

美国南海政策的理性思考

——解读《基于实力的合作:美国、中国与南海》

曾 勇*

摘 要 南海问题具备挑战美国主导的亚太秩序的因素。克罗宁主编的《基于实力的合作:美国、中国与南海》政策研究报告基于美国利益,提出以美中合作方式解决南海问题的设想。该报告认为,对于事关美中权力消长全局的南海问题,面对中国全面崛起的挑战,美国应该根据南海问题兼具地区属性与战略属性的特点,立足于实力促成美中合作,以综合政策应对之。该设想本质上是为美国干涉南海问题找依据,对中国的南海政策有一定程度的启示。

关键词 美国 中国 南海问题 美中合作

2009年7月美国高调宣布重返亚洲政策。当时,南海问题正因大陆架划界争议而激化。鉴于中国强大的实力地位,越南、菲律宾等东盟国家直接向美国表示,希望美国牵制中国。在2010年7月召开的东盟地区论坛(ARF)上,美国正式加入《东南亚友好合作条约》并宣称“南海问题关系美国国家利益”。此后,2011年的APEC峰会和东亚峰会期间,美国与东盟就南海问题联合向中国施压。而且,美国还与澳大利亚签署安全上公然以中国为假想敌的永久驻军协定,又企图以TPP同中国参加的东亚经济合作竞争。一时间,本来属于中国与部分东盟国家主权争议的南海问题向国际社会展现出如下图景:南海问题正成为美中竞争亚太地区主导权的重要议题之一。在此期间,美国海军战争学院学者约斯哈瑞和赫尔姆斯发表的《中国能维护其南海核心利益吗?》^①、新美国安全研究中心高级研究员卡普兰的

* 中共中央党校国际战略研究所,湖南商学院。通信作者及地址:曾勇,北京市海淀区中央党校1967信箱D座3053房;邮编:100091;E-mail: zengyong141@126.com。

① Yoshihara T, Holmes J R. Can China Defend a “Core Interest” in the South China Sea?. The Washington Quarterly, spring 2011, 34(2)

《未来的南海冲突》^①和澳大利亚学者唐的《美国和中国在中南半岛的竞争》^②等文章引发了国际学术圈的下列重要问题:美国与中国会在南海竞争吗?竞争的形式将如何?美中在南海的竞争最终会走向冲突乃至战争吗?

为给美国政府提供南海政策的最佳选项,同时也回答上述疑问,新美国安全研究中心组织了7位在南海问题研究中颇有建树的学者(包括赫尔姆斯和卡普兰)^③,完成了关于当前美国南海政策的研究报告《基于实力的合作:美国、中国与南海》。新美国安全研究中心是近年来崛起的美国智库,对美国外交有相当重要的影响。^④该研究报告由几位具有南海政策影响力的专家领衔撰写,又被安排在稍迟于美国新军事战略公布的2012年1月9日推出,^⑤一定程度上是对后者及时、全面、权威的解读,因此成为当前研究美国南海政策趋势不可多得的力作之一。

事关美中权力消长全局的南海问题

该研究报告是一份包括6篇文章在内的文集。其中,第一篇文章《实力基础上的合作:美国战略与南海》是整个文集的总揽,由主编克罗宁和卡普兰合著。该文全面考察了实力崛起的中国对美国南海利益的挑战,针对性地提出应对方案。第二篇文章《南海海上安全与海洋权利竞争》由傅泰林所著。该文详细考察了南海不断增长的海洋利益竞争现状,建议美国继续坚持中立的南海政策以维持稳定局势。第三篇文章《中国在南海的双边外交和多边外交》由斯道瑞撰写。该文全面评估了中国的南海政策及其进行的外交实践,认为新一轮的南海紧张局势正在酝酿之中。第四篇文章《全球化基础的裂痕:南海的动荡局势与国际法》是杜顿所作。该文对中国南海政策和行为进行了深入分析,认为

① Kaplan R D. The South China Sea Is the Future of Conflict. *Foreign Policy*, SEP/OCT 2011

② Tan A T H. The US and China in the Malay Archipelago. *Asia-Pacific Review*, 2010, 17(2)

