

# 美国奥巴马政府南海政策研究<sup>\*</sup>

鞠海龙

**内容提要:** 相对于以往历届美国政府的南海政策, 奥巴马政府对南海地区国家利益和国际利益的政策表述体现了更多将南海问题推向地区化和国际化的特征。出于亚太战略和“重返”东南亚的需要, 奥巴马政府在南海问题上更倾向于表达与东南亚各国相近的共同利益, 支持东南亚各南海权益声索国, 反对中国的南海权益主张, 并与东南亚国家共同遏制中国日益上升的地区影响力。然而, 作为调整亚太战略的一种手段, 奥巴马政府的南海政策不会走向因过度干预而损及亚太利益的极端。2011年, 印度尼西亚担任东盟轮值主席国, 鉴于不同于越南的南海利益诉求, 印尼应当不会比越南更热衷于推动南海问题的继续升温。受地区主要国家政策温和化的影响, 奥巴马政府的南海政策及其对地区形势的影响将呈现相对减弱的态势。

**关键词:** 奥巴马政府 南海政策 美国亚太战略

**作者简介:** 鞠海龙, 暨南大学东南亚研究所副教授

自2009年美国提出“重返”东南亚以来, 与越南推动南海问题国际化、多边化的政策遥相呼应, 在南海问题上形成了区域外大国与东南亚国家共同针对中国的基本态势。由于南海问题是横亘在中国与东南亚国家之间最为敏感的地区热点问题, 也是美国与东南亚各国表达共同利益的最佳切入点, 因此, 美国的南海政策已成为影响中国周边战略环境的重要因素。

---

\* 本文为广东省普通高校人文社科重大攻关项目“南海开发与广东省海洋经济建设研究”(10ZGXM84002), 中国海洋发展研究中心重大攻关项目“南海海洋重大问题战略研究”(AOCZDA2010), 以及暨南大学科研培育与创新基金研究项目“南海争端中的现实主义与建构主义”(10JYB2059)的阶段性成果。

## 奥巴马政府南海政策的传承与发展

冷战结束后，美国的南海政策经历了由不干预向干预的转变。1995年5月，克林顿政府发表《南沙群岛与南海政策声明》，<sup>1</sup>首次确认了美国在南海地区的利益及其在这一问题上的相关政策。1997年9月，美日就“日美防卫合作指针”达成协议，将南海地区纳入安保范围，第一次透露出美国为南海地区利益可能做出的战略反应。

21世纪初，布什政府基于反恐和中东政策的考虑，适度降低了亚太战略的强度。然而，这一期间，美国却通过与东南亚国家的一系列军事和准军事演习、全球军力的重新部署，以及改善与印度的关系等一系列行动完成了亚太战略的结构性调整，保持了影响南海地区形势的战略基础。在2009年6月举行的第16届东盟地区论坛上，美国国务卿希拉里·克林顿代表奥巴马政府签订了加入《东南亚友好合作条约》的文件，宣布美国“重返”东南亚。<sup>2</sup>此后，奥巴马政府采取了一系列强化亚太战略的措施，其亚太战略的结构性调整推动了南海政策的发展和变化。

2010年7月，希拉里·克林顿在越南河内发表了美国关于南海争端的声明，第一次完整地表达了奥巴马政府的南海政策。比较克林顿政府发布的《南沙群岛与南海政策声明》，奥巴马政府南海政策虽然继承了克林顿政府时期的既有原则，如“美国在南海的国家利益主要是维持南海航行自由”；“美国不偏袒南海陆地领土争议任何一方”；美国“愿意协助处理南海问题”，“支持争议各方联合通过规范各方南海行为的政治或法律文件”；“美国反对任何声索方使用、或威胁使用武力去解决冲突”，并“要求各方在南海地区的行动必须符合国际法，尤其是1982年《联合国海洋法公约》的规定”

---

<sup>1</sup> Christine Shelly, “US Policy on Spratly Islands and South China Sea”, May 10, 1995. [http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily\\_briefings/1995/9505/950510db.html](http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1995/9505/950510db.html)

<sup>2</sup> Hillary Rodham Clinton, “Press Availability at the ASEAN Summit”, Laguna Phuket, Thailand, July 22, 2009 <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126320.htm>

等,<sup>1</sup> 但是在南海地区“国家利益”和“国际利益”的表述方面,以及援引国际法解决争端等细节方面有了显著的变化。

按照希拉里·克林顿的表述,美国新时期在南海地区的“国家利益”不仅包括过去一贯强调的航行自由与航道安全,而且还包括了海洋公有空间(含天空)的使用、合法商业行为不受阻碍,以及对国际法的尊重等内容。<sup>2</sup> 美国所强调的南海地区的“国际利益”不仅包括东南亚各国在南海地区的利益,而且还包括日本、韩国、印度、俄罗斯、加拿大、澳大利亚、新西兰、欧盟等东盟地区论坛参与方在南海地区的利益,以及其他海洋国家和国际社会成员在该地区的利益。”

