

美国在南海问题上 对华制衡的政策动向

赵明昊

(上海市美国问题研究所兼职研究员)

2015年10月底,美军派“拉森”号导弹驱逐舰进入中国南海岛礁邻近12海里内实施“航行自由行动”(FONA)。此后,美防长卡特宣布美军将定期进行此类行动,每季度至少两次。12月初,美军两架B-52轰炸机擅自进入中国南沙群岛有关岛礁邻近空域。2016年2月,美国、日本和澳大利亚三国海军将首次在南海地区举行联合军事演习。上述一系列举动标志着美国在南海问题上的对华制衡政策正进入新的阶段。美国政策界如何看待中美围绕南海问题的博弈态势?美方可能会采取哪些政策举措加大对华制衡力度?这是本文希望探究的问题。

—

近年,我国在南沙群岛展开岛礁和设施建设,并多次表示此类建设活动不针对、不影响任何国家,也无意搞军事化。然而,美国智库和政策界人士多对此抱持疑虑和不满,他们就中国南海政策的走向展开讨论,并围绕美国如何在南海问题上加大对华制衡进行谋划。综合来看,美方人士普遍认为中国“填海造陆”具有多重目的,中国的南海政策进一步趋于强势,其基本判断主要包括以下几个方面。

第一,认为中国“造岛”的直接目的是强化对岛礁的控制,是中国继“黄岩岛模式”之后在南海问题上实施所谓“胁迫外交”(coercive diplomacy)的新政策手段。新美国安全中心克罗宁(Patrick M. Cronin)等认为,近年中国在处理黄岩岛等事件的过程中,善于使用“切香肠”战术,积小步成大步,在避免引发大规模冲突的情况下对“现状”做出渐进但重要的改变,使用“信息战、法律战、心理战”等多种手段加大对邻国的压制,提升美国等国进行介入的成本。^① 美国国会研究局亚洲事务专家本·道尔文(Ben Dolven)等认为,中国将就“人造岛屿”邻近的12海里提出领海主张,或是就地物性质制造更多的“模糊性”,或是通过履行保护岛礁邻近地区的海洋环境等国际法义务强化自身主张的法律依据。^② 中国近期建设的三个岛礁“在南海群岛的中心地带形成了一个三角”,使之相互拱卫。中国将在“人造岛礁”上部署军事设施,虽然这对于美国的短期影响是有限的,但却牢固确立了中国军队对菲律宾、越南等国的优势地位。美国海军战争学院学者艾立信(Andrew S. Erickson)等提出,中国在岛礁修建长距离飞机跑道等举动表明,中国有意单方面宣布设立“南海防空识别区”,进一步限制美国等国在该地区的军事行动。^③

第二,认为中国岛礁建设的中期目标是增强在南海地区的力量投射能力,缩减与美军的之间军事能力差距,突破“第一岛链”,进一步削弱美国在亚太地区的主导权。战略和国际问题中心高级研究员葛来仪(Bonnie S.

^① Patrick M. Cronin et al., *Tailored Coercion: Competition and Risk in Maritime Asia*, Center for New American Security (CNAS), March 2014; Patrick M. Cronin, Testimony before the House Committee on Foreign Affairs, Hearing on America's Security Role in the South China Sea, July 23, 2015.

^② Ben Dolven et al., *Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implications and Policy Options*, Congressional Research Service, June 18, 2015, pp. 5-7.

^③ China's Island Airstrips to Heighten South China Sea Underwater Rivalry, Reuters, September 17, 2015; Bonnie S. Glaser, "Conflict in the South China Sea," *Contingency Planning Memo Update*, Council on Foreign Relations, April 2015; Andrew Erickson, "Lengthening Chinese Airstrips May Pave Way for South China Sea ADIZ," *The National Interest*, April 27, 2015.

Glaser)等人表示,中国在南海岛礁部署情报、监视和侦查设施以及反舰弹道导弹、先进战斗机等,将显著扩大中国军队的作战范围,并提高其反潜战等军事能力,不仅会对经常在该地区行动的美军“造成麻烦”,还会增加美国卷入相关冲突的概率。^① 美国国防大学战争学院教授伯纳德·科尔(Bernard D. Cole)等认为,中国将利用“人造岛礁”在南海地区实施堡垒战略(a bastion strategy),以增强中国核潜艇部队的攻击能力,这些潜艇所配备的弹道导弹射程将能覆盖美国本土。^② 美军太平洋舰队前司令詹姆斯·莱昂斯(James Lyons)等人称,通过“造岛”中国显然希望获取对包括台湾在内的“第一岛链”的霸权,最终这种霸权会延伸至包括关岛在内的“第二岛链”,面对这一情况,“要么美国在该地区带头建立新的‘武装和平’(armed peace),要么中国将会发动争夺主导权的战争”。^③

