

奥巴马执政时期美国的南海政策*

王巧荣

[摘要] 奥巴马执政时期,美国对南海的政策立场逐步发生变化,去“中立化”倾向日益明显,甚至走向直接介入。奥巴马执政时期美国南海政策的变化与南海局势发展变化直接相关,更与美国的亚太战略和中美关系的发展变化相关。美国插手南海问题对亚太区域和平与安全构成威胁,也必将对中国和平发展的国际环境构成直接威胁。防止中国所处国际环境因中美可能在南海问题上发生的冲突而恶化,将是未来一段时间内中国外交工作的一个重要方面。

[关键词] 奥巴马;南海问题;去“中立化”;美国亚太战略

[中图分类号] K731.53 [文献标识码] A [文章编号] 0583-0214(2019)10-0100-09

一 奥巴马执政时期美国南海政策的演变

1. 奥巴马第一任期美国南海政策开始出现变化端倪

长期以来,美国在南海问题上奉行“中立”政策,美国政府也多次表示对南海主权争端的具体事宜不持立场。1995年5月10日,美国国务院发布的《美国的南沙群岛与南海政策》,对于美国坚持的南海政策的原则立场进行了明确阐述,声称美国强烈反对用武力或武力威胁解决争端,敦促所有争端方保持克制,避免采取破坏南海区域稳定的各种行动。美国在南海的长久利益是维护南海区域的和平与稳定,美国在南海的根本利益是维护航行自由。所有船只和飞机在南海无障碍通行对包括美国在内的整个亚太区域的和平与繁荣是必要。美国对南海的岛屿、岩礁、环礁的法律属性不持立场。但美国对于在南海海域任何与包括1982年《联合国海洋法公约》在内的国际法不一致的海洋主张和限制海洋行动的行为表示严重关切^①。2010年7月之前,美国在南海问题上基本坚持了这一立场。这一立场使美国在南海争端中作为“离岸平衡者”,在维护南海局势稳定和美国与各声索国的关系特别是与中国的关系间保持着微妙的平衡。

2009年1月,奥巴马执政不久,南海争端问题因周边国家不断挑战中国南海权益而升温。2009年2月,菲律宾国会通过领海基线法案,将中国的黄岩岛和南沙群岛部分岛礁划为菲律宾领土^②。3月5日,马来西亚总理巴达维登上南沙群岛的弹丸礁,宣示马对该礁及其附近海域的主权^③。4月1日,越南国家主席阮明哲在两艘越南海军舰艇的护卫下,视察了位于越南和中国南海之间的白龙尾岛,并挑衅说:“我们不会让别人侵犯我们的领土、领海和岛屿。我们不会对任何人作出一寸土地的让步。”^④5月6日,马来西亚和越南联合向联合国相关委员会提交了200海里“外大陆架划界案”,试图在联合国框架内侵害中国南海权益。5月7日,越南又单独向大陆架界限委员会提交南海“外大陆架

* 基金项目:国家社会科学基金项目“新中国成立以来党维护国家海洋权益的历史经验研究”(16BDJ018)。

① “美国的南沙群岛及南海政策”(“US Policy on Spratly Islands and South China Sea”),美国国务院1995年5月10日简报(US Department of State Daily Briefing, May 10, 1995),伊利诺伊大学(芝加哥分校)图书馆。http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1995/9505/950510db.html, 1995-05-10/2016-09-20。

② 《中国外交部就菲通过“领海基线法案”发表声明》,《人民日报》,2009年2月19日,第4版。

③ 《中方对南沙群岛及其附近海域拥有无可争辩的主权》,《人民日报》,2009年3月7日,第4版。

④ 蔡鸿鹏:《美国插手令南海问题复杂化》,《社会观察》2011年第7期,第61页。

划界案”，声称其拥有 3260 公里长的海岸线并对中国的西沙和南沙群岛享有主权^①。2010 年后，周边国家对中国南海主权侵害的事件持续发生。为维护国家海洋权益，中国政府加大在南海区域执法巡航的力度。2010 年 4 月 15—28 日，中国海监组织国内有关单位，随海监 83、81 船对黄岩岛、南海南部、西沙西部、北部湾湾口等海域进行了定期维权巡航执法工作调研，并在中国海疆最南端的曾母暗沙投放了中华人民共和国主权碑^②。2010 年 4 月初、7 月上旬和下旬，中国海军在南海进行三次军事演习。期间，2009 年 3 月初，美国白宫、国务院发言人及国防部指称中方有关船只对在南海国际水域活动的美国海军监测船“无瑕号”进行“骚扰”^③，中美间发生了“无瑕号事件”。“无瑕号事件”及南海争端的升温引起美国的关注，一些人主张美国应有更为清晰的南海政策。美国国务院东亚及太平洋事务局助理国务卿帮办斯科特·马西尔(Scot Marciel)在美国参议院外交委员会东亚及太平洋小组委员会举行的听证会上谈到这两个问题时说，从战略层面上，这两件事某种程度上表明中国对于自身海洋权益的主张越来越强势，而美国在某些情况下不能同意甚至不能理解中国对海洋法的解释；并指出，“无瑕号事件”及南海争端是非常事件，需要美国有非常的政策来应对^④。