希拉里·克林顿强调,为了美国和世界各相关国家在南海地区的利益,美国支持由所有南海领土争端方通过合作性的外交进程解决南海问题。美国要求争端各方尊重国际社会的利益,采取负责任的方式处理南海争议岛屿的领土主权、主权权利以及管辖权等问题,协助创造解决争议的条件,并缓解南海地区的紧张形势。<sup>3</sup> 由于不受阻碍的商业活动符合南海权益声索各方与广大国际社会成员的共同利益,因此,美国愿意协助推动与《南海各方行为宣言》一致的倡议和信心建立机制。<sup>4</sup> 美国要求各国依据国际法相关原则提出对南海海域空间的合法主张,奥巴马政府也将积极推动美国加入 1982 年的《联合国海洋法公约》。<sup>5</sup>

希拉里·克林顿关于美国南海政策的声明,表达了美国将南海相关权益扩大到包括国际社会绝大多数成员在内的政策导向,以及试图将南海问题国际化、多边化的政策努力。美国提出,南海地区若出现形势紧张或不稳定,将危及南海地区国际航行自由和安全,这一观点成为其介入南海问题的客观理由。美国因此提出,南海问题的处理不能局限于中国与几个有领土和海洋

<sup>1</sup> Hillary Rodham Clinton, “Remarks at Press Availability”, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>; 克林顿政府 1995 年 5 月发布的《南沙群岛与南海政策声明》全文参见: Christine Shelly, “US Policy on Spratly Islands and South China Sea”.

<sup>2</sup> Hillary Rodham Clinton, “Remarks at Press Availability”.

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> Ibid

<sup>6</sup> Ibid

权益争议的东盟成员国之间的双边外交协商，而必须依赖于适用所有声索方的多边解决机制。这一主张实际上是明确反对中国长期坚持的南海问题是双边问题，不是多边问题的立场。

## 影响奥巴马政府南海政策的因素

随着奥巴马政府亚太政策的调整，美国国内一批主张积极介入南海问题、对华采取强硬政策的学者和政府官员的观点对奥巴马政府南海政策的影响越来越大。美国南海政策主流思想的转变和西方主流媒体对南海地区相关事件的炒作相互呼应，成为直接影响美国南海政策的两大因素。

奥巴马政府积极的南海政策提升了那些对南海问题持干预态度的学者的影响力，其中以美国传统基金会亚洲研究中心主任华尔特·罗曼（Walter Lohman）、美国海军战争学院的饶尔·沛卓若（Raul Pedrozo）和彼得·达顿（Petter Dutton）、美国史汀生中心的东南亚计划主任理查德·柯宁（Richard P. Cronin），以及美国企业研究所的丹尼尔·布鲁门撒尔（Daniel Blumenthal）等人为代表。

华尔特·罗曼一直主张美国要积极介入南海事务。他认为，按照国际法原则，中国对南海地区的权利主张是不合理的。对于中国与菲律宾之间的海上领土争端，美国不能采取不介入态度，而是要毫不动摇地支持菲律宾对南沙岛礁的领土主权主张。<sup>1</sup> 饶尔·沛卓若也反对中国“南海九条断续线”的权利主张，他曾撰文提出，美国应加入印度尼西亚与越南的行列，甚至提出美国要派遣海军舰艇巡航中国所占西沙群岛和美济礁附近海域。<sup>2</sup> 彼得·达顿、理查德·柯宁和丹尼尔·布鲁门撒尔等人同样反对中国的南海权利主

---

<sup>1</sup> 参见 Walter Lohman, “Spratly Islands: The Challenge to U. S. Leadership in the South China Sea”, *WebMemo*, No 2313, February 26, 2009

<sup>2</sup> Raul Pedrozo, “Beijing’s Coastal Real Estate: A History of Chinese Naval Aggression”, *Foreign Affairs*, November 15, 2010 <http://www.foreignaffairs.com/articles/67007/raul-pedrozo/beijings-coastal-real-estate?page=show>

张，并且强调东亚地区的地缘政治利益应当成为美国南海政策的重要依据。<sup>1</sup>

2009年美国宣布“重返”东南亚以来，华尔特·罗曼等人一直试图影响奥巴马政府南海政策的制定。他们的主张与一批观点相近的政府官员合流，成为推动美国南海政策发展的重要力量。与华尔特·罗曼等人观点类似，曾担任美国太平洋舰队总指挥官的退役海军上将詹姆士·李恩斯 (James Lyons) 也认为，中国占领南海岛礁纯属非法，而美国应积极对抗中国。詹姆士甚至建议美国向菲律宾提供 F-16 战斗机、T-38 超音训练机、海上巡逻机以及 FFG-7 导弹军舰，以强化菲律宾保卫海岛屿主权的能力。<sup>2</sup> 参议员杰姆·韦伯 (Jim Webb) 自 2009 年以来在国会举行的有关中美关系及东亚主权与海洋争议问题的听证会上也多次提出，美国应在南海岛礁领土主权问题上支持菲律宾与越南的立场。” 2009 年 8 月，韦伯在访问越南时再度表示，美国应在南海岛屿主权争议问题上与越南站在一起。<sup>3</sup> 美国国务院副助理国务卿史考特·马锡尔 (Scot Marciel) 和国防部副助理部长罗伯特·谢尔 (Robert Scher) 等人也都强调，为了维护国家利益，美国要在南海问题上有更积极的作为。<sup>4</sup>