③ James R. Holmes 和 Peter A. Dutton 是美国海军战争学院学者, M. Taylor Fravel 是麻省理工学院学者, Jan Storey 是新加坡东南亚研究所高级研究员。其他三位学者 Patrick M. Cronin、Robert D. Kaplan 和 Will Rogers 的基本情况均可在 <http://www.cnas.org/southchinasea> 查到。

④ 美国重返亚洲政策与新美国安全中心行政总裁坎贝尔(现任美国助理国务卿)2008年递交国会的证词有密切的关联,详细可见 Campell K. China's challenge and Asia's Rise: The case for U. S. Strategic Reengagement in the Asia-Pacific Region. *Congressional Testimony*, U. S. Senate Foreign Relations Committee, May 15th 2008. <http://www.cnas.org/>

⑤ 直接登录 <http://www.cnas.org/southchinasea> 即可查知。

中国正在挑战一百多年来形成的国际海洋规范。第五篇文章《南海问题中的资源因素》由罗杰斯所著。该文从资源角度考察了南海问题的原因,建议美国从政策合作、新能源技术交流及气候研究等方面采取措施,以制止局势的恶化。第六篇文章《动荡的南海呼吁联盟建设》是赫尔姆斯的最新成果。该文从美国海军战略角度考察了构建南海军事联盟的有利条件和不利条件,并建议:如果中国出动海军执法,美国必须抓住机会构建联盟;此前则可以以有默契的各种海军演习巩固与东盟国家的安全关系。

美国是二战以来一直雄踞全球权力结构顶端的超级大国,对大国间的权力消长非常敏感。冷战结束以来,作为唯一的超级大国,美国最大的战略目标是防止全球竞争对手的出现。为此,美国在90年代中期对世界主要大国的发展前景进行了系统的研究。中国由于其庞大的规模和较快的经济发展速度一直被列为最大的潜在竞争对手之一。为此,美国兴起遏制中国的一股思想潮流。同时,在全球化的深入发展和中美经济关系不断增进的情况下,一股主张同中国接触的对华友好之风也逐渐增长。最后,经过长期深入的争论后,美国决定对华实行“接触+遏制”的战略。十多年来,虽然中国不断发展,但到2000年,中国的整体实力与美国依然有巨大的差距。就与南海问题紧密相连的中国海军来看,虽然中国海军对台湾、东南亚各国有一定程度的威胁,中国最早到2010年都还不能对美国海军构成实质性威胁。^①因此,美国一直执行“中立”的南海政策。

但是,2008年以来,中国的迅猛崛起与美国由于反恐战争造成的实力地位下降让美国警觉。而此时,同中国崛起一起出现的东亚国家的整体性崛起已经深刻地改造了全球经济结构。2010年以来,亚太地区已成为新的世界经济政治中心。地处印度洋和太平洋交界处的南海,作为亚太地区最主要的海上通道,是世界上90%的商品和重量超过50%的全球货物的必经通道,已经成为各国最关注的全球战略要道。^②在此背景下,对南海的控制也就意味着对亚太地区的控制,继而实现对全球的主导。作为单极的美国是绝不容许任何一个地区性支配大国崛起的,更不用说是作为具有全球影响力的亚太大国的崛起。因此,作者认

^① Yung C D. People's War at Sea: Chinese Naval Power in the Twenty-First Century. 4401 Ford Avenue Alexandria, Virginia 22302-1498, Center for Naval Analyses, Mar 1996. <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA306680>

^② Cronin P M. Cooperation from: 7

为不断激化的南海局势实际就是中国力图实现地区主导权所致。如果美国不继续坚持其地区安全秩序基石地位,而是由于经济低迷原因继续降低南海军事存在,则菲律宾、越南等国将会纷纷倒向中国。届时,中国将会获得亚太大国地位,南海将完全由中国控制。中国将不仅解决长期困扰自身发展的能源问题,还将以自私的国内立法所取代一百多年来才形成的维系世界经济正常运转和全球化基础的国际海洋法。美国的全球地位因而将遭到极大的削弱。因此,作者认为:南海问题已经成为事关美中权力消长的全局性问题,需要美国高度重视并积极推出针对性方案。^①