2010 年 7 月，美国时任国务卿希拉里·克林顿在越南河内召开的东盟论坛外长会议期间，就南海问题发表讲话^⑤。讲话重申了此前美国关于南海政策的基本原则，同时也增加了新的内容，具体表现：一是在南海寻求更广泛的利益，声称美国在南中国海地区的“国家利益”不仅包括航行自由，而且还包括海洋公有空间的使用、合法商业行为不受阻碍，以及对国际法的尊重等内容。讲话称，美国不仅与东盟成员国和东盟地区论坛参与国共享上述利益，而且与所有海洋国家及广泛的国际社会都共享上述利益。二是主张多边合作解决南海问题。美国支持争端各方通过外交合作而不是胁迫解决各种领土争端。三是强调权利主张应与国际法相一致，所有声索方应依照《联合国海洋法公约》寻求各自对领土及其附带权利和海域权利主张。在南海海域声索的权利，只能以海洋地物的特征为依据^⑥。这里虽没有直接点中国的名，但有些内容有针对性中国的味道。尽管希拉里在讲话中再次强调美国在南海主权争端问题上的中立立场，但是由于其主张海洋管辖权主张的合法性问题，这确实增加了美国介入南海争端的可能性。此后，美国通过增加对东盟的援助，积极参与美国—东盟峰会、东亚峰会及东盟防长会议等东盟主导的地区合作机制，并极力把南海问题引入会议议题，逐步推动南海问题的多边化、国际化。与此同时，为配合其亚太战略的调整，美国积极在南海海域进行军事安全部署。

美国南海政策的新变化使南海周边一些国家看到有机可乘，借机进一步使其在南海海域非法所得“合法化”，使南海争端进一步激化与升级。2011 年 6 月 9 日，中国渔船遭越南武装舰船非法驱赶，导致其中一艘渔船的渔网与在现场非法作业的越南油气勘探船的电缆缠绕在一起被拖曳，中国渔船被迫剪断渔网，双方才脱离接触。越南把此事歪曲为“中方精心策划准备的、蓄意的行动”，向中方提

① “中华人民共和国常驻联合国使团致联合国照会”(“Permanent Mission of the People’s Republic of China to the U. N.”, “Note Verbale CML/17/2009”), 2009 年 5 月 7 日, 纽约(New York, May 7, 2009)。http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf, 2009-05-07/2016-07-28。

② 中国海洋年鉴编纂委员会编：《中国海洋年鉴(2011)》，北京：海洋出版社 2011 年版，第 148 页。

③ 《就美国海军监测船在中国专属经济区活动事外交部发言人答记者问》，《人民日报》，2009 年 3 月 12 日，第 4 版。

④ “东亚海洋问题与主权争端”(“Maritime Issues and Sovereignty Disputes in East Asia”)，美国国务院负责东亚与太平洋事务副助理国务卿斯科特·马西尔在美国参议院对外关系委员会东亚与太平洋事务次委员会听证会上的证词(Testimony Scot Marciel Deputy Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Statement Before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs Senate Foreign Relations Committee)，华盛顿 2009 年 7 月 15 日(Washington, DC, July 15, 2009)。http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2009/07/126076.htm, 2009-07-15/2016-08-26。

⑤ 1995 年 5 月 10 日，美国国务院发布了关于《美国的南沙群岛与南海政策》的声明，声称：美国在南海的基本利益是维护航行自由。所有船只和飞机在南海无障碍通行对包括美国的整个亚太区域的和平与繁荣是必要。美国对南海的岛屿、岩礁、环礁的法律属性不持立场。但美国对于在南海海域任何与包括 1982 年《联合国海洋法公约》在内的国际法不一致的海洋主张和限制海洋行动的行为表示严重关切。

⑥ “美国国务卿希拉里·克林顿在越南河内国家会议中心的讲话”(“Hillary Rodham Clinton Remarks at Press Availability, National Convention Center”)，越南河内 2010 年 7 月 23 日(Hanoi, Vietnam, July 23, 2010)。http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145095.htm, 2010-07-23/2016-08-26。

出抗议^①，并以强硬的姿态相对抗。6月13日，越南在其中部海岸附近某海域举行持续6个小时的实弹演习，并警告各种船只远离该海域^②。2012年4月10日起，中菲舰船在黄岩岛对峙月余。6月中下旬，越南采取一系列小动作，再度挑起南海紧张局势。先是派战机对南沙群岛一些岛礁进行了所谓“巡逻侦察”^③，紧接着于6月21日越南国会通过《越南海洋法》，把中国的西沙群岛和南沙群岛包含在所谓越南“主权”和“管辖”范围内^④，以法律的形式确立越南对上述地区的主权。与此同时，越南在南沙南岛礁上用瓷片制作巨幅越南国旗，借此宣誓其对南沙和西沙的主权^⑤。菲律宾不甘寂寞，在菲方非法侵占的中国南海中业岛上开办了一家小型幼儿园，并于6月15日举行了揭牌仪式^⑥。面对菲律宾和越南在南海问题上的频频挑衅，为维护中国南海权益，6月21日，国务院批准设立三沙市，辖西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛的岛礁及其海域^⑦。美国对日益紧张的南海局势也感到担忧。2012年8月3日，美国国务院发言人在记者会上，就南海问题发表正式声明。声明中除重申美国在南海问题上已经公开声明的主张外，不顾中国只是为维护自身权益而被迫做出的反制措施这一事实，指责中国在黄岩岛制造事端，并强调中国设立三沙市和在南海部署新的军事力量是与通过外交手段合作解决分歧的努力背道而驰，并有可能进一步加剧该地区的紧张局势^⑧。至此，美国在南海争端问题上的立场去“中立化”倾向开始显现。