持干涉主张的学者和官员对美国南海政策影响日益增加的同时，西方主

<sup>1</sup> 相关学者观点参见：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>; Richard Cronin, “Maritime Territorial Disputes and Sovereignty Issues in Asia”, Testimony before the Senate Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs, July 15, 2009, <http://www.foreign.senate.gov/testimony/2009/CroninTestimony090715p.pdf>; 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>

<sup>2</sup> Marivic alinao, “Against China’s Expansion in South China Sea US Impelled to Strengthened Philippines Defense”. <http://www.allvoices.com/contributed-news/6484702>

<sup>3</sup> 如 2009 年 6 月杰姆·韦伯在美国国会听证会上提出的主张。参见 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/hr0906\\_11.php](http://www.uscc.gov/hearings/2009hearings/hr0906_11.php)

<sup>4</sup> “Webb Says US Must ‘Balance’ China”, VOA, Hanoi, Vietnam, August 19, 2009 <http://www.voanews.com/english/news/a-13-2009-08-19-voa32-68754932.html>

<sup>5</sup> 相关文献参见 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, p 2 <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2009/07/126076.htm>

流媒体对 2007 年以来中国在南海地区各种措施不尽公允的报导，树立了中国南海政策过于强势的形象，其关于中国强势政策是导致南海地区局势紧张根本原因的观点也在客观上增加了美国积极介入南海事务的动力。2009 年 3 月“无暇号事件”后，中国首度向世界公布南海海域九条断续线图，派遣渔政船到南海执行定期巡航与护渔任务，并扣捕了侵入中方水域违反伏季休渔规定的越南渔船。在西方媒体主导南海问题话语权的情况下，上述行为与中国和印度尼西亚、马来西亚海军之间的偶然摩擦事件都成为西方媒体共同炒作、指责中国的“依据”。

2010 年 7 月，日本媒体主观恶意、断章取义地报导了中国将南海问题纳入核心利益的消息。日本的报道引起了西方各大媒体的广泛关注。2010 年 11 月，希拉里·克林顿在澳大利亚墨尔本出席年度“澳美部长级会议”期间，在接受《澳大利亚人报》访谈中针对媒体消息作了相当有针对性的反馈。克林顿再次强调了美国反对任何声索方使用或威胁使用武力去解决冲突，要求中国尊重国际社会的利益，采取负责任的方式处理南海领土主权、主权权利、管辖权等争端问题等主张。<sup>1</sup>

尽管奥巴马政府在南海政策的正式表述中仍然维持了不支持任一争端方的立场，然而，影响美国南海政策的学者、政府官员，以及媒体的主流观点却无法被忽视。依据奥巴马政府亚太外交与军事的战略调整，以及现阶段处理南海问题若干原则的微调，不难判断，主张积极介入南海问题的思想对美国南海政策的影响将越来越大。

## 奥巴马政府南海政策的实践

奥巴马政府的南海政策从属于美国的亚太战略，服务于美国的东南亚政策，其南海政策与东南亚政策是相辅相成的。一方面，奥巴马政府南海政策的策略性导向为美国参与东盟地区合作，增进与东南亚各国的关系创造了条件；另一方面，美国与东盟及东南亚各国关系的改善也增加了美国对南海地区事务的发言权。2010 年，奥巴马政府正式确立了美国与东盟的合作架构，

---

<sup>1</sup> Greg Sheridan, “China Actions Meant as Test, Hillary Clinton Says”, *The Australian*, November 9, 2010 <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/china-actions-meant-as-test-hillary-clinton-says/story-fn59niix-1225949666285>

发展了与越南、印度尼西亚的关系，巩固了与菲律宾、马来西亚的关系，并通过一系列军事、准军事联合演习强化了对南海地区安全局势的影响力。美国以东南亚国家普遍关心的南海问题为切入点，在修复和发展与东盟地区合作机制及东南亚各国关系的过程中，形成了与这些国家的地区安全合作共识，这成为影响南海问题的宏观环境。

2010年，奥巴马政府不仅再次承诺“对东盟增加援助，维持东南亚地区和平与稳定，积极参与东亚峰会、东盟防长会议等东盟发挥主导作用的地区合作机制”，<sup>1</sup>而且与东盟共同发表了《美国与东盟联合声明》。<sup>2</sup>该声明用25项具体条款详细表述了美国未来参与东盟框架下各种地区合作机制的原则，<sup>3</sup>确立了双方“将为东南亚、乃至东亚地区提供新的创造和平、稳定、繁荣的架构”，“并愿意将这一架构推升至战略层次”的共同意愿。<sup>4</sup>此外，《美国与东盟联合声明》还专辟条款讨论了东南亚地区的和平与稳定问题，表达了愿意将现有合作框架运用于支持南海争端各当事国援用《联合国海洋法公约》及其他国际法原则和平解决争端，<sup>5</sup>维护地区安全及世界各国南海利益的共同立场。<sup>6</sup>