第三,认为中国在南海“造岛”等政策举措反映的是美中大国博弈的新模式,即中国注重在“灰色区域”(gray zone)对美国发起攻势,并逐步耗减外界对美国实力的信心。美国东西方中心高级研究员丹尼·罗伊(Denny Roy)等人称,南海“造岛”和网络攻击等行动展现了中国在“灰色区域”挑战美国的高超才能,中国的行为具有挑衅性,在推进自身战略议程的同时削弱了美国的利益,但“又远远不逾越红线”,从而不会招致常规的军事报复;中国通过这种“机会主义的战术”不仅获取了利益,还强化了外界对美国国力

① John Chen and Bonnie Glaser, “What China’s ‘Militarization’ of the South China Sea Would Actually Look Like,” *The Diplomat*, November 5, 2015.

② Stuart Leavenworth, “China may be Trying to Hide Its Submarines in the South China Sea,” *Miami Herald*, June 22, 2015.

③ James Lyons, “Armed Peace: US Needs Bolder Strategy in South China Sea to Stop Beijing,” November 4, 2015, <http://www.breitbart.com/national-security/2015/11/04/armed-peace-us-needs-bolder-strategy-in-south-china-sea-to-stop-beijing/>; James Lyons and Richard Fisher, “Checking China’s Military Build-up in the South China Sea,” *The Washington Times*, June 14, 2015.

正在衰落的认知;对此,“最紧迫的是把美国的智力和物质资产用于推动与中国在灰色区域的竞争”。^① 美国海军战争学院中国海事研究所主任彼得·达顿(Peter Dutton)、詹姆斯敦基金会《中国简报》主编彼得·麦蒂斯(Peter Mattis)等认为,与网络问题一样,“南海问题已经成为美国对华政策内核遭到严重破坏的领域”;中国对新建岛礁的军事化将改变战略稳定和地区均势,已经达到美国做出回应的临界点,奥巴马政府在南海问题上的犹豫不定影响到美国对“中国崛起”的塑造;中国挑战美国的意图明确且手段多样,在这种情况下,美国不应只是等待中方主动出击再做出回应,而是应采取一种更具进攻性的“拒止性威慑”(deterrence by denial)方式。^②

由上可见,在美国的智库和政策界人士中间,针对中国南海政策的意图、特点、性质和走向等问题,正在形成一种兼及近期、中期、远期影响的“政策话语”。而这些认知基本上是负面的,虽然它们并不必然会对决策者造成迅即而直接的影响,但这些论调势必在政策圈内外产生一种“回音室效应”(echo-chamber effect),并在美国展开新一轮对华政策辩论的进程中扩大其消极影响,从而对中美关系的发展构成不容忽视的挑战。^③

从美国政府内部看,其对在南海问题上加大对华制衡并无异议,但在通过何种方式、手段来落实这一政策目标方面,仍存在一定的政策分歧,主要表现为白宫(也包括国务院)和军方之间“抚压并举”与“加大压制”的取向之争。应该说,奥巴马总统自上台以来,其与军方的关系就一直不甚协调,前防长罗伯特·盖茨、哈格尔等已卸任的军方高层人士纷纷披露他们与白宫方面的积怨,对奥巴马决策重用“小圈子”、轻视五角大楼、外交政策优柔

^① Denny Roy, *China's Strategy to Undermine the US in Asia: Win in the 'Gray Zone'*, September 18, 2015; Patrick Cronin, *The Challenge of Responding to Maritime Coercion*, CNAS, 2014.

^② Peter Dutton, “Did the Game Just Change in the South China Sea?”, *A ChinaFile Conversation*, June 2, 2015; Peter Mattis, “The Great Unraveling of US Policy in the South China Sea,” *The National Interest*, September 29, 2015.