尽管在奥巴马第一任期内美国南海政策主张开始出现去“中立化”倾向，但总体而言，这一时期美国在南海问题上还是坚持其传统立场。其主要原因是美国此时正处于其亚太战略调整期，而且中东问题、美国政府债务问题、医改问题和两党争斗问题等对奥巴马政府的“重返亚太”战略步伐构成严重制约，因而，美国在南海问题上相对比较谨慎。

2. 奥巴马第二任期内美国在南海问题的介入日深

奥巴马连任后，伴随美国“亚太再平衡”战略逐步推进，美国政府对南海问题的关切度日益加强。自2013年下半年起，美国政府频繁对南海问题表示严重关切和担忧，其对南海问题的立场也逐渐由模糊转变为清晰，由“中立”转变为明显的“选边站”，甚至是直接介入。

2014年2月，美国国务院负责东亚与太平洋事务助理国务卿丹尼尔·罗塞尔(Daniel Russel)在出席众议院外交事务委员会亚太小组委员会听证会时，对美国的南海政策进行了最为详细的论述。他对美国关于东海及南海争议岛礁的主权争端不持立场的含义进行了如下明确解释：第一，对于与任何权益声索有关的行为，美国坚决反对在领土声索时使用恫吓、强制或武力；第二，所有的海洋权益声索必须与国际习惯法相一致，即所有海洋权益主张必须依据海洋地物特征或与国际海洋法相一致。当美国不支持任何一个声索方反对另一方时，美国确信在南海海域不是依据地物特征声索的海洋权益本质上是有缺陷的。在坚持上述及美国长期倡导的航行自由原则的同时，美国反对所有给国际社

① 《就越南在南沙海域驱赶中国渔船外交部发言人答记者问》，《人民日报》，2011年6月10日，第2版。

② 《越南今夜将在南海举行实弹演习 持续6小时》，《环球时报》，2011年6月13日，第1版。

③ 《国务院批准设立地级三沙市》，《青年时报》，2012年6月22日，第A3版。

④ “外交部就越南国会通过《越南海洋法》提出严正交涉”。http://www.gov.cn/gzdt/2012-06/21/content_2167028.htm, 2012-08-03/2016-12-10。

⑤ “中方坚决反对越南在南沙南威岛铺设越国旗”。中国新闻网 2012年6月26日，<http://www.chinanews.com/gn/2012/06-26/3988260.shtml>, 2012-06-26/2016-12-10。

⑥ “中方回应菲律宾在南沙群岛开办幼儿园一事”，中国新闻网 2012年6月25日，<http://www.chinanews.com/gn/2012/06-25/3985036.shtml>, 2012-06-25/2016-12-10。

⑦ 海统统计局：《南海统计年鉴(2013)》，北京：中国统计出版社 2013年版，第3页。

⑧ “美国国务院 2012 年 8 月 3 日南海问题声明”(“South China Sea, Press Statement; Patrick Ventrell Acting Deputy Spokesperson, Office of Press Relations Washington, DC, August 3, 2012”)。<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/08/196022.htm>, 2012-08-03/2016-12-10。

会享有的合法利用海洋的权利、自由造成侵害的权益声索^①。罗塞尔在谈美国的南海政策时还谈到如下值得注意的几点：一是详细列举近两年中国在南海的各项行为，并特别指出这些行为将会导致该区域局势的不稳定。二是明确指出中国“九段线”与国际海洋法不相符，不能作为在南海主张海洋权益的合法基础。三是美国坚定支持菲律宾寻求国际海洋法庭仲裁与中国的南海争端，并称赞菲律宾树立了以和平、非强制方式解决争端的典范。2014年12月5日，美国国务院发布《海洋界限：中国的南海主张》报告，进一步对中国“九段线”做出否定性的评价，声称中国在南海的海洋主张既不明确也不连贯^②。如此，美国的南海问题政策远远偏离其长期坚持的“中立”立场，导致其随后在介入南海问题的道路上越陷越深。