确立与东盟关系框架的同时，奥巴马政府还展开了一系列卓有成效的外交活动，以改善和加强与东南亚主要国家的关系。2009年，美国在多种场合支持越南的南海权益主张，拉近了美越关系。2010年，越南担任东盟轮值主席国。越南通过多边化和国际化途径解决南海争端，以及以此为基础推动地区安全架构的主张与美国介入南海争端的理由和策略不谋而合，因此，美国

<sup>1</sup> “US Here to Stay, Says Clinton”, July 23, 2010 <http://www.aseansec.org/24842.htm#Article-21>

<sup>2</sup> *Joint Statement of the 2nd U. S. - ASEAN Leaders Meeting*, December 24, 2010 <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/24/joint-statement-2nd-us-asean-leaders-meeting>

<sup>3</sup> 《美国与东盟联合声明》确定了双方在人权、贸易与投资、农业发展、金融安全、教育与文化发展、人员交流、科技、灾难应急处理、健康与流行疾病、环境、生物多样性保持、气候变迁、武器和毒品非法交易、跨国犯罪、跨国恐怖主义活动、地区无核化问题、朝鲜半岛局势问题等20多个领域开展合作的原则和立场。

<sup>4</sup> *Joint Statement of the 2nd U. S. - ASEAN Leaders Meeting*.

<sup>5</sup> *Ibid*

<sup>6</sup> *Ibid*

不仅积极支持越南有关南海问题东盟化、地区化、国际化的政策，<sup>1</sup> 而且先后派遣参议员詹姆斯·韦伯、国防部部长盖茨等人访越，并与越南举行了恢复邦交 15 年来的首次联合军演。奥巴马政府对越南南海权益和解决南海争端等主张的支持换来了越南政府的积极回应。2010 年 5 月，越南国防部长提出了与美国开展多层次军事合作，以加快越南军队现代化建设的动议；<sup>2</sup> 10 月，美国国防部部长盖茨在越南河内出席东盟系列峰会期间，沿着符合美越两国南海利益的思路发表了公开演讲，再次阐述了美国基于国际利益和多边主义加强南海地区安全的基本主张，并对美越关系做出了“已逐渐走出冲突阴影”的结论。”

印度尼西亚“独特的地理条件及其对美国全球反恐战争可能发挥的作用”决定了“美国在印尼的战略利益”，以及它对“美国与东南亚国家关系的不可或缺性”。<sup>3</sup> 2010 年，为了“与印尼发展一种更为紧密的关系”，<sup>4</sup> 奥巴马两度访问印尼。按照华尔特·罗曼的理解，奥巴马访问印尼主要是基于两国共同关心的地区利益。这些共同利益不仅表现在地区贸易与投资方面，也表现在双方共同促进东盟地区合作机制对地区安全、和平、稳定发挥更重要作用方面，还表现在两国共同应对当前对东南亚地区和谐稳定最具影响力的不确定因素——中国的崛起方面。<sup>5</sup> 美国要与印尼发展一种以地缘政治为基础，以双边安全对话机制为架构，以美国亚洲联盟网络的持续、稳固发展为方向的战略关系。<sup>6</sup>

除了越南和印尼，奥巴马政府在巩固与菲律宾和马来西亚两国关系的过程中也利用了东南亚地区的安全问题。2010 年，奥巴马政府高层政要开始偏

---

<sup>1</sup> 南海问题的东盟化、地区化、国际化是三个不同的概念，参见江淮：《拨开迷雾看南海》，载《世界知识》2010 年第 16 期，第 24~26 页。

<sup>2</sup> Ph ng Quang Thanh, “Khéng nu c n o duoc loi nōu bi n DÉng m½t Én dinh”. <http://vnexpress.net/GL/Xa-hoi/2010/05/3BA1BB7E/>

<sup>3</sup> “MIA Issue Aided U. S.-Vietnam Relationship, Gates Says”, *American Forces Press Service*, October 11, 2010 <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=61216>

<sup>4</sup> Walter Lohman, “United States Should Focus on Building an Enduring Relationship With Indonesia”, March 9, 2010, paragraph 3 <http://www.heritage.org/Research/Commentary/2010/03/United-States-Should-Focus-on-Building-an-Enduring-Relationship-With-Indonesia>