^③ 笔者与哈佛大学江忆恩(Alastair Iain Johnston)教授的讨论,2015年6月。

寡断等问题予以指责。^① 在南海问题上,美军多位高层人士很早就公开场合表示应针对中国的南海政策作出强力反应,包括派遣舰机进入中国岛礁邻近海域、空域展开带有示威性质的军事行动。与白宫和国务院方面展现的相对稳健的姿态相对,防长卡特、参谋长联席会议主席乔·邓福德(Joe Dunford)、美军太平洋总部司令哈里·哈里斯(Harry Harris)、海军作战部长约翰·理查德森(John Richardson)等人士纷纷提出或赞成向中国“示强”。^② 哈里斯还积极推动美国国会向南海地区派遣议员调查团,以提升美国内各界对中国在南海实施“胁迫外交”的关注程度,进而使美国更好地以“府院联动”(whole of the government)方式在南海问题上应对中国。^③

值得强调的是,美国军方和白宫在南海问题上的政策分歧,实际上体现了双方在更大战略层面针对中国的认知差异。从军方角度看,随着美国正式结束伊拉克、阿富汗两场战争,近年中国、俄罗斯、伊朗等大国带来的传统安全挑战正替代恐怖主义,重新成为美国国家安全的首要威胁。对于美国军方来说,更为严重的是,无论是俄罗斯在乌克兰展开的“混合战争”(hybrid war),还是中国在南海地区带有“灰色区域”性质的挑战,都是美国军队过去未曾遇到过的新问题。^④ 美军方人士尤其担心,中国会模仿俄罗斯在

^① Bob Woodward, “Robert Gates, former defense Secretary, Offers Harsh Critique of Obama’s Leadership in ‘Duty’,” *The Washington Post*, January 7, 2014; Robert Gates, *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, Knopf, 2014; “Hagel: The White House Tried to ‘Destroy’ Me,” *Foreign Policy*, December 18, 2015; James Mann, *The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power*, Viking Adult, 2012.

^② Christopher P. Cavalas, “New US CNO: South China Sea is ‘Everybody’s Sea’,” *Defense News*, October 22, 2015.

^③ Austin Wright, Bryan Bender and Philip Ewing, “Obama Team, Military at Odds over South China Sea,” *The Politico*, July 31, 2015; Greg Austin, “Intelligence Check: Just How Preposterous Are China’s South China Sea Activities?,” *The Diplomat*, June 11, 2015.

^④ Michael Kofman and Matthew Rojansky, “A Closer Look at Russia’s ‘Hybrid War’,” *Kennan Cable No. 7*, The Wilson Center, April 2015.

亚太地区制造一种“克里米亚式的冲突”。^① 在 2015 年 11 月举行的“里根国防论坛”上,防长卡特表示,五角大楼正在做大量的事情,包括公开的和秘密的,以应对俄罗斯和中国的“攻势”。负责政策规划的副防长鲍勃·沃克(Bob Work)以防长代表的身份称,“我们面对两个强大的国家(俄罗斯和中国),这与我们过去 12 年面临的情况截然不同,而且很多情况我们从未应对过。过去 12 个月,我们的主要工作是组织起来参与战斗,并切实思考这些问题。”^②

从前景看,未来一个时期,在南海问题上,美国军方和国会议员强硬派人士的影响力或将进一步增强,白宫方面的牵制作用会相对弱化。一是因为奥巴马总统距离执政任期结束不到一年,白宫的权威趋弱,军方“不听招呼”的代价更低。比如,当前在白宫努力修复美俄关系之时,五角大楼仍坚持要向乌克兰方面提供杀伤性武器。二是美国总统大选选战即将全面打响,“敲打中国”往往是候选人的惯用手段,在南海、网络安全等问题上展现对华强硬姿态,恰会迎合这种选情氛围。三是目前奥巴马总统的政策重点已转为打造“政策遗产”,白宫或会担心在南海问题上向中国示弱,会导致该问题沦为“负向遗产”,因此白宫方面或将进一步迁就军方,同意或默许其针对中国展开更多强力压制行动。

当前,虽然美国智库和政界人士多认为美中两国需尽量避免在南海地区发生直接的大规模军事冲突,但他们普遍赞同加大对华威慑和制衡力度,并且不完全排除双方在南海摩擦升级甚至是“擦枪走火”的可能性。更需要引起注意的是,出现了一种对中美关系发展具有整体性影响的负面论调,即面对中国越发强势的对外政策尤其是在南海问题上的举动,美国需要尽快从战略思维、战略心态上做出调整,要学会适应与中国进入相互摩擦和紧张

^① Harry Harris, “We Must Avoid a Crimea – Type Conflict in the Pacific,” *The Huffington Post*, March 20, 2014.

^② “The Pentagon’s Lonely War Against Russia and China,” *The Chicago Tribune*, November 11, 2015; US Defense Chief Warns of Conflict in South China Sea, *AFP*, November 8, 2015.