美国对南海问题的介入主要表现在以下几个方面。

第一，美国政府持续指责中国的南海政策，措词激烈。

2015年1月至2016年7月，美国政府在一切可能的场合通过政府、军方高官表态、官方发言人讲话、国会决议案等，批评中国单方面强制改变南海局势的现状，指责中方危害地区稳定。2015年1月21日，美国助理国务卿拉塞尔与菲律宾副外长加西亚在共同会见记者时对南海问题表示关切，并称大国不能欺负小国^③。5月30日，美国国防部长卡特在香格里拉对话会上涉南海问题回答记者提问时说，中方在南海的行动与国际准则和规范不“合拍”。美方对南海岛礁军事化前景及可能带来的误判和冲突风险深感忧虑，并声称中国将水下岩礁变成机场不能获得主权^④。7月21日，美国助理国务卿拉塞尔在美战略与国际问题研究中心举办的第五次南海问题年会上讲话时，对中国关于南海问题的原则立场提出质疑，而对菲律宾单方面将中菲南海争端提交国际仲裁的行为却大加赞赏^⑤。2016年1月4日，美国国务院发言人约翰·柯比表示，美国对中国飞机在南海争议岛屿试降表示担忧，并称：“我们对中国在南海永暑礁停降飞机的决定表示担忧。在这一争议地区的新跑道上开启航行将加剧分歧、威胁地区稳定。”^⑥2月17日，美国务卿克里称，中国在南海有争议岛屿这样那样的军事化活动证据充足，这违背了中国不对南海进行军事化的承诺。他表示美国对此严重关注，将就此事与中国进行进一步的、非常严肃的交涉^⑦。

第二，强化美国在南海区域的军事存在，扩大与南海周边国家的防务合作。

① “东亚海洋争端”(“Maritime Disputes in East Asia”),美国国务院负责东亚与太平洋事务局助理国务卿丹尼尔·拉塞尔在美国众议院外事委员会亚洲和太平洋次委员会听证会上的证词(Daniel R. Russel Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific),华盛顿2014年2月5日(Washington, DC, February 5, 2014)。http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm, 2014-02-05/2016-10-09。

② 美国国务院海洋与国际环境、科学事务局：“第143号海洋界限：中国在南海的海洋权利诉求”(United States Department of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Limits in the Seas No. 143, China: Maritime Claims in the South China Sea”),2014年12月5日(December 5, 2014)。http://www.state.gov/documents/organization/234936, 2014-12-05/2016-10-09。

③ “美菲双边安全对话会后记者会”(“U. S. - Philippines Bilateral Security Dialogue Press Conference”),2015年1月21日菲律宾马尼拉钻石酒店(Diamond Hotel, Manila, Philippines, January 21, 2015)。http://www.state.gov/p/eap/rls/prs/2015/236246.htm, 2015-01-21/2016-10-08。

④ “美国国防部长在香格里拉安全对话会上讲话：区域安全框架：所有国家崛起的地方”(“Secretary of Defense Speech, IISS Shangri-La Dialogue: ‘A Regional Security Architecture Where Everyone Rises’”),2015年5月30日新加坡(Singapore, May 30, 2015)。http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606676/iiss-shangri-la-dialogue-a-regional-security-architecture-where-everyone-rises, 2015-05-30/2016-10-08。

⑤ “美国国务院负责东亚与太平洋事务局助理国务卿丹尼尔·拉塞尔在第五次南海问题年度会议上的讲话”(“Daniel R. Russel Remarks at the Fifth Annual South China Sea Conference”),美国华盛顿战略与国际研究中心2015年7月21日。http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/07/245142.htm, 2015-07-21/2016-10-08。

⑥ “美国国务院发言人约翰·科比2016年1月4日每日新闻发布会”(“John Kirby, Spokesperson, Daily Press Briefing, Washington, DC, January 4, 2016”)。http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2016/01/250950.htm, 2016-01-04/2016-10-08。

⑦ “约翰·克里与波兰外长维托尔德·瓦什奇科夫斯基的谈话”(“John Kerry Remarks With Polish Foreign Minister Witold Waszczykowski”),2016年2月17日华盛顿条约厅。http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/02/252573.htm, 2016-02-17/2016-10-08。

美国以“航行自由”为借口,不断派遣军舰、军机在南海海域执行所谓的巡航任务。2013年3月1日起,美国最新型濒海战斗舰“自由”号在南海执行了长达10个月的首次作战部署,期间,奉命在南海地区进行常规标准化的巡逻,运用舰上的雷达、侦察系统和舰载MH-60R直升机等设备展开了全面侦察^①。2014年12月,美海军濒海战斗舰“沃斯堡”号又被派往新加坡,执行为期16个月的部署任务^②。2015年5月11日,“沃斯堡”号驶近南海南威岛,受到中国海军护卫舰紧密监视^③。此后,美军不断升级其在南海海域的军事行动。2015年10月27日至2016年10月23日,美国军舰先后4次闯入中国南海相关领海及毗邻区。2016年6月18日,在菲律宾南海仲裁案结果即将公布之际,美国“斯坦尼斯”号航母战斗群和“里根”号航母战斗群在菲律宾海展开防空、海上侦察,以及远程攻击演习^④。此外,美国一再诱压盟国或伙伴国,在南海搞针对性极强的“联合军演”和“联合巡航”。2015年4月20—30日,美菲在南海水域进行15年来规模最大的“肩并肩”演习^⑤。2016年3月,美菲在南海进行了第一次联合巡航,美国国防部长阿斯拉·卡特表示,美国将与菲律宾继续进行联合巡航。他还表示,年度“肩并肩”演习结束后,参加军演的美军5架A-10C雷霆攻击机、4架其他型号的战机及200名飞行员及机上战斗人员将继续留在菲律宾,停驻克拉克空军基地,协助训练菲律宾军队,以提升两军的海空联合行动能力^⑥。美国还通过《东南亚海上安全倡议》^⑦,支持东南亚国家海上能力建设,试图从海上围堵中国。

