛屿问题上的争端。美国曾经警告,如果台海因为台独原因生军事冲突,美国不会介入。美国十分清楚中国捍卫国家领土主权的坚定意志。然而,美国政治制度中参众两院对美国政府运行具有一定的牵制作用,立法系统对政府行动具有制衡力,给政府运行带来压力,

(转第 35页)

<sup>1</sup> Ronald O'Rourke "Navy Role in Irregular Warfare and Counterterrorism: Background and Issues for Congress", CRS Report for Congress RS22373, Congressional Research Service, June 4 2009.

<sup>2</sup> Wendell M. Erickson "CARAT To Feature Singaporean Sub", *Defense News*, June 15, 2009, p. 46.

<sup>3</sup> Remarks by President Obama and President Arroyo of the Philippines in Joint Press Availability, July 30 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2009/07/30/remarks-by-president-obama-and-president-arroyo-of-the-philippines-in-joint-press-availability-07-30-09/>.

另一方面通过价格税收政策,加大产品价值构成中的能源成本,实行碳税控制排放,激励企业实行低碳生产方式,同时对钢铁、有色金属、建材、化工和其他主要耗能行业的企业,切实实行淘汰、限制、允许和鼓励的差别电价政策。

其次,借鉴英国碳基金经验,优化碳税管理,为低碳社会发展提供经济激励。中国正在研究推出环境税、能源税和碳税<sup>1</sup>。碳税和能源税的主要征税对象是煤炭企业(石油企业征收的是消费税),如果用碳税取代能源税,采用能源企业排放的“碳”作为纳税的硬性指标可以有针对性地降低温室气体排放。但是,中国对于如何使用碳税尚无明确计划。在此,可以借用英国的碳基金经验,将碳税的一部分用于支持节能技术的开发与推广、重点节能工程的实施、节能宣传培训等,将目前用国家财政补贴支持的节能照明器具等节能产品的推广和使用统一纳入碳税的支出计划中。

(接第 7 页)行政当局在这种压力下根据实际情况对现行政策作出微调是有可能的。至于美国政府会否立即对南海政策进行大刀阔斧般的政策变动,目前没有肯定答案。奥巴马政府支持中美建立战略伙伴关系,认为当前和未来很长一段时期里,中美之间存在共同利益,中美两大经济体形成的相互依赖关系在历史上是前所未有的,达到了难以分解的程度。希拉里国务卿说,以权力衡量地区关系的时代已经过去,进行正和竞争、追求双赢结果将定位未来两国合作走向。尽管此言充满外交辞令,但其中隐含着有利于中国的和平、发展与合作精神。不能否认,美国追求其在全球和亚洲地区的权力平衡心态依旧,正如邓小平所说的,对此我们做到“心中有数”即可。如何以理解心态尊重美国人的平衡要求,换取其对中国领海、领土、主权完整的承认与尊重,应是把握机遇、加强和改进外交运筹的重要方面。美国南海政策会随着时间的流逝而发生变化,奥巴马政府有可能对南海政策作些微调,但不会全盘接受积极干预论者的政策主张。由此可以判断,奥巴马政府将在南海岛屿争端问题上继续维持积极的中立主

再次,参照英国的排放贸易机制,设计国内碳预算机制。结合碳税进行减排机制设计,根据本国节能减排计划,为大型能源企业规定强制性与非强制性两个减排目标。如果企业没有达到强制性减排目标,则按照累进碳税税率对其征收巨额税款;如果企业的减排额度超过强制性减排要求,达到非强制性减排目标,则按照累退碳税税率减免税款;如果企业的减排额度在二者之间,则按照正常碳税税率征税。这样奖惩并举,可以迫使排放大户达到强制性减排目标,鼓励那些有减排潜力的企业向非强制性减排目标迈进,获得税款的减免,增强其竞争力。○

(责任编辑:黄昭宇)

<sup>1</sup> 碳税是针对二氧化碳排放所征收的税种,以环境保护为目的,希望通过削减二氧化碳排放来减缓全球变暖的速度。碳税的征收主要针对燃煤和石油下游的汽油、航空燃油、天然气等化石燃料产品,税率按其碳含量的比例计算,旨在减少化石燃料消耗和二氧化碳排放。

义不介入政策。

尽管如此,中国也不能松懈。中国在南海地区面临威胁,是冷战后国际格局变动下中国安全威胁来自海上的一个重要方面。美国同亚太盟国及准盟国(日、澳、韩及菲、新、印尼、印度等)控制着太平洋、印度洋,绝不会轻易放弃两洋之间的南海地区。以美国为主导的国际体系和地区安全秩序与中国追求和平发展、睦邻多边外交有共处、合作的一面,但是在价值观、政治制度上又有冲突的一面。美国把中国定位为“利益攸关方”,也把中国看成是潜在的战略对手。美国认为,一个强大的中国必然会从大陆国家、地区性海洋国家成为全球性海洋国家,与美国争夺太平洋、印度洋的制海权。美国强烈锁定第一岛链,固化以关岛为核心的第二岛链,对中国加强威慑。美国及其盟国建立的西太平洋海上安全机制主要针对中国。中国的安全威胁来自东部海洋,包括南海地区。中国在南海地区面临威胁的背景下,有充分理由加快军备建设、提高军事威慑能力。○

(责任编辑:张浩)