<sup>5</sup> Ibid

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> Ibid

离美国不支持南海争端任何一方的基本原则，多次在公开场合表达了美国在中菲、中马南海争端中支持菲律宾和马来西亚的立场。2010年8月，美国太平洋司令乌伊拉德（Willard）上将在马尼拉参加“美菲共同防御委员会”会议（RP-US Mutual Defense Board）期间宣称，美国将继续巡航南海海域，以避免地区紧张局势；<sup>1</sup> 同年11月，美国国务卿希拉里·克林顿在马尼拉的公开演说中两度要求菲律宾加强与美国的双边军事合作，宣称“菲美部队访问协定”（The Visiting Force Agreement between the Philippines and USA）将为菲律宾带来更大规模的军事援助；<sup>2</sup> 同月，美国国防部长盖茨在访问澳大利亚与马来西亚期间声称，中国“日益增长的军事力量”，“处理与邻国领土纠纷问题过程中的强硬态度”以及“过于自信正成为影响地区海事安全的重要因素”。<sup>3</sup> “中国反舰导弹的研制和能够限制美国海军作战能力的潜艇的发展正在改变美国长期掌控太平洋的状态。”美方认为，西太平洋地区局势要求美国及其盟友认真评估“各自在亚洲整体安全环境下作为地区安全合作伙伴所应扮演的角色”，并在未来几年“加强双边军事关系”，努力推动已有的和新的联合军事演习。<sup>4</sup>

除外交行动之外，美国还通过一系列军事和准军事合作进一步维持并强化了对东亚海域地缘安全形势的影响力。近两年来，美国不仅组织了印尼、日本、马来西亚、荷兰、秘鲁、韩国、新加坡和泰国等14国参加的“环太平洋军事演习”，组织了与文莱、印尼、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国的“卡拉特”多国联合水上战备训练（Cooperation Afloat Readiness and Training, CARAT），与菲律宾联合举行了“肩并肩”军事演习（Balikatan），与东帝汶举行了代号为“鳄鱼”的联合军事演习，而且还与越南在南海举行了海上人道救援演习，与日本在东海举行代号为“利剑”的演习，与韩国在黄海举行“不屈精神”联合演习，与新加坡、澳大利亚、日本及韩国举行代号为“太平洋援手”的区域拯救潜艇联合演习等。

<sup>1</sup> “US to Maintain Presence in South China Sea”. <http://dateline.ph/2010/08/18/us-to-maintain-presence-in-south-china-sea>

<sup>2</sup> “Manila Warms to China, Cools on US”, *Asia Times*, November 17, 2010 [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/LK17Ae01.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/LK17Ae01.html)

<sup>3</sup> “Gates Heads to Australia, Malaysia to Bolster Defence Ties”, November 5, 2010 [http://www.channelnewsasia.com/stories/afp\\_asiapacific/view/1091474/1/.html](http://www.channelnewsasia.com/stories/afp_asiapacific/view/1091474/1/.html)

<sup>4</sup> Ibid

尽管这些军事或准军事演习并不全然以中国为假想敌，但是这些旨在加强与东南亚各国军事合作关系，维护美国亚太地区领导地位的行动，客观上塑造了共同针对中国的地缘战略架构。

## 奥巴马政府南海政策对中国的影响

国家利益决定外交政策。美国通过宣扬地区普遍利益介入南海问题的方式，回避了其在东南亚地区的地缘政治利益和战略意图。然而，奥巴马政府的南海政策将东南亚南海周边国家和中国视为两大对立力量，并有针对性地采取“分而治之”的策略，这依旧没有超越传统地缘政治的思路。

2009年以来，奥巴马政府要员多次发表公开言论，指责中国应对南海的紧张局势负责。这些言论从一个侧面流露出美国基于亚太战略利益，利用主导东亚地区热点问题话语权的方式，通过南海问题建构阶段性制衡中国地区战略能力，应对中国崛起，尤其是军事力量崛起的战略意图。

遏制中国军事现代化对东南亚地区地缘战略格局的影响是奥巴马政府南海政策最具战略高度的目标之一。2010年美国《四年防务评估报告》、国会研究处有关中国海军现代化的研究报告、“美中经济安全审议委员会”（US-China Economic and Security Review Commission）年度报告等都将矛头指向中国军事力量的增长问题。

相关报告指出，“中国快速增长的军事能力与其在全球的经济和政治影响力，正成为影响亚洲地区战略环境和全球安全事务的一个决定性要素”，“中国军事现代化进程中有限的透明度，包括能力、意图和投资等一系列问题，是导致区域内政策误解和决策误判的潜在因素”。<sup>1</sup> 中国自2007年以来在南海地区所采取的一系列“强势作为”，包括执行南海禁渔令，向南海海底投放主权标志，向计划在南海进行油气资源探勘的外国石油公司施压，以及在南海举行军演等行为均与中国海军现代化有直接或间接的关系。<sup>2</sup> 海军

---

<sup>1</sup> US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, Feb 2010, pp 59-60  
[http://www.defense.gov/qdr/images/QDR\\_as\\_of\\_12Feb10\\_1000.pdf](http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf)

<sup>2</sup> US-China Economic and Security Review Commission, *2010 Report to Congress of the U.S. - China Economic and Security Review Commission*, U.S. Government Printing Office, Washington DC, 2010, pp 134-135