第三,进一步推动南海问题国际化。

自2013年年末菲律宾向海牙国际法庭提出仲裁案后,美国从多方面对菲律宾这种单方行为给予鼓励和支持,希望以此带动其他南海声索国也采取类似的做法。在2016年上半年,随着海牙国际仲裁庭对菲律宾南海案裁决临近,美国从舆论上、外交上对中国施压,试图迫使中国遵守仲裁结果。2月18日,美国负责南亚和东南亚事务的助理国防部长埃米·西赖特(Amy Searight),在华盛顿战略与国际研究中心研讨会上表示,美国及其盟友应当在南中国海问题上站在菲律宾和其他东盟有关声索国后面并大声疾呼,这是国际法,这点非常重要,它对所有各方都有约束力。如果中国不遵从仲裁法庭就菲中在南中国海争端问题上作出的不利判决,美国及其盟友将让中国付出代价^⑧。7月13日,南海仲裁案临时法庭公布南海仲裁结果第二天,当记者问美国是否担忧在南海仲裁公布结果后中国不遵守国际法时,白宫新闻发言人欧内斯特表示,中菲都是《联合国海洋法公约》的签署国,《公约》中有关条款对于仲裁程序有明确的规定,因而,美国认为仲裁结果是最终的、有约束力^⑨。美国试图以国际道义的名义对中国施加压力。

① 《美海军濒海战斗舰部署新加坡 意在“搅局南海”》,《新民晚报》,2013年3月7日,B2版;《美高调公布濒海战斗舰巡逻南海 曾靠近中国岛礁》,《中国青年报》,2014年1月11日,第3版。

② 《“沃斯堡”号濒海战斗舰》,《深圳特区报》,2014年12月4日,A9版。

③ 《外交部发言人回应美舰驶近南海岛屿》,《人民日报》(海外版),2015年5月14日,第1版。

④ “美国双航母打击群齐下西太平洋”(“Two Carrier Strike Groups Double Down in Western Pacific”)。http://www.c7f.navy.mil/Media/News/Display/Article/802953/two-carrier-strike-groups-double-down-in-western-pacific, 2016-06-18/2016-10-09。

⑤ 《美菲军演规模创15年之最》,《南方日报》,2015年4月27日,第A12版。

⑥ “美菲防长在马尼拉举行联合记者会”(“Joint Press Conference by Secretary Carter and Secretary Gazmin in Manila, Philippines”)。http://www.defense.gov/News/News-Transcripts/Transcript-View/Article/721687/joint-press-conference-by-secretary-carter-and-secretary-gazmin-in-manila-phil, 2016-04-14/2016-10-09。

⑦ 该倡议是2015年5月30日,美国国防部长卡特在香格里拉会上提出的,旨在改进这些国家探测、理解、应对南海地区海上和空中活动以及共享相关信息的能力,最终建立一个定期更新的通用共享态势图,以使相关国家能够达成共识,统一行动。2016年财年,美国为该倡议拨出了为期5年、耗资4.25亿美元第一年的拨款。

⑧ “战略与国际研究中心2016年2月18日晚间分析”(“The Evening CSIS: Apple’s Juice, SAMS I Am, California Stars Revisited & More”)。https://www.csis.org/analysis/evening-csis-apples-juice-sams-i-am-california-stars-revisited-more, 2016-02-18/2016-10-11。

⑨ “美国白宫新闻秘书乔希·欧内斯特2016年7月13日举行新闻发布会”(“Press Briefing by Press Secretary Josh Earnest, July 13, 2016”)。https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/07/13/press-briefing-press-secretary-josh-earnest-7132016, 2016-07-13/2016-10-11。

二 美国积极插手南海问题的主因是维持其亚太霸权地位

长期以来,美国的南海政策服从、服务于其全球战略尤其是亚太战略。冷战结束后,美国亚太战略的目标是防止在亚太区域出现挑战其霸权地位的地区大国或国家集团,维护其在该区域的主导地位。为此,美国在相当长时间内把中国作为潜在的战略对手,采取接触与遏制两手,力图使中国全面遵守西方的基本规范,融入美国主导的“世界新秩序”中去。2010年,随着中国综合国力及国际影响力的进一步提高,美国感觉到中国即将成为其亚太区域主导地位的现挑战者。恰在此时,奥巴马政府着手调整其亚太战略,先提出“重返亚太”,后改称为“亚太再平衡”战略,承诺将更多参与亚洲事务,与传统盟国加强合作,并建立“新的伙伴关系^①”,试图通过“亚太再平衡”战略遏制中国。奥巴马执政期间,美国的南海政策主要是服务于这一战略。美国逐步强化对南海问题介入,主要目标如下。

第一,通过在南海海域的“炮舰政策”,遏制中国在南海影响力的提升。南海海域战略位置十分重要。南海位于太平洋和印度洋之间,是东亚各国进出印度洋到达南亚、欧洲、非洲的必经区域,地理位置极其优越。南海还是世界第二大海上航道,仅次于欧洲的地中海,全世界一半以上的大型油轮及货轮航行经过此水域,南海是东亚各国的“海上生命线”,同时也是东南亚各国对外贸易的主航道。南沙群岛附近的航道也是美国西海岸与波斯湾之间的主要航道之一。从传统安全的地缘战略考虑,掌控南海意味着掌控整个亚太的经济命脉和战略制高点。2013年以来,中国为了改善南沙群岛驻岛人员的工作和生活条件,启动填海造岛工程,本是中国主权范围内的事,美国却认为,中国这些活动将直接导致中国对南海控制力的增强,进而极大增强中国在亚太区域的地缘战略优势。这对美国在亚太区域的主导权将构成致命的威胁。因而,美国试图通过多种努力阻止中国在南海海域影响力的扩大。