越发频繁的“新常态”。2015年7月众议院外交事务委员会亚太小组委员会专门就“美国在南海的安全角色”举行听证会,艾立信在会上表示,“中国领导层显然对一定程度的摩擦和紧张并未感到不舒服”,在南海问题上美国也应当接受“适度的摩擦”(moderate friction)和“竞争性共处”(competitive coexistence);既然是大国关系,那么,在中国推进它的关键利益的时候,“我们需要行动起来保护我们自己的关键利益”。^①应该说,艾立信这一论调是对“大国关系”的一种曲解,但它的确在美国智库和政策界人士中有一定的代表性。

二

从智库和政策界人士的讨论看,可以用“成本强加”(cost-imposing)来概括美国在南海问题上加大对华制衡的政策动向。^②实施“成本强加”这一核心策略的前提在于,美方认识到自身并没有足够的意愿和实力完全“推回”(roll back)中国在南海问题上的政策收益,但也难以承担面对中国不断推进的南海政策无所作为的地缘政治和安全代价。所谓“成本强加”,即一方面要避免与中国爆发直接的、大规模的武装冲突;一方面必须通过外交、政治、军事威慑、法律、舆论战等综合性的政策手段,提升中国推进南海政策的成本,让中国在南海问题上“既难看又难受”,使中国承受周边关系紧张、国家声誉受损等方面的政策代价,从而尽可能地抵消和否定中国在南海问题上的政策收益。这种以“成本强加”为导向的制衡政策包括军事和非军事层面的举措,也可以从直接性成本强加(美国发挥主导性)和间接性成本强加(他国发挥主导性)的角度进行辨析。从军事层面而言,美方在军力部署、

^① Andrew S. Erickson, Testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, Hearing on? America's Security Role in the South China Sea, July 23, 2015, p5.

^② Patrick M. Cronin and Alexander Sullivan, *Preserving the Rules: Countering Coercion in Maritime Asia*, Center for New American Security, March 2015.

军事行动、伙伴军事能力建设等方面或将采取的对华制衡举措包括以下几个方面。

首先,相对于东海方向,美国在南海区域的军力部署和投入较弱,美智库专家认为面对中国在南海区域不断增长的“反介入/区域拒止”(A2/AD)能力,应尽快补足军力建设方面的缺口。美国海军军事学院中国问题专家莱尔·戈尔茨坦(Lyle J. Goldstein)认为,在南海地区,“美中战争对美军而言绝非一场易如反掌的较量”,在高强度的海空战中中国将拥有一定的“主场”优势。^① 美军事情报专家普遍认为,2020年左右中国的导弹部署在数量和攻击距离上都将超越美海军舰载系统的应对能力。美须大力开发新一代长程反舰导弹(LRASM)以及与垂直发射系统相适应的“海上攻击导弹”(Naval Strike Missile)等新型武器和平台。再者,需要加紧建设核动力攻击型潜艇,强化反潜巡航导弹(ASCMs)的储备和部署。有专家建议,每年至少应建造两艘弗吉尼亚级核动力潜艇,加大部署攻击型水雷,确保和提升美军在南海区域的“水下战争”优势。^② 此外,美还有必要协助该地区其他国家增强它们针对中国的“反介入/区域拒止”能力、非对称作战能力,尤其是提升相关国家的两栖作战、地雷战、近岸舰机巡逻、反潜战、海下作战等能力,并帮助相关国家完善符合海上安全需要的自动化指挥系统(C4ISR)。^③

其次,美军在南海和西太平洋地区将更多采取“驻地而非基地”(places

^① Lyle J. Goldstein, “The South China Sea Showdown: 5 Dangerous Myths,” *The National Interest*, September 29, 2015. 兰德公司的研究称,中国在与美国的冲突中会占据距离近的优势,地理优势和使用相关基地的便利将在很大程度上抵消美国的军事优势, *The US - China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996 - 2017*,

^② Andrew S. Erickson, Testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, Hearing on? America’s Security Role in the South China Sea, July 23, 2015, pp. 6 - 8; Patrick M. Cronin and Alexander Sullivan, *Preserving the Rules: Countering Coercion in Maritime Asia*, Center for New American Security, March 2015, p. 18.