的日益现代化已经成为中国应对台湾问题、南海领土争端，以及管制南海专属经济区外国军事活动，抑制美国亚太战略影响力的有力支撑。<sup>1</sup> 因此，“即便通过合作的方式”，美国“也不可能完全排除中美之间破坏性的竞争和冲突”。<sup>2</sup> 对于美国而言，中国依然是应防范的对象，东南亚国家却是“盟友”（菲律宾和泰国）、“战略伙伴”（新加坡），以及“可预期的战略伙伴”（包括印尼、马来西亚和越南）。<sup>3</sup> 美国应有计划地加强与包括澳大利亚、泰国、菲律宾、新加坡、印尼、马来西亚和越南等国在内的地区伙伴的合作。<sup>4</sup>

奥巴马南海政策主要依循自身在东亚和西太平洋地区的战略利益而提出。在亚太战略利益视角下，从奥巴马政府的南海政策中可以解读出两个层次：一是美国在南海地区的安全与非传统安全利益及经济利益；<sup>5</sup> 二是美国的地缘政治利益。<sup>6</sup> 由于在南海问题上表达与东南亚各国一致的立场便于美国在增强与东南亚各国关系的同时达到遏制中国战略影响力的目的，因此，支持东盟所主导的系列会议讨论南海问题，反对中国南海权益主张就成为2010年奥巴马政府联合东南亚国家向中国施压的必然选择。

与历届美国政府不同，奥巴马政府的南海政策在地缘政治上针对中国的同时，还明确反对中国在南海的权益主张。2009年5月，中国向联合国秘书长提交了附有“南海九条断续线”地图的外交照会。美国学界和政界对此的解读是，这直接威胁到了历代美国政府最为关注的南海地区航行自由与国际航道安全议题。考虑到2001年中美军机擦撞事件与2009年“无暇号事件”都与美国所谓航行自由有关，美国的南海政策与中国南海权益主张之间爆发潜在冲突的可能性正在增加。

<sup>1</sup> Ronald O' Rourke, "China Naval Modernization: Implications for U. S Navy Capabilities Background and Issues for Congress", October 1, 2010, Congressional Research Service (RL33153), p 5

<sup>2</sup> U S Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, pp 59-60

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> 参见 Scot Marciel, "Maritime Issues and Sovereignty Disputes in East Asia", Statement before the Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee, Washington DC, July 15, 2009 <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2009/07/126076.htm>

<sup>6</sup> 1996年，美国和平研究所一篇题为《南海争端的前景与预防性外交》的报告首次清楚地表达了美国在南海问题上所持政策的地缘政治考虑。参见 The United States Institute of Peace: *The South China Sea Dispute: Prospects for Preventive Diplomacy, A Special Report of the United States Institute of Peace*, 1996, pp 15-17.

如果美国确认，中国南海权益主张是向世界表明“断续线内”海域均属中国专属经济海域，中国对目前南海几乎处于公海状态的全部海域生物与无生物海洋资源享有主权权利与管辖权，以及排除外国在这些海域从事与军事相关的航行或空中飞越等活动的权利，那么美国的南海政策无疑会进一步针对中国采取更具压力的措施。<sup>1</sup>

2009年7月，美国参议院外交委员会举办了一场题为“东亚主权与海洋争议”的听证会，美国海军战争学院教授彼得·达顿在会上表示：“鉴于中国主张南海所有岛屿为其领土，且这些岛屿完全由中国《领海法》、《专属经济区与毗连区法》等有关法律所规范，南海海域将全部成为中国的专属经济区，<sup>o</sup>美国在南海地区的航行自由与其他军事活动将受到严重影响。”正是这种观点使奥巴马政府将南海政策聚焦于中国在南海的权益主张，强调各南海权益声索国对南海海域空间的主张和作为必须依据并符合国际法对陆地的合法规范，以及争端各方应当援引国际法，尤其是《联合国海洋法公约》解决南海问题。

由于越南和印尼等东南亚国家一直奉行“大国平衡政策”，希望美国在政治、经济、外交、军事上重新重视东南亚地区，因此，奥巴马政府“重返”东南亚的政策和针对中国的南海政策受到了不少东南亚国家的欢迎。这种情形下，美国2010年参与东盟地区论坛、东盟外长扩大会议、东盟防长扩大会议和东亚峰会期间所取得的成就，以及其在协助越南将南海问题纳入东盟会议议程过程中所发挥的作用，均对中国的南海战略决策提出了新的挑战。

## 奥巴马政府南海政策的若干缺陷

中美在南海的战略利益与冲突的关键在于《联合国海洋法公约》相关条款的适用与解释等问题上。尽管历届美国政府一再呼吁南海岛屿及海洋权益

---

<sup>1</sup> 宋燕辉、鞠海龙：《2010美国南海政策分析报告》，载《两岸南海问题形势研究报告》，[中国台湾]政治大学国际关系研究中心及中国南海研究院2011年版，第36页。

<sup>o</sup> 中国于1998年颁布的《中华人民共和国专属经济区与毗连区法》主张，岛屿四周海域向外延伸200海里为中国所属的专属经济区。

» Peter Dutton, “Testimony of Peter Dutton on Hearing on Maritime Disputes and Sovereignty in East Asia”, July 15, 2009, pp 1-2.