第二,通过鼓吹“中国威胁论”,强化其亚太同盟体系。长期以来,美国在亚太区域构建的轴心辐条式的同盟体系是维护其亚太霸权地位的重要支柱。过去30年,亚太地区经济飞速发展,成为世界经济的发动机,中国在其中的贡献是有目共睹的。因而,美国的亚太盟国与中国保持了良好经济关系及其他双边、多边关系,亚太区域呈现和平发展的良好局面。但另一方面,随着中国崛起速度的加快,中国周边一些国家对日益走向崛起的中国感到不安。个别非法侵占中国领海主权的国家,担心其非法所得会随着中国强大而不保,因而以只争朝夕的速度巩固它们在中国海域的掠夺所得,企图使它们对中国领土主权侵占永久化。它们也希望借助美国来平衡中国的影响力。但美国在乌克兰问题、叙利亚问题上的政策接连失败,美国的亚太盟国对美保护它们的意志有所怀疑。特别是,美国在欧洲、中东利益面临诸多挑战的情况下,对美国“亚太再平衡”战略是否得到贯彻落实,它们普遍感到担心,忐忑不安。美国深知稳固亚太盟友关系对其亚太霸权地位十分重要,通过在南海问题上炒作“中国威胁论”,加强在亚太区域的军事部署,化解其亚太盟友对其“安全承诺”的担心,以稳固其亚太霸权的安全支柱。

第三,分化中国与东盟各国的关系,平衡中国在东南亚地区日渐增长的影响力。20世纪90年代中期以来,在睦邻友好外交的推动下,中国与东盟各国的关系取得显著的进展。1997年亚洲金融危机发生后,中国在自身面临严重经济压力的情况下,坚持人民币不贬值,并尽力向东盟有关国家提供财政和金融支持,避免了东盟国家经济进一步恶化,树立了良好的负责任大国形象。1997年12月,东盟国家邀请中、日、韩三国领导人参加东盟与中、日、韩首脑首次非正式会晤(即“10+3”)^②,中国领导人与东盟国家领导人举行首次双边会谈(即“10+1”)。中国—东盟发表《联合声明》,宣布努力建立面向21世纪睦邻互信伙伴关系^③。此后,在“10+1”“10+3”等以东盟为主导的多个区域合作机制的推动下,中国与东盟的关系取得了全面发展,中国对东盟的政治、经济影响力得到空前的提高。对此,

① “美国总统奥巴马2009年11月14日在日本东京的讲话”(“Remarks in Tokyo November 14, 2009”)。http://www.presidency.ucsb.edu/, 2009-11-14/2016-10-11。

② 《江泽民将出席东盟—中日韩和中国—东盟首脑非正式会晤》,《人民日报》,1997年12月3日,第1版。

③ 《中国—东盟首脑非正式会晤举行》,《人民日报》,1997年12月17日,第1版。

美国看在眼里,嫉妒在心。南海问题事涉六国七方,其中有 5 个东盟国家,美国通过在南海事务搬弄是非,煽风点火,可以达到离间中国与东盟国家关系的目的,进而平衡中国在东南亚地区日渐增长的影响力。

美国出于地缘战略利益考虑,力图阻止中国取得在南海海域的控制权,遏制中国在亚太地缘战略均势中的优势。可以预料,随着中国在南海陆域吹填工程初步完成,中国在南海控制权问题上的被动局面将会逐步扭转,奥巴马执政时期美国在南海问题上的立场、政策取向,实质上是对中国在不远将来确立对南海控制优势的担心,甚至是焦虑的一种反应。

三 美国插手南海问题对亚太区域的和平与安全构成严重威胁

美国把介入南海问题作为其“亚太再平衡”战略的一个支点,其目的是对综合国力日益增强的中国进行遏制。美国对南海问题的插手和干预,造成南海局势持续紧张,对亚太区域和平与安全构成严重威胁。

第一,美国在南海海域的军事挑衅行为,有引发中美两国在南海海域擦枪走火的可能。从 20 世纪 70 年代起,中美两国在相当长时间内在维护亚太区域和平与稳定方面存在广泛共识,两国为维护这一局面进行了广泛的磋商与合作,一直是维护亚太区域和平与稳定的积极因素。而美国一而再、再而三派遣军机、军舰非法飞越、航行在中国南海 12 海里领海和领空,对中国领土主权安全构成挑战,也必将引发中国相关军事力量做出相应反制措施。针对 2016 年 5 月 17 日抵近中国海南岛附近空域实施侦察活动,中国 2 架军机依法依规进行跟踪监视。这种局面若反复出现,将大大增加两军间擦枪走火的风险。如果发生误判,也极有可能升级为冲突。亚太区域两大国间的冲突必然危机到该区域和平稳定的大局。