中国崛起带来的全面挑战

作者们显然是悲观现实主义的忠实信徒。在他们看来,只要中国实现经济崛起,中国的军事力量也会随之有惊人的发展。伴随经济大发展而来的是国家利益的急剧扩张,为了有效维护本国利益,中国将动用一切力量。其中,军事力量是最有效的力量,是国家的首要考虑。于是,中国将不得不进行军事扩张——而这必将威胁美国主导的亚太安全秩序,从而造成中美安全困境。^②就南海问题而言,虽然中国还未表现出侵略性行为,但由于其已经是南海问题的中心关注,又具备仅次于太平洋第七舰队的实力,加上未来的中国政策并不确定,因此美国必须加以防范。而且,在作者们看来,中国有充足的理由去实现其南海政策。

作者们普遍认为,中国关于南海的“九段线”方案是要将南海变为中国的内湖。^③拥有充足历史依据、安全考虑、经济发展需求和民族主义支持的九段线方案已经在中国海洋大国战略中具有了极其重要的地位。根据中国就南海问题而进行的双边外交和多边外交来看,中国实际上正执行一种机会主义^④+拖延战

^① Ibid: 7-8

^② Friedberg A L. The Future of U. S. -China Relations: Is Conflict Inevitable?. *International Security*, Fall 2005, 30(2): 16-24

^③ Ibid: 54. 面对同样的论据, M. Taylor Fravel 却持相反的观点,认为中国的“九段线”是适中的,具体可见第 41—42 页。中国致联合国秘书长的两个照会均明确指出:中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权,并对相关海域及其海床和底土享有主权权利和管辖权。而且两个照会均提到中国具有充分的历史根据。其中前一个照会为显示“九段线”的地图,后一个照会为文字表述。具体可见 http://www.un.org/Depts/los/cles_new/commission_submissions.htm

^④ Ibid: 59

术的策略。而东盟各国对中国日益严重的经济依赖和不断壮大的中国海军决定了中国可依靠和平的民政部门执法的方式逐步实现其“九段线”方案。^①

实际上,中国已经全面崛起,正从各方面动摇现有亚太秩序。首先,日益强大的中国经济已经取代美国,成为东盟最大的贸易伙伴。由中国主导的东亚地区经济合作已经深刻地影响了东盟的南海政策。其次,具备航母、隐形战斗机、反舰弹道导弹、先进空间战技术和网络战技术的中国军队正在南海全面挑战公海自由、海上人道主义救助和沿海防御等权利。实力强劲发展的中国必然要求建设有利于己的南海新秩序(将南海变成自己的内湖),对美国的乃至世界各国的南海利益构成威胁。第三,中国对于“无暇”号事件的处理已经得到泰国、印度、巴西等国的支持与仿效,《联合国海洋法公约》(下文简称《公约》)关于200海里专属经济区的无害通过权正面临中国的严峻挑战。^②另外,中国一贯坚持的关于南海的“九段线”方案直接违反《公约》第121条第3款关于岛屿的规定,直接挑战《公约》的权威性。^③第四,中国正通过分而治之、逐个解决的办法在逐步扩大其南海利益。最后,对于美国主导的具有军事联盟考虑的东南亚水上合作训练计划(SEACAT)和水上战备与训练合作计划(CRART),中国一直持批判态度。中国多次明确表示,反对第三方以各种方式干预南海问题。这表明,对于2011年7月达成的《宣言》指针案文不应乐观。它不过是中国的缓兵之计。只要中国实力足够强大,中国就会以特有的方式去努力实现其南海政策。^④总之,伴随经济发展而来的中国全面崛起是对现有的美国主导的亚太秩序的全面挑战。

综合政策应对南海问题

南海是美国主导的亚太秩序的重要地区之一,是美国必须从战略高度加以重视的重要地区。从战略角度而言,南海问题的确关系到亚太秩序的稳定。但就问题本身而言,南海问题还有自身特点。首先,尽管中国没有放弃“九段线”方案,但自1988年南沙海战以来,中国从没有使用武力或武力威胁方式扩大其