^③ Van Jackson, Testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, Hearing on Across the Other Pond: U. S. Opportunities and Challenges in the Asia Pacific, February 26, 2015.

not bases)的军力部署方式,以轮换驻军强化前沿力量,增加美军在南海地区的存在感,提升盟友和安全伙伴应对中国的信心。^① 美国可采取更多军事行动以表明其不接受中国针对南海问题的相关政策,如派遣战机进入中方的防空识别区、派潜艇访问相关国家港口等。2015年7月,美国防部特意安排B-52轰炸机从美国本土路易斯安娜州的基地起飞,在澳大利亚、菲律宾等国协助下执行“轰炸机保证和威慑”任务(BAAD),国防部匿名官员称,这是美国针对中国在南海地区日益增多的威胁性活动而释放的信号。^② 此外,美国正加紧与日本等国商讨在南海地区展开联合巡逻和反潜战等科目的演习,尤其是在热点的争议区域。美国考虑加大与日本、菲律宾等进行混编巡航和混编空中巡逻的力度和频次,使中国因担心与美、日爆发直接对抗而有所退缩。美还推动澳大利亚政府在中国新建的“人工岛屿”邻近区域进行舰机巡航,以向中国示威。美太平洋舰队司令斯威夫特有意将原来在该地区举行的双边演习进一步扩展为多国联合演习。美方拉拢尽可能多的国家展开针对中国的军事活动,目的在于降低各国独自抗衡中国的成本。

第三,美将运用更加灵活有效的手段,应对中国日益强大的海警和海监等力量,弥补所谓“灰色区域”的安全漏洞。美将加紧落实防长卡特今年5月提出的“东南亚海洋安全倡议”,在南海地区建设“共同行动成像”(common operating picture)系统,强化相关国家的“海域感知”(maritime domain awareness)能力。这些技术系统既可以被用于实施人道主义援助、救灾、舰船搜救等行动,也可以用以增强对中国军事和准军事力量的监控与防御,力图使中国在南海地区的行动完全透明。美专家提出,中国之前利用海警等准军事力量在前、海军舰机断后的方式阻止菲律宾军队对仁爱礁等进行补给,中国未来或将在南康暗沙、礼乐滩等地实施新的行动,在这些区域美国需与菲律宾等提前进行联合演练,在必要时派海军陆战队与菲军协同对坐

^① Ely Ratner et al., *More Willing and Able: Charting China's International Security Activism*, CNAS, May 2015, p. 65.

^② Bill Gertz, "B-52s' BAAD Message to China," *The Washington Times*, July 15, 2015.

滩军舰进行补给。美学者还建议,由美国、菲律宾、日本等相关国家的海岸警卫队力量组成混合编队,提升联合巡逻和训练的频度。此外,还可考虑在与中国有争议的东南亚国家之间,相互派遣海警力量参与各方进行的日常巡逻,或是互派海警人员长期驻扎、联合训练,以提升行动的一致性和灵活性。^① 美国和越南目前已就两国海岸警卫队合作达成相关协议,重点是推动这种合作从“陆上”向“海上”延伸,逐步从海上搜救向反海盗演习、海洋监视巡航等科目转变。^②

第四,美国将在海上安全方面加大对盟国和伙伴国的支持力度,推动地区国家开展多边安全合作以加大对中国的制衡,实施“共同的介入封锁”(mutual access denial)。^③ 考虑进一步放宽针对外国军队进行军售和资金援助的法律限制,以及向这些国家出口军民两用技术的相关限制,更充分地利用“国际军事教育和训练项目”(IMET)等对南海地区国家进行各类安全援助。可将菲律宾的援助打造成“样板工程”,在美国自身加大援助力度的同时,推动日本、澳大利亚等国向菲律宾进一步提供海上安全援助,包括输送巡逻船、人员培训等,不断完善这类整合双边、多边渠道的海上安全援助模式。美支持日菲在多次联合演训的基础上,尽快达成“部队访问协定”(VFA),该协定将使日本舰机以轮换的方式使用菲律宾的军事基地。^④ 在史文(Michael D. Swaine)等看来,2014年5月越南决定加入美国提出的《防扩散安全倡议》(PSI),这为美国大力帮助越南提升其海域监控等能力提供

^① Carlyle A. Thayer, *Indirect Cost Imposition Strategies in the South China Sea: US Leadership and ASEAN Centrality*, CNAS, April 2015, pp. 8-9

^② Prashanth Parameswaran, “US, Vietnam Eye Deeper Coast Guard Cooperation,” *The Diplomat*, September 20, 2015.

^③ James Holms, “Faceoff: How America Can Really Stop China’s Navy,” *The National Interest*, October 5, 2015.

^④ Mira Rapp-Hooper, Testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, Hearing on? America’s Security Role in the South China Sea, July 23, 2015.