第二,美国介入南海问题激化了南海声索国间的矛盾,进一步加剧了南海的紧张局势。南海争端问题自 20 世纪 70 年代以来,虽然偶尔也成为区域国际关系中的敏感话题,但由于相关声索国的持续努力,南海问题对于亚太区域和平与稳定大局的影响始终在可控的范围内。各方也在积极努力寻求问题的解决。奥巴马执政第二任期间,美国企图把水搅浑,特别是美国在南海争端问题上“选边站”的行为,一定程度上激化了有关方关于南海问题的矛盾。由于有美国的撑腰打气,中国周边南海声索国在南海问题上不仅采取更加强硬的立场,而且在美国的支持下,积极扩军备战,加快在南海海域的军事部署,使南海局势持续紧张。

第三,美国介入南海问题对于亚太区域的国际关系产生极端负面影响。苏联解体后,由于美苏两极对峙的冷战格局结束,国际局势总体上走向缓和。与此同时,全球化、信息化浪潮席卷全球,亚太各国利用全球化及新技术革命带来的机遇,积极寻求适合自身发展的道路,促进经济发展。亚太区域各国间逐步建立起一系列相互尊重,平等互利,合作共赢的双边关系、区域合作关系,使和平与合作成为亚太区域国际关系主流。美国在南海问题上“拉帮结伙”对亚太区域和平与合作的国际局势造成严重影响。美国为了使日本成为其遏制中国的“马前卒”,对于日本右翼势力放弃和平宪法的行为听之任之,为日本军国主义复活打开了方便之门。在 2012—2016 年间,日本领导人利用各种机会炒作南海问题,并通过与有关国家在南海海域进行联合军演、开展军事合作等加大对南海的军事介入,这必将对中日关系带来不利影响。美国加大对南海问题的介入,东盟成员国面临在中美两国间“选边站”的困境。这使亚太区域有陷入类似美苏冷战对峙格局的风险。

第四,美国介入南海问题加剧中美两国间的战略互疑。中美作为安理会常任理事国,当今世界第一、第二大经济体,两个重要的有核国家,在维护世界和平与稳定,促进世界经济的繁荣与发展及解决影响人类共同发展的全球性问题方面有着重要影响力。同时,两国在全球、地区及双边层面面临一系列需要合作的议题。美国作为南海问题争端的局外国家,南海问题本不是中美关系中的议题,但是,美国对南海问题越陷越深的介入,使之成为中美两国博弈的又一问题领域,加剧了中美两国间的战略互疑,对两国在其他层面的合作关系也产生了一定的负面影响。

四 美国南海政策的发展趋势及中国的对策

奥巴马执政时期美国的南海政策虽然有较大幅度的调整,但就其出发点而言,它仍是美国传统南海政策的延续,主要目的是实现美国在亚太区域的战略利益。特朗普执政后,面临众多国内国际议题,困难连连,其亚太战略迟迟没有出台。2017年11月特朗普的亚洲之行,及2017年12月18日,2018年1月20、31日,短短一个多月内美国先后发表的《国家安全战略报告》《2018国防战略报告》和特朗普的国情咨文三个官方文件,使特朗普的印太战略由模糊逐渐走向清晰。在特朗普的印太战略中,中国被定位为“战略竞争对手”,把中国、俄罗斯与“流氓国家”“恐怖主义”并列列为美国国家安全包括经济安全的最大威胁。鉴于南海问题涉及美国在亚太区域重要的战略利益,未来美国南海政策仍将是其实现其印太战略的一个抓手。

南海是中国国家安全的天然屏障、重要的海上战略通道,同时更为关键的是涉及到领土主权和国家核心利益,中国政府在这一问题上绝没有退路。因而,中美在南海的博弈是战略性、结构性,也是难以调和的。鉴于中美两国在当今世界国际权势结构中的地位与影响力,中美在南海问题上的分歧乃至冲突升级,不仅影响两国关系的健康发展,也会对亚太区域乃至世界和平与稳定的国际局势产生重要影响,进而对中国实现全面建成小康社会目标、实现中华民族伟大复兴的“中国梦”的目标造成直接的负面影响,因此,妥善管控分歧,防止中美间可能因南海冲突而恶化中国发展的国际环境,是今后一段时间内中国外交工作的一个重要方面。

第一,从长远战略眼光看待中美关系中的南海问题。随着中国在国际权势结构中地位不断提高,美国对中国崛起的焦虑也日益上升,利用一切机会抑制、延缓中国崛起的势头是当前美国对华政策的主要选择。近年来,日益凸显的南海问题为美国提供了可资利用的机会。然而,对于中国这样一个超大型的国家,美国要遏制其发展趋势决非易事,除非中国自身发展出现问题,给美国提供了介入的机会。南海无疑是中国的重大国家利益。中美关系的发展对中国国家利益的实现也有着重要影响,直接影响中国的战略利益、发展利益及安全利益。在资源有限的情况下,不同国家利益实现要有轻重缓急。南海问题是历史遗留问题,主要是因为中国积贫积弱所致。南海问题的解决最终还是要以实力为基础。经过改革开放40年的发展,中国的发展进入新阶段,改革进入攻坚期和深水区,中共十九大对实现全面建成小康社会目标和把中国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国进行了具体战略部署。中共十九大政治报告提出,“从十九大到二十大,是‘两个一百年’奋斗目标的历史交汇期。我们既要全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标,又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程,向第二个百年奋斗目标进军”^①。可见,发展仍是当前中国第一要务,发展需要和平稳定的国际环境。美国利用一切机会为中国发展环境制造障碍,试图扰乱中国的战略部署,对此,我们应保持清醒的认识。