① Ibid: 61-64

② Ibid: 73-75

③ Ibid: 75-78

④ Ibid: 110-112

南海主权要求。实际上,90年代以来中国一直主张和平解决南海问题,并提出“搁置争议,共同开发”方案。迄今为止,中国还只是运用渔政局、海监局等民事执法部门的力量反对越南等的单边主义,而非海军力量。^①其次,主要受经济利益驱动,越南、菲律宾等希望借用美国力量巩固乃至获取更大的资源利益,这点已经引起美国的警觉。^②第三,本质上属于资源利益竞争的南海问题可以通过合作和技术进步加以缓解。美国完全可以在这些方面提供帮助。^③第四,南海航道的安全问题基本上是一个基于前景的评估。实际上,冷战以来,南海作为国际航道基本安全。即使在中越两次海上冲突期间,南海航道安全也未受到实质性影响。最后,南海诸岛军事战略地位的重要性极为有限。一旦战争降临,由于缺乏足够的军事设施,可用面积有限的南海诸岛不可能承担繁重艰巨的战斗任务。中国之所以坚持其南海政策,实际上是一种防范美国的心理。^④因此,南海问题并非纯粹资源争夺问题或主权问题,而是一个具有战略意义的复杂的地区性问题。

面对如此复杂的南海问题,美国必须采取综合政策应对。首先,美国必须明确其南海利益,积极介入南海问题,继续中立的南海政策,发挥稳定器作用。既不偏袒越南、菲律宾等,防止被其利用;又不能被中国认为无足轻重而肆意妄为。^⑤其次,必须扭转美国海军实力下降趋势。南海首先是一个海军实力比拼的战场,面对蓬勃发展的中国海军,美国不应该削减军事存在,最低程度也要维持现状。第三,必须构建新的安全伙伴网络。美国远期的主要目标是在东南亚构建分散的联盟网。鉴于印度已被东盟拉入到南海问题之中,美国应该立足于印度洋-太平洋地区构建安全关系。第四,强化多边规范和机制。美国必须把南海和平与稳定置于外交和安全的首要议题之中,要将其置于各种双边、多边场合,通过国际制度与规范制约中国。同时,美国还必须为一个可以随时应对南海危机的联盟而努力。第五,积极参与地区合作。经贸合作是东亚的硬通货,美国

① Ibid: 41-44

② Ibid: 47

③ Ibid: 83-95

④ Rahman C., Tsamenyi M. A Strategic Perspective on Security and Naval Issues in the South China Sea. *Ocean Development & International Law*, 2010, 41(4): 320

⑤ Ibid: 47

必须通过兑现 TPP 夺回地区经济合作的主导权。美国还应该在新能源技术、南海气候研究和资源与环境政策上帮助南海周边国家,以缓解资源紧张造成的南海局势升温。^①最后,锻造与中国的现实关系。美国必须以坚定、务实和冷静的态度处理同中国的关系。建立在强大实力和积极条约体系下的美国对华政策是合作性质的,将避免军事冲突,但不得不外交相争。^②

解决南海问题的办法是美中合作

南海问题是涉及到中国主权和资源利益的双边问题,自 70 年代出现以来,逐步发展成为地区乃至全球热点问题。40 年来,南海问题相关方都不愿意放弃自己的南海主权立场,但都表示希望和平协商解决,一直注意维护南海局势稳定。虽然近年来南海问题形势趋紧,美国在南海的利益并未受到实质上的侵害。而且就当前趋势看来,所有相关方均希望通过合作方式解决南海问题。再加之美中竞争的巨大代价,作者们一致认为解决南海问题的办法是美中合作而非竞争。

首先,直接卷入到南海问题的各方均主张和平解决。中国是南海问题中最有实力的争端方,宣称对所有南海诸岛的主权,同各方都有争端。但自 1988 年中越南沙海战之后,中国明确表示要和平解决南海问题,并提出“搁置争议,共同开发”方案。尽管近年来中国实力迅猛发展,中国的南海维权措施依然是柔和的民政部门执法,而非动用海军。越南、菲律宾等东盟国家一直希望借美国因素巩固并扩大其南海所得,但对南海成为美中竞争的战场十分警惕。对中国日渐增长的经济依赖和中国地理近邻的因素,决定了这些国家不希望因南海问题而造成同中国关系的紧张。^③2011 年 7 月,中国与东盟最终达成《宣言》指针案文。这表明,包括中国在内的各方不希望该问题激化到影响地区发展大局的地步。^④