了很好机遇,包括推动国会同意向越南出售 P-3 巡逻机等先进武器。值得注意的是,美国还希望推动越南与美日展开“三边安全对话”。此外,美国还推动越南、印度和日本进行三边安全政策协调,支持菲律宾、马来西亚、文莱等国就“访问部队协定”进行磋商。^① 美国将大力促进这类多边安全活动,促使地区国家就海上安全问题构建更加紧密的关系,充分利用地区国家之间的“安全合作关系网络”加大对中国的制衡。^②

三

从非军事层面而言,“成本强加”策略强调应通过舆论、外交、法律和规则制定等方面增大中国在南海问题上面临的压力。如此,不仅可以使美国占据道义和国际法方面的优势,凸显美国作为地区秩序维护者的姿态,还能借此强化与盟友和伙伴国的关系。而一旦中美因南海问题爆发直接武装冲突,非军事层面的“成本强加”举措则有助于美国获得更多的国际支持和道义优势。^③

首先,加大对中国南海政策推进行动的“曝光”频度和程度,使中国面临更大的国际舆论压力。战略与国际研究中心“亚洲海事透明度倡议”主任拉普-胡珀(Mira Rapp-Hooper)等建议,应利用先进的技术手段和各种场合对中国在南海的动作及时、高调地进行传播,包括加快推进建设上述“海域感知”、“共同行动成像”等系统,使相关国家和国际社会更易于捕捉中国在

^① Michael D. Swaine, Testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, Hearing on? America's Security Role in the South China Sea, July 23, 2015.

^② Patrick M. Cronin et al., *The Emerging Asia Power Web: The Rise of Bilateral Intra-Asian Security Ties*, CNAS, June 2013.

^③ Junichi Fukuda, “Denial and Cost Imposition: Long-Term Strategies for Competition with China,” *Asia-Pacific Review*, Volume 22, Issue 1, 2015; Thomas G. Mahnken, *Cost-Imposing Strategies: A Brief Primer*, CNAS, November 2014.

南海的行动和动向。^① 拉特纳 (Ely Ratner) 等称,在美国国内,应充分利用国会渠道增进美国各界对中国南海政策的了解,具体的途径包括美国国防部在每年向国会提交的中国军力年度报告中增加专门用于阐述中国在南海政策和行动的篇幅,美军太平洋总部司令在国会做年度军力部署说明时也应更加详尽地介绍中国在南海的行动。此外,美国务院可专门就南海问题定期发布白皮书,积极利用“东盟地区论坛”(ARF)、“东盟海事论坛扩大会议”(EAMF)、“东盟防长扩大会议”(ADMM+)、“东亚峰会”(EAS)等场合宣扬中国的南海行动。美国国防部、国务院可进一步为美国智库增加拨款,支持它们就中国的南海政策和行动进行研究、举办会议,更多邀请东南亚国家的学者和官员参加。鼓励美国军事和外交人员更加积极地参与在东盟国家内举办的智库活动。此外,美国还可以向外界曝光中国拒绝使用危机管理机制的做法,如拒不接听热线电话等。^②

第二,在制度、规则等层面对中国造成更大压力,进一步迫使中国厘清“断续线”的法律内涵。2015年,在美国方面的支持下,菲律宾单方面提起并执意推动“南海仲裁”,国际海洋法法庭预计将在2016年年中做出仲裁裁决。此次仲裁涉及海洋地物之争、海上划界、海洋环境保护等内容,备受国际社会关注。美方学者多认为,即便仲裁庭做出有限裁决,也会对中国的南海政策主张构成实质性冲击,他国采取相应行动也将拥有更加明确的国际法方面的支持。在此次仲裁后,美国可考虑推动越南等国针对中国继续提出仲裁申请,或是设法推动其他声索国互诉,从而在最大程度上实现南海争端的“法律化”。在“南海行为准则”(COC)问题上,美方认为中国的谈判策略是“拖”,利用“协商一致”原则等尽力阻挠形成不利于中国的条款,从而

^① Mira Rapp-Hooper, Testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, Hearing on? America's Security Role in the South China Sea, July 23, 2015; Amy Chang, Ben FitzGerald and Van Jackson, *Shades of Gray: Technology, Strategic Competition, and Stability in Maritime Asia*, CNAS, March 2015.

^② Patrick M. Cronin, *The Challenge of Responding to Maritime Coercion*, CNAS, September 2014.