第二,通过进一步深化合作共赢的睦邻关系,化解东盟国家对中国崛起的戒备心理。东盟成员国作为亚太格局中较小的国际行为体,在外交方面,一直都有在区域大国间搞平衡的传统,试图左右逢源,在大国夹缝中保持相对独立的地位,力争取得更多的实惠。随着中国综合实力的增强,东盟某些国家感到莫名的紧张,特别是与中国有着海洋争端的个别国家更有时不我待的压力,这是国际权势结构变化过程中弱小行为体的本能反应,这也是近年来南海问题再度紧张的主要原因。20世纪90年代以来,中国—东盟经贸关系取得了长足发展。“21世纪海上丝绸之路”倡议提出后,由于东盟地缘上与中国接近,在地理上居于“海上丝绸之路”枢纽位置,东盟诸国是“海上丝绸之路”开展合作的主要目标国。亚洲投资开发银行、丝路基金承诺为中国和东盟在公路、铁路、航运、油气管道等方面的互联互通提供长期、低成本的资金,满足基础设施投资的资金缺口^②。中国与东盟围绕共建21世纪海上

^① 《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》,北京:人民出版社2017年版,第22页。

^② 欧阳洁:《银行业要为一带一路建设铺路搭桥》,《人民日报》,2017年5月15日,第12版。

丝绸之路的合作取得了可喜进展。中老铁路、印尼雅万高铁开工建设,中泰铁路项目启动;中马“两国双园”,中泰、中柬、中越、中老、中印尼等多个产业园区合作顺利推进;中国—东盟港口城市合作网络投入运行,港口物流信息中心、航线及航线服务项目启用,水上训练基地开工;中国—东盟信息港项目加快建设。^① 下一步应从进一步做实、做细上下功夫,在东盟真正树立起坚定走和平发展的形象,增强对中国的信任。就南海问题而言,中方在一系列反制措施取得显著成效后,在没有来自其他声索国明显挑衅的情况下,应在进一步巩固取得成果的基础上,在南海问题上继续坚持“双轨思路”,力争促成有关声索国就南沙群岛争议岛礁、南海划界问题展开谈判,以减少美国介入南海问题的机会。

第三,在构建中美新型大国关系的框架下积极管控中美在南海问题上分歧。美国介入南海问题的主要目的是防止中国取得南海控制权,进而对其在亚太区域的霸权地位构成威胁。这是美国国强必霸冷战思维在作祟。同时,也应该看到,美国作为当今世界唯一的霸权国家,在世界各地存在着广泛的国家利益,“航行自由”对于美国确实有着非同一般的意义。因而,美国在南海海域一再鼓噪“航行自由”,虽然明显含有其不可告人的目的,但也有一定的合理成分。应对中美在南海问题上的分歧,应坚持不冲突、不对抗,相互尊重的原则,在适当考量美国在南海基本利益的基础上,明确地向美方表明中国在南海问题上的底线,防止双方出现误判,进而降低南海问题对中美关系产生的负面影响。

第四,继续按照自己的节奏行使中国南海的主权及管辖权。西沙群岛、东沙群岛、中沙群岛和南沙群岛自古以来就是中国领土,中国对这四个群岛及附近海域行使主权和管辖权,是主权国家固有的权力和国际法赋予沿海国的权力,其他国家无权干涉。中国海岛建设是基于国家战略、安全和发展利益的考虑,要依据国家的发展战略制定合理的建设计划,并稳步推进,在中国在亚太区域和平与发展环境没有发生重大变化的情况下,不要轻易改变发展节奏。

收稿日期 2018-03-08

作者王巧荣,中国社会科学院当代中国研究所研究员。

U. S. Policy toward the South China Sea during the Obama Administration

Wang Qiaorong

Abstract: U. S. policy toward the South China Sea had changed gradually since Obama took power in 2009. It deviated from its declaratory policy that the United States does not take sides and support one state's claim to sovereignty against the other claimants, and the United States even involved directly in the issues of the South China Sea. The reasons why the Obama administration altered U. S. policy toward the South China Sea were directly related to the development of the situation of the South China Sea, and more related to the US Asia-Pacific strategy as well as the change and development of China—US relations. The United States' involvement in the South China Sea issue poses a threat to the peace and security in the Asia-Pacific region. It will also directly threaten the international environment of China's peaceful development. Thus, an important aspect of China's diplomatic work in the period ahead is to prevent the deterioration of China's international environment caused by the possible conflicts between China and the United States on the issue of South China Sea.

Keywords: Obama; the issue of South China Sea; take sides; America's Asia-Pacific strategy

【责任编辑 周祥森 吕满文】

^① 张高丽:《深入推进 21 世纪海上丝绸之路建设 共筑更紧密的中国—东盟命运共同体》,《人民日报》,2016 年 9 月 12 日,第 2 版。