

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2017.4.004

刘建华、朱光胜：“试析美国智库对美南海政策的影响”，《太平洋学报》，2017年第4期，第32-44页。

LIU Jianhua, ZHU Guangsheng, “An Analysis of U.S. Think Tanks’ Impact on South China Sea Policy of the Government”, *Pacific Journal*, Vol. 25, No.4, 2017, pp.32-44.

试析美国智库对美南海政策的影响

刘建华¹ 朱光胜¹

(1.中南财经政法大学,湖北 武汉 430064)

摘要:自美国重返亚太以来,许多美国智库学者对南海问题进行了研究,并试图通过多种方式影响美国政府的南海政策。学者们分析了中美南海博弈现状及中国的南海战略等问题,认为中国采取了“拖延”“定制的强制”“剥卷心菜”等战略来强化对南海的控制,并提出了“成本强加”“法律战”“羞辱战”等政策建议加以应对。这些建议大致可分为“加大压制”“扶压并举”和“共同努力,缓解冲突”三种类型。奥巴马政府大体上采纳了“扶压并举”的政策建议,新上台的特朗普政府将采纳智库的何种政策建议目前还不确定。中国需关注美智库在南海问题上的研究动态及其对美国的影响,谋划南海局势可能再度紧张的应对之策。

关键词:美国智库;扶压并举;成本强加;奥巴马政府;南海政策

中图分类号:D83/87

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2017)04-0032-13

自美国“重返亚太”以来,南海问题不断升温,各方博弈加剧,紧张局势一直持续到菲律宾总统杜特尔特(Rodrigo Duterte)上台后才暂时告一段落。为服务于政府的政策需要,众多美国智库学者加入到对南海问题及美国南海政策选择的研究中,相关观点和政策建议充斥在研究报告、期刊文章、听证会证词、媒体访谈中,这在一定程度上影响了美国政府的南海政策。当

前,国内学者对美国南海政策的研究主要集中在美国政府层面,^①很少从美智库的角度探讨近年来美国在南海问题上对华强硬的缘起或动因^②。本文首先介绍参与美国南海政策研究的部分智库及其影响政府政策的方式;进而分析智库学者对中美南海博弈和中国南海战略的看法;接着论述他们为美国政府提出的对策建议,最后分析智库研究对美国南海政策的影响。

收稿日期:2016-07-04;修订日期:2017-03-03。

基金项目:本文系国家社科基金项目“我国太平洋、印度洋战略研究”(14BGJ053)的阶段性研究成果。

作者简介:刘建华(1964—),男,湖北仙桃人,中南财经政法大学国际问题研究所副教授,主要研究方向:美国外交、中美关系;朱光胜(1986—),男,湖北孝感人,中南财经政法大学国际关系专业研究生,主要研究方向:美国政治与外交。

① 例如张学昆:“美国介入南海问题的地缘政治分析”,《国际论坛》,2013年第6期;张明亮:“美国国会介入南海议题的方式与影响”,《南海学刊》,2015年第3期;信强:“‘五不’政策:美国南海政策解读”,《美国研究》,2014年第6期;王传剑:“南海问题与中美关系”,《当代亚太》,2014年第2期,等等。

② 赵明昊:“美国在南海问题上对华制衡的政策动向”,《现代国际关系》,2016年第1期。该篇文章将美国智库与政策界结合起来考察美国南海政策,缺少单独对涉南海研究智库的详细分析。