增大了该准则达成的难度。由于谈判尚缺少各方同意的线路图和时间表,中国便可以借机强化对南海岛礁和海域的实际控制。葛来仪等美学者提出,可考虑抛开既有的谈判进程,东盟国家、日本、印度、澳大利亚等国另起炉灶,就“南海行为准则”进行协商。这种方式如同“跨太平洋经济伙伴协定”(TPP)的谈判,在排除中国的情况下制定出有约束力的、高标准的国际规则,继而迫使中国在加入与否之间做出选择。^①

第三,加强对东盟及其成员国的外交,利用区域主义、制度主义方式强化对中国的制衡。美方认为,在南海问题上东盟内部存在三类国家:作为抗衡中国的“前沿国家”的越南、菲律宾,同为声索国但相对温和的马来西亚、文莱,以及非声索国。由此,美国的政策目标应是,尽力减少中国在东盟内部实施“分而治之”策略的空间。美学者指出,应充分利用2015年12月东盟共同体正式建立之机,在南海问题上强化东南亚国家之间的团结,特别是促使声索国之间达成一定妥协。可考虑推动东盟在《东南亚友好合作条约》基础上推出专门针对海洋问题的《东南亚海洋区域友好合作条约》,此项条约的覆盖范围超出南海地区,包括马六甲海峡、泰国湾、印尼南部海域等,可适用于东南亚国家所涉及的任何海域。这类条约将吸收《联合国海洋法公约》、《东南亚无核区条约》等既有相关国际和地区规则的条文,包括禁止在岛礁上部署反舰导弹系统等。此举的目的,不仅在于解决东盟国家之间的领土和海洋权益争端,更重要的是,迫使中国接受和遵守东盟制定的规矩,推动东盟针对海洋安全问题的处理方式从“重过程”(process-oriented)向“重结果”(results-oriented)转变。这类做法是东盟加强政治、安全共同体建设的应有之义,将显著增大中国面对的地区性压力,却又使中国难以反对和反制。^②

^① Bonnie S. Glaser, “Conflict in the South China Sea,” *Contingency Planning Memo Update*, Council on Foreign Relations, April 2015.

^② Carlyle A. Thayer, *Indirect Cost Imposition Strategies in the South China Sea: US Leadership and ASEAN Centrality*, CNAS, April 2015, pp. 10 – 12.

最后,加大经济层面的应对力度。美方学者多认为,南海争端事关美国的重大经济利益,中国在南海的“造岛”等行为以及对“航行自由”等国际规则的不同认知,对该地区和国际经贸关系影响很大,美国需要进一步从经济的角度思考应对之道。为了推进自身的南海政策目标,中国近年综合运用贸易、投资、金融和国际发展援助等手段展开“魅力攻势”(charm offensive)。^① 特别是,中国提出建设“21世纪海上丝绸之路”倡议,并利用新设立的丝路基金、亚洲基础设施投资银行等作为杠杆,对东南亚国家进行经济上的安抚和拉拢,比如印度尼西亚、马来西亚等国。因此,美方也需要在经济上增加投入、多管齐下。^② 一方面,美国需要大力推动“跨太平洋经济伙伴协定”(TPP),充分发挥该协定的地缘战略作用,降低地区国家在经济上对中国的过度依赖,从而增大其在南海问题上采取对华制衡举措的空间。另一方面,加大对“湄公河发展倡议”等经济合作计划的投入,相对于中国在资金投入、基础设施建设等“硬件”方面的优势,美国应注重发挥自身在国际发展援助“软件”方面的优势,包括教育和人力资源培训、科技发展、价值观塑造等。^③ 此外,葛来仪等还提出,可考虑对中国海洋石油总公司等在南海争议区域实施作业的中国企业进行精准制裁。^④

结语

本文通过梳理美国智库研究报告以及政策界人士的相关言论等,对美

^① Gregory Poling, “China’s Charm Offensive Isn’t Defusing Tensions in the South China Sea,” *The World Politics Review*, December 14, 2015.

^② Patrick M. Cronin and Alexander Sullivan, *Preserving the Rules: Countering Coercion in Maritime Asia*, Center for New American Security, March 2015, p. 17.

^③ John Feffer, “Asia: On the Rocks,” *Foreign Policy In Focus*, June 17, 2015, <http://fpif.org/asia-is-on-the-rocks/>; Patrick M. Cronin and Alexander Sullivan, *Preserving the Rules: Countering Coercion in Maritime Asia*, pp. 14–15.

^④ Bonnie S. Glaser, “Conflict in the South China Sea,” *Contingency Planning Memo Update*, Council on Foreign Relations, April 2015.