其次,美国主导的亚太地区安全秩序依然稳定,这是美中合作解决南海问题的基础。中国海军的飞速发展的确深刻改变了南海的安全格局。但是,中国海军并没有表现出挑战现存秩序的行为。中国一直非常谨慎地使用海军力量,并

① Ibid: 94-95

② Ibid: 20-26

③ Ibid: 111-112

④ Ibid: 44-45

没有像以前那样轻易地将其运用到维护南海主权的斗争中去。而且,中国海军还面临日本、印度等的牵制问题。因此,已经拥有相当实力的中国海军还不完全具备挑战亚太安全秩序的能力。^①实际上,美国主导的亚太安全秩序依然稳固,南海局势的基本稳定就得益于此。这表明,至少短期内,中国并没有挑战美国南海利益的意图;美中合作解决南海问题的前提与空间完全具备。

第三,美国必须在坚持南海航行自由等国际规范基础上作出调整,以容纳不断发展的中国。中国的发展催生了巨大的海上利益,南海因而成为影响中国稳定、繁荣和发展的关键因素之一。其一,中国对外贸易、石油进口、货物贸易等高度依赖南海航道。其二,南海紧靠中国最富庶的南部沿海,是中国的安全要冲。其三,南海拥有的丰富渔业、油气和矿物质资源是中国经济发展之必需。最后,收复南海的民族主义正日益高涨。在这些因素的共同作用下,中国一直坚持的南海政策很难做出改变。但同时,包括中国和东盟各国在内的南海周边国家都从美国主导的国际秩序中获益良多,中国要突破该秩序对其南海政策的限制要面临极大的风险、困难和代价。^②国际关系史上,由于崛起大国与既存秩序关系的矛盾未能正确处理,往往给世界造成巨大损失。^③有鉴于此,美国希望与中国共同合作,在不违背一百多年来才形成的诸多国际规范的前提下处理好南海问题。^④

① “中国具有推翻南海现存国际秩序的意愿”始终只是一个推测,实际情况是中国并没有直接动用军事力量参与南海维权。整篇报告主要基于悲观现实主义预测,却刚好道出了中国的实际政策和处境。可参看 Toshi Yoshihara, James R. Holmes. Can China Defend a “Core Interest” in the South China Sea?. *The Washington Quarterly*, spring 2011, 34(2)

② Ibid: 31-47

③ U. S. Defense Spending and East Asian Security. 该文为布鲁金斯学会的一次时事访谈。美国已不是第一次面对来自亚洲的挑战。20世纪初,美日太平洋主导权之争的教训历历在目;而发源于欧洲的两 次世界大战也是因为霸权争夺处置不当所致。因此,美国必须在吸取教训的基础上正确处理中国崛起带来的挑战。可见 http://www.brookings.edu/events/2011/1017_east_asia_defense.aspx

④ 可参见 Kaplan R D. The South China Sea Is the Future of Conflict. *Foreign Policy*, SEP/OCT 2011. 该文不仅论述了南海重要的地缘政治地位和丰富资源对中国的意义,还从民族主义的角度论述了其对中国 的意义。而且也没有从历史、国际法角度否定中国的主权要求,而主要是从地区安全、世界安全 的角度运用现实主义的权力分析法和历史比较分析法对当前和未来的南中国海局势进行剖析。其中, Kaplan 将 19 世纪末 20 世纪初英美关于加勒比的争夺与当前中国南海政策所作的比较分析,令人印象深刻。

以实力地位促成美中合作

美国和中国是当前世界实力最强最有影响力的大国,两国间拥有广泛的重要的超过彼此分歧的共同利益。^①对于美国而言,虽然南海问题足够重要,但华盛顿的战略家和决策层还没有将其置于最重要的战略议题范围之内。^②对于中国而言,南海问题也还没有重要到与台湾、新疆和西藏等相等的“核心利益”的程度。^③而且,迄今为止,美中两国在南海问题上还没有影响到双方根本利益的实质举动。这表明,美中之间在南海问题上达成了某种战略默契。^④战略默契的达成往往是实力比拼的结果。要维护自身在南海的经济与安全利益,美国必须巩固和强化其实力地位,通过硬实力和软实力的灵活运用,将中国纳入到国际秩序之中。