声索国应依据国际法，尤其是《联合国海洋法公约》，然而美国至今仍不是《联合国海洋法公约》的缔约国。<sup>1</sup> 对此，美国学者马克·瓦伦西亚 (Mark J. Valencia) 明确指出，这一状况如果不能尽快改变，奥巴马政府的南海政策迟早将陷入虚伪做作的尴尬境地。<sup>2</sup> 基于这一考虑，希拉里·克林顿在 2010 年两次关于南海问题的讲话中均提到，“因为加入《联合国海洋法公约》关系到美国和东南亚国家共同处理南海事务的诚信问题，所以美国将在 2011 年把这一工作作为外交的优先考虑。”<sup>3</sup> 事实上，奥巴马政府已经开始了有关参议院行使条约批准权的说服工作。

刻意针对中国是奥巴马政府南海政策的另一缺陷，这不仅是指美国一味要求中国对南海的紧张局势负责，还包括美国要求南海争端各方援用国际法的某些原则解决问题。2009 年以来，美国多次公开指责中国南海“历史性水域”依据不符合国际法原则，并抨击中国在南海问题上的强势作为。然而，美国却从未提及东南亚南海权益声索国对南海岛礁的“非法占有”问题，越南现政府近 40 年来截然不同的南海权益主张，<sup>4</sup> 以及越南依据《历史性水域协定》将渔权扩张至柬埔寨首都金边附近水域等行为。

对于奥巴马政府在南海问题上一味指责中国的政策，澳大利亚学者山姆·贝特曼 (Sam Bateman) 撰文指出，越南与马来西亚向联合国提交外大陆架划界申请是 2009 年以来南海形势紧张的主要原因之一。因为越南和马来西

<sup>1</sup> 宋燕辉、鞠海龙：《2010 美国南海政策分析报告》，第 36 页。

<sup>2</sup> Mark J. Valencia, “The South China Sea Brouhaha: Separating Substance from Atmospherics”, Policy Forum 10044, August 10, 2010 <http://www.nautilus.org/publications/essays/napsnet/forum/2009-2010/the-south-china-sea-brouhaha-separating-substance-from-atmospherics>

<sup>3</sup> 希拉里·克林顿的这两次讲话，一次是前文提到的 2010 年 7 月在河内的讲话，一次是 10 月应美国“国民整体俱乐部 (the Commonwealth Club)”之邀，在旧金山发表的题为《创新与美国领导力》的演讲。

<sup>4</sup> Hillary Clinton, “Remarks on Innovation and American Leadership to the Commonwealth Club”, San Francisco, October 15, 2010 <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/10/149542.htm>

<sup>5</sup> 越南现政府 1975 年之前一直承认中国对南海诸岛的主权权益。

亚的申请案不仅片面解释了《联合国海洋法公约》的相关条款，<sup>1</sup> 而且侵犯了其他南海权益声索国的权益。

此外，山姆还指出，2009年3月“无暇号事件”的确是造成南海形势紧张的原因之一。但是，事件本身的责任并不在于中国，而是在于中美双方对《联合国海洋法公约》第58条及其他相关条款的适用与解释持不同立场。<sup>2</sup> 对此，美国学者瓦伦西亚也指出，没有一个国家能够容忍外国海军调查船开到本国沿岸进行情报侦查和搜集工作。”因此，该事件本身并不能说明美国和中国谁更强势。

作为积极介入南海问题的区域外大国，美国基于地缘政治利益，强调南海争端方必须援引国际法和《国际海洋法公约》相关条款解决争端。但美国不仅忽视了自身作为非缔约国与中国等缔约国对南海权益理解的差异及其对南海形势的负面影响，而且忽视了东南亚各南海权益声索国援引国际法原则支持各自权益主张的有限能力。因此，奥巴马政府和期望维护既得利益的东南亚南海权益声索国虽然在适用国际法解决争端的原则上结成了临时阵线，但是，国际法原则的真正适用并不一定完全有利于目前合作关系的长期存在与发展。

## 奥巴马政府南海政策的走势

奥巴马政府南海政策既与美国在南海地区的战略利益有关，也与拉拢东南亚国家对抗中国的策略有关。然而，对于中国是否在南海采取强势作为或者构成安全威胁，东南亚各国的看法并不一致。泰国、柬埔寨、老挝以及缅甸等国与中国不存在领土主权与海洋权益方面的冲突，且双方保持着较良好的政治、经济与外交关系。因此，美国的南海政策所能影响的国家主要是与

---

<sup>1</sup> 越、马两国申请案认为，南海所有岛礁均应解释为《联合国海洋法公约》第121条第3款所称的“岩块”，不得以此类“岩块”主张200海里专属经济区与大陆架。这一观点主要针对中国以南海诸岛为基础主张对南海海域的专属经济区等海域主权与管辖权。山姆认为这一将南海各岛一概而论的做法，并不符合实际情况。参见 Sam Bateman, “The South China Sea: When the Elephants Dance”, *RSIS Commentary*, 91/2010, August 16, 2010

<sup>2</sup> Ibid

» Mark J. Valencia, “The South China Sea Brouhaha: Separating Substance from Atmospherics”.