国在南海问题上加大对华制衡力度的政策动向做出了初步研判。当然,政策构想真正得到落实也还存在不少挑战和变数,如日本对在南海地区与美联合巡航保持顾虑、东盟担心中美博弈深化使其在南海问题上日益“边缘化”,等等。^①但是,中国也不应忽视美国可能采取的制衡政策所带来的各种负面影响。从军事层面而言,美国众议员兰迪·福布斯(Randy Forbes)等保守派政治人士鼓吹将在南海实施的军事行动作为“亚太再平衡”战略的实质行动。^②由于美国加大各类军事部署和活动,中美因舰机近距离接触、一线军官误判等因素发生武装冲突的风险是客观存在的,两军海空相遇安全行为准则等机制安排仍未得到细化,且并不涵盖相关区域和情势。^③从非军事层面而言,美国推动的很多政策举措将进一步加重中国在南海问题上的舆论困境和规则压力。此外,在美国加大施压的情况下,南海问题与中美关系中的其他问题形成“共振”的可能性也在加大。比如,随着2016年台湾执政当局的更替,南海问题与台海局势的相互负面影响或将越发凸显。^④

显然,由于美国不断加大对南海问题的干预力度、谋求所谓“武装和平”(armed peace)等因素,南海问题的性质近年正发生极为重要的变化,即从“地区性领土主权和权益争端”趋向转变为“大国地区主导权竞争”,越发具

^① Benjamin Schreer, “Will Japan Join the US in Freedom of Navigation Patrols in the South China Sea?” *The Strategist*, Australian Strategic Policy Institute, October 30, 2015.

^② J. Randy Forbes, “The U. S. Navy Has Sailed Past China’s Artificial Islands—And Must Do So Again,” *The National Interest*, October 30, 2015; Timothy R. Heath, “China’s Island – Building Stirs Fears, But Creates Openings for US,” *The World Politics Review*, May 15, 2015; Kelsey Broderick, *Chinese Activities in the South China Sea: Implications for the American Pivot to Asia*, The Project 2049 Institute, May 2015, pp. 11 – 13.

^③ Bonnie S. Glaser “Armed Clash in the South China Sea,” *Contingence Planning Memo No. 4*, Council on Foreign Relations, April 2012.

^④ Lynn Kuok, “Tides of Change: Taiwan’s Evolving Position in the South China Sea,” *East Asia Policy Paper Series No. 5*, The Brookings Institution, May 2015; Yeh – chung Lu, “The South China Sea and Great Power Politics: Implications for US – China – Taiwan Relations,” The Stimson Center, 2014, http://www.stimson.org/images/uploads/south_china_sea_and_great_power_politics_yeh_chung_lu.pdf.

有大国博弈的色彩。这一变化将具有深远的影响,既给中美构建新型大国关系带来严峻挑战,也进一步增大了中国处理与周边国家关系(特别是东盟)的复杂程度。约翰·费弗(John Feffer)认为,新保守主义者、自由主义鹰派和共和党总统候选人准备对奥巴马政府发起的控诉“谁丢掉了南海”实际上关系到维护美国全球实力的问题。^① 罗伯特·卡普兰称,南海问题实际上体现了美中两国之间一种“未来的冲突”模式。^② 兰普顿(David Lampton)则提出,在很大程度上,南海问题会加剧中美关系“战略漂移”的危险,体现了战略上日益加深的相互猜疑,反映了两国关系从“重防范”或在转向“重威慑”。^③ 在美国因素的带动下,日本、澳大利亚、印度等位于“印太亚洲”战略空间内的大国或中等强国也都在加大对南海问题的介入,甚至有意从“观众”、“助演”变为“主演”。在这种情况下,南海问题成为影响地区安全格局走势以及地区安全架构发展前景的关键性因素。因此,未来仍需密切关注和深入分析美国在南海问题上对华制衡政策动向,并从中窥探影响中美关系和中国周边外交大局的一些趋势性问题。

^① John Feffer, “Asia: On the Rocks,” *Foreign Policy In Focus*, June 17, 2015, <http://fpif.org/asia-is-on-the-rocks/>

^② Robert D. Kaplan, “The South China Sea Is the Future of Conflict”, *Foreign Policy*, August 15, 2011.

^③ 兰普顿认为,如今,中美两国精英的讨论重心已从伙伴关系和“战略合作论”经过彼此防范阶段而转向“威慑论”,中美关系正处于日趋消极的战略漂移状态,双方必须进行反思并采取行动,David Lampton, Three Perspectives to Stop the Sino-US Strategic Drift, *South China Morning Post*, November 24, 2015.