首先,美国必须扭转军事实力下滑趋势,通过战略转移和战术配置继续维持对华强大军事优势。在国内经济持续低迷的背景下,美国通过未来几年削减总额4500亿美元的国防预算。近几年来,美国海军舰船数目已经大幅下降,未来几年可能会下降到250艘左右。^⑤这是美国二战以来舰船数量最少的时候。与美国军事实力持续下降形成鲜明对比的是中国军事实力的迅猛持续发展。自中国实行蓝海海军计划以来,中国已经初步具备拒阻作战能力,航母、隐形战斗机、太空战技术以及网络战水平对美国已构成重大威胁。另外,中国造军舰的速度远超过美国。就潜艇制造而言,2000—2005年,美中比例为1:4;2005年之后,比例变为更惊人的1:8。^⑥对于美国一直声称却未见行动的战略转移,中国已经表示怀疑。^⑦因此,美国必须行动起来,在西太平洋维持强大的军事存在。美

① Christensen T J. The Need to Pursue Mutual Interests in U. S. -PRC Relations. SPECIAL REPORT 269, April 2011, the United States Institute of Peace, www. usip. org

② Ibid: 11-12

③ Wu Xinbo. China and the United States-Core Interests, Common Interests, and Partnership. SPECIAL REPORT 277, June 2011, the United States Institute of Peace, www. usip. org. 近期可见,杨洁篪就习近平访美向中方媒体作总结吹风。http://news. xinhuanet. com/2012-02/19/c_111542269_3. htm

④ 详细可见“南海核心利益论”,Ibid: 56-57

⑤ Ibid: 20

⑥ Ibid: 13

⑦ Ibid: 16

国要以应对中国挑战为标准来决定何种军事项目加强、保留、减少或裁减;美国要在充分考虑中国拒阻战能力的情况下对前沿军事存在进行重新部署。^①只有美国强大的军事优势依然存在,美国在东亚所建构的幅轴条约体系才能起作用,美国的南海利益才会有根本保障。但是,这注定是美国必须面临的挑战。共和党和民主党必须超越分歧,同政府一起唤起国内广泛的长久支持以实现该目标。

其次,美国必须重振国内经济,通过 TPP 恢复并加强对东盟乃至东亚经济的影响力。^②军事的基础是经济。虽然美国依然保持着对华强大的军事优势,但中国迅猛发展的经济最终会大幅改变美中间的军事实力对比。因此,美国必须重振国内经济,维持并巩固对华经济优势。一方面,美国要继续就人民币汇率、贸易和知识产权保护等问题与中国磋商,为自身经济发展创造良好的外部环境。另一方面,美国必须采取有效措施解决国内失业问题,刺激产业活力,恢复国内经济增长。同时,美国还必须做大做强 TPP,吸引日本和东盟加入。自中国-东盟自贸区建成后,中国迅速成为东盟最大贸易国,中国对东盟的经济影响日益增强。为抗衡中国在东南亚的经济影响,美国必须打造好 TPP。只靠军事实力是不足以支撑美国对东南亚的全面影响的,美国必须在经济和军事两方面维持对东南亚的主导性影响。将半心半意的日本率先拉入 TPP,并在此基础上做强,奉行大国平衡战略的东盟其他国家将自然而然加入。但是,正如军事实力的维持乃至加强是美国的巨大挑战一样,如何兑现 TPP,确保日本加入也成为美国必须实现的目标。

第三,美国应该增强运用各种国际机制的能力,构成对中国南海政策的强大限制。美国是二战以来各种国际机制的主要创建者和维护者,这些国际机制不仅使美国受益,也使包括中国在内的世界受益。实际上,没有哪一个亚洲国家比中国从美国主导的国际秩序中获利更多。^③面对南海问题的多重挑战,美国必须调动其强大的运用国际机制的能力,限制中国的“九段线”方案及其影响。其一,美国要继续鼓励其他相关方以符合《公约》精神方式政治解决南海问题,同时欢迎中国加入到支持并遵守《公约》的正确轨道上来;美国发挥世界领导者作