中国存在南海主权争议的国家，如越南、马来西亚、菲律宾、文莱，高度重视与美国关系的新加坡，以及反对中国专属经济区主张的印尼。

在2010年担任东盟轮值主席国期间，越南积极推动南海问题国际化、多边化，刻意拉拢区域外强权介入南海事务，成为南海问题持续升温的关键因素。越南以东盟轮值主席国的身份推动南海问题进入东盟峰会、东盟与美国领导人会议、东盟地区论坛、东盟防长扩大会议、东亚峰会等机制的努力，为奥巴马政府借南海问题拉近与东南亚国家关系，增强美国南海地缘战略优势，对中国施加战略压力创造了机会。

从本质上看，介入南海问题是奥巴马政府调整亚太战略、影响中国战略走向的一种手段，而不可能将这一手段运用到超越目标利益的程度。因此，美国在南海问题上与中国发生严重对峙的可能性并不大。美国也不可能支持东南亚国家将中国南海政策压迫到没有回旋余地的程度。由于中国南海政策的高强度反弹将把美国置于必须对“是否在南海问题上与中国对决”这一难题做出抉择的困境，因此，在美国经济尚未完全复苏，中东、北非局势并不稳定的状态下，与中国发生严重对峙不仅不符合奥巴马政府南海政策的初衷，也不符合其执政团队的政治利益。基于此，作为制衡中国和拉近与东南亚国家关系的重要手段，奥巴马政府的南海政策必将限定在一个合理的调整范围。既不危及中美关系的可协调性，又能有效地影响中国的地缘战略，无疑是决定其政策调整的两大标尺。

2011年，印度尼西亚担任东盟轮值主席国。印尼在南海问题上的基本政策和美国有意提升与印尼外交关系的既定方针，在很大程度上决定了美国南海政策的方向和力度。2010年，美国总统奥巴马先后两度访问印尼。虽然这一举措并没有为两国确立新的战略关系，但是从美国对印尼独特的民族、宗教、地缘政治、民主政治等方面的高度肯定可以判定，美国今后对印尼的投入必将进一步加强。2011年初，美国公布奥巴马计划出席当年10月举办的第六届东亚峰会，并公开表态要积极参与第十八届东盟地区论坛和第二届东盟防长扩大会议，以及与东盟在印尼举办第三次领导人峰会。

目前，印尼政府已明确表示将会把南海问题列入相关会议议程。然而，鉴于与越南在南海利益的巨大差异，印尼应该不会沿着越南南海政策的方向继续走太远。此外，奥巴马政府虽然积极介入南海争端，并且在解决争端的原则等方面基本支持东南亚各国的立场，但是，由于美国在南海争端中并没

有直接的利益关系，因此，正常情况下，美国不会带头挑起南海争端的紧张趋势。鉴于此，如果印尼不在南海问题地区化和国际化方向有超越越南的举措，奥巴马政府的南海政策应不至于从影响南海争端的次要矛盾上升为主要矛盾。

2011年7~8月间，美国将出席东盟所主导的各项安全对话会议。在这些会议上，奥巴马政府在南海问题是持续加码，以更高调、更强势的姿态介入南海问题，还是有所节制，不采取过于刺激或挑衅中国的立场，这将是探究南海问题发展趋势的风向标，也是研判奥巴马政府未来对华政策和亚太政策的重要参照系。

# Research on the Obama Administration's South China Seas Policy

Ju Hailong

**Abstract:** In comparison with the policies of previous US administrations towards the South China Seas, the policy of the Obama Administration has pushed towards the regionalization and internationalization of the South China Seas issue. Based on the needs of its Asia-Pacific Strategy and its “return” to Southeast Asia, the Obama Administration has identified interests that draw close to forming mutual interests with the states of Southeast Asia. It has also supported the claims of Southeast Asian countries to sovereignty over the South China Seas in opposition to China's claims of its rights and interests. Together the US and Southeast Asian states have expressed the view that they must collectively check China's rising regional influence. While this may be, the US is more interested in using the South China Seas issue as a means of adjusting its strategy towards the Asia-Pacific region, and it will not go to the extreme of harming its interests in the region by interfering too deeply in the South China Seas. In 2011, Indonesia became the rotating Chair of ASEAN. As its own interests vis-à-vis the South China Seas differ from those of Vietnam, it is unlikely that Indonesia will be more outspoken than Vietnam on the South China Seas. It is likely that the Obama Administration's policy towards the South China Seas and this policy's impacts on the region will be conditioned and lessened by the moderate policies of the key states in the region.

**Key Words:** Obama Administration; South China Seas Policy; US Asia-Pacific Strategy

**Author:** Ju Hailong is an Associate Professor in the Institute of Southeast Asian Studies of Jinan University