① U. S. Defense Spending and East Asian Security. http://www.brookings.edu/events/2011/1017_east_asia_defense.aspx

② Ibid: 24-25

③ Ibid: 5

用 高举《公约》旗帜 以维护国际制度名义要求其他国家参与解决南海问题。^①其二 美国还应通过各种多边机制减缓南海问题的压力。美国可以帮助东南亚国家较好理解并处理资源和环境相互作用带来的挑战; 积极促进新能源技术交流 降低这些国家对油气资源和生物燃料的依赖; 鼓励本国科研力量参与南海气候研究 为应对气候变化制定更合理的方案。^②其三 美国依然要加强同东盟国家在非传统安全方面的合作 适度支持菲律宾、越南等国的海军建设。^③其四 美国可以推动包括中国在内的南海周边国家在如下方面建立互信措施 以促成问题的解决: 争议水域的渔业合作机制; 关于海洋利益的联合执法; 共同开发油气资源; 海军联合巡航。^④

对报告的评析

《基于实力的合作: 美国、中国与南海》是新美国安全研究中心的政策研究报告 其基本观点得到包括布鲁金斯学会、传统基金会、国际战略研究中心 (CSIS) 和企业研究所等美国重要智库的认同。^⑤因此 该研究报告并非简单的对华强硬或温和的表示 而是渗透着美国战略界对南海政策的理性思考。整体而言 该报告与冷战以来美国的霸权战略精神一致 但在奥巴马时期、具体到南海问题上又有许多特点。

首先 该报告一再明确美国和中国的南海利益 认为二者之间并无根本冲突 具备合作的基础 并表示美国会充分考虑崛起的中国的需要以调整其主导的亚太秩序。报告中多次提到美国的南海利益为经济利益和军事利益 即美国在

① Ibid: 79

② Ibid: 94-95

③ Ibid: 104-106

④ Ibid: 45-46

⑤ 可见 U. S. Defense Spending and East Asian Security. http://www.brookings.edu/events/2011/1017_east_asia_defense.aspx; Auslin M. Build, Hold, and Clear: An American Strategy for Asia. Monday, August 15, 2011. <http://www.aei.org/article/103997>; Curtis L, Lohman W, Medcalf R, Powell L, Rajagopalan R P, Ph. D., Shearer A. Shared Goals, Converging Interests: A Plan for U. S. -Australia-India Cooperation in the Indo-Pacific. A Joint Project by Scholars from The Heritage Foundation, the Lowy Institute for International Policy, and the Observer Research Foundation. November 3, 2011. <http://www.heritage.org/research/reports/2011/11/shared-goals-converging-interests-a-plan-for-u-s-australia-india-cooperation-in-the-indo-pacific>; Conference Report: The South China Sea and U. S. -China-Asean Relations. <http://csis.org/event/conference-report-south-china-sea-and-us-china-asean-relations>

经济和军事上高度依赖南海通道。只要不影响美国利益,美国将继续奉行“中立”政策。对于中国的南海政策,该报告诸多批评,其着眼点在于:中国的九段线方案可能直接威胁美国自由通行南海的权利。如果中国能够消除美国在这方面的顾虑,美国将会给予中国在未来亚太秩序中更大的空间和更高的地位。这充分表明:美国会吸取以往海权争夺的经验和教训,不会过分限制中国合理合法正当的南海政策和主张。

其次,该报告多次提出以美国利益决定南海政策,谨防被菲律宾等利用。对于菲律宾等希望借美国因素实现自身利益的目的,美国非常警惕。该报告表示,美国的南海政策是美国利益的体现,而非帮助菲律宾或支持中国。通过对转让菲律宾以落后的汉密尔顿军舰事件的分析,该报告明确指出:美国既不支持中国,也不会帮助菲律宾,美国的南海政策是维持局势稳定。^① 这表明:对于挑动南海局势动荡的任一方,美国都不会支持。^②

第三,尽管该报告多次强调军事实力在促进南海合作中的重要作用,该报告实际侧重的却是通过较温和的经济竞争、多边协调和国际法等因素促使中国进一步接受国际社会的制约或曰要求。整个报告更多的内容是强调多边协调和国际法的作用,至于经济和军事方面则显得力不从心,一再表示这些领域是美国在南海问题上的挑战。而且,就军事方面而言,美国表现出急于依赖军事联盟方式制约中国的倾向。这与90年代美国高度自信的南海政策完全相悖。这意味着,美国难以在经济与军事方面制约中国日益增强的影响,开始寻求并倚重多边国际机制;只要中国在多边场合适当回应美国需要,美国将会更加重视这些手段。

第四,该报告基本遵循奥巴马政府上台以来对华政策的定位,即“积极合作全面的双边关系”;与美国新亚太战略中的对华定位一致,中国已经被认为是最主要的战略竞争对手,而非敌人。^③ 尽管中国的快速崛起正在改变全球战略格局,深刻影响亚太秩序和南海发展趋势,美国始终认为“中国可以塑造”。^④ 基本

① Ibid: 104-105

② 2012年4月以来的黄岩岛争端证实了该判断。菲律宾主动挑起的黄岩岛争端并未获得美国的支持。详情可见各大网站。

③ Clinton H. America's Pacific Century. Foreign Policy, November 2011

④ “塑造”(Shaping)作为一个战略概念,最早出现在2006年美国正式的官方文件《四年防务评估报告》中。Department of Defense. Quadrennial Defense Review Report. February 2006. www.comw.org/qdr/qdr2006.pdf

精神是:通过合作影响中国,促使其和平崛起,同时促使其融入到美国主导的国际体系之中,成为美国的合作伙伴;当然,为了防患于未然,美国还要加强对其防范和牵制,主要是依靠加强亚太联盟体系和巩固西太平洋军事部署。美国之所以如此,并非对中国的恩赐,而是受制于当前的实力格局与美中成为经济利益攸关方的事实。^① 鉴于中国迄今为止在南海问题上依然坚持和平解决立场,且并没有像其他方主动激化局势、动用海军实现主权要求,美国判断“塑造中国”依然可行。这意味着:除非菲律宾等以更激进的方式实现其所谓主权利益,中国完全可以凭借当前南海维权措施强化乃至进一步恢复其主权利益。

总之,对于中国崛起及其南海利益诉求,美国战略界已经有广泛而又深刻的认识。受制于自身实力地位下降和主要精力关注大中东地区的现实,^②对于还并非美中关系重点的南海问题,美国表达的更多是战略上的重视,具体的政策层面则以多边措施强调稳定。这无疑启示中国:只要中国的九段线方案不影响南海航道自由、中国的南海维权措施不扩展到军队方式、中国在多边场合能适当回应美国南海关切,美国对南海的干预将极其有限。当然,该启示建立在菲律宾等不进一步恶化局势的假设之上。如果菲律宾等未能理解美中关系既是竞争对手也是合作伙伴的性质,而一厢情愿地以为“美国将中国视为竞争对手乃至敌人”,从而认为美国会支持其主动恶化局势的侵略性行为,则难免会为自身的错误付出代价。

事实上,中国的南海政策一直以国家利益为依归,不会迎合他国利益。中国南海问题的原则立场已经一再表述,^③中国愿意适当回应国际社会对南海问题的关切,但在本质上属于主权的问题,中国反对他方介入。对于美国所谓的“美中合作解决南海问题”本质上属于干涉主权争议的做法,中国仍将表示坚决地反对。

(责任编辑:张业亮)

^① 该部分主要得益于中共中央党校刘建飞教授的指导。详细可见刘建飞. 冷战后美国全球战略演变及其对中美关系的影响. 未发表。

^② 奥巴马总统发表2012年国情咨文. <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/texttrans/2012/01/20120125001932x0.9954602.html#axzz1u64vrtj3>

^③ 即:中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权,并对相关海域及其海床和底土享有主权权利和管辖权;中国愿意以和平方式解决南海问题,一直主张双边会谈方式解决分歧,反对第三方干预,提出并正推行共同开发方案。