一、美国涉南海问题研究的智库及其影响政府政策的方式

近年来,随着南海紧张局势不断升温,越来越多的美国智库涉足到南海问题及美国南海政策的研究中,部分比较活跃的智库见表1。

表1 美国涉及南海研究的部分智库

智库名称	代表学者	研究文献
布鲁金斯学会	杰弗里·贝德(Jeffrey Bader)	《正确看待南海问题》 ^①
新美国安全中心	帕特里克·克罗宁(Patrick Cronin)	《保留规则:反击亚洲海上强制》 ^②
美国外交关系协会	罗伯特·布莱克威尔(Robert D. Blackwill)	《修正美国对华大战略》 ^③
战略与国际研究中心	邦妮·葛莱仪(Bonnie S. Glaser)	《南中国海的冲突》 ^④
卡内基国际和平基金会	迈克尔·史文(Michael D. Swaine)	《在太平洋的真正挑战:回应“如何阻止中国”》 ^⑤
国防大学国家战略研究所	克里斯托弗·容(Christopher Yung)	《中国定制的强制及其对手的行为反应:数据告诉我们什么》 ^⑥
美国海军战争学院中国海洋研究所	安德鲁·埃里克森(Andrew S. Erickson) 彼得·达顿(Peter Dutton)	《维护南海成为全球公共领域的和平组成部分》 ^⑦ 《南中国海的博弈改变了吗?》 ^⑧
美国海军分析中心	迈克尔·麦克德维特(Michael McDevitt)	《南中国海:评估美国未来政策和选择》 ^⑨

资料来源:作者根据智库网站整理。

除上述智库外,国会研究服务局、兰德公司、东西方中心、企业研究所、传统基金会、詹姆斯敦基金会等智库也参与了南海问题研究,并产生了许多研究成果。一般来说,智库学者对某个问题进行研究之后会通过各种方式将其研究成果传达给外界,试图以此影响政府政策。上述涉及南海问题研究的智库也不例外,它们采取的方式主要有:

(1) 通过学术研究成果来影响政府的南海政策

智库学者通过发表期刊文章、出版著作、发表研究报告等方式阐述观点,以期给予政府官员启示或改变其想法,为政府决策提供一定的指导。例如,新美国安全中心的帕特里克·克罗宁和其他学者一起撰写了一组海上战略系列文章(maritime strategy series),该系列包括“保留规则:反击亚洲海上胁迫”“回应海上强制的挑战”等文章,其主要观点是,近年来中国试图通过“定制的强制”行为单方面改变南海现状,美国政府应该采取多种方式来增加中国在南海实施强制行为的成本。这种观点为奥巴马政府制定美国的南海政策提供了参考。

(2) 通过出席国会听证会影响政府南海政策

随着南海紧张局势的升温,美国国会增加了对南海问题的关注,近些年召开了数次关于南海问题的听证会,邀请政府官员、智库和高校

① Jeffrey Bader, Kenneth Lieberthal, and Michael McDevitt, “Keeping the South China Sea in Perspective”, *The foreign policy brief*, Brookings Institution, August 2014.

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

③ Robert D. Blackwill and Ashley J. Tellis, *Revising U. S. Grand Strategy toward China*, Council on Foreign Relations, Council Special Report, No.72, March 2015.

④ Bonnie S. Glaser, “Armed Clash in the South China Sea”, *Contingency Planning Memorandum*, Council on Foreign Relations, No. 14, April 2012.

⑤ Michael D. Swaine, “The Real Challenge in the Pacific: A Response to ‘How to Deter China’”, *Foreign Affairs*, May/June 2015 Issue.

⑥ Christopher Yung and Patrick McNulty, *China’s Tailored Coercion and Its Rivals’ Actions and Responses: What the Numbers Tell Us*, Center for A New American Security, Maritime strategy series, January 2015.

⑦ Andrew S. Erickson, “Keeping the South China Sea A Peaceful Part of the Global Commons”, *National Interest*, July 28, 2015, <http://nationalinterest.org/feature/keeping-the-south-china-sea-peaceful-part-the-global-commons-13437?page=show>.

⑧ Peter Dutton, “Did the Game Just Change in the South China Sea?” *A China File Conversation*, June 2, 2015.

⑨ Michael McDevitt, *The South China Sea: Assessing U. S. Policy and Options for the Future*, A CNA Occasional Paper, November 2014.

学者前往国会山提供证词,这为智库学者影响议员提供了契机。例如,2015年7月23日,众议院外交事务委员会亚太小组委员会举办了主题为“美国在南海的安全角色”听证会。听证会邀请了包括克罗宁、艾立信、米拉·拉普·胡珀(Mira Rapp-Hooper),以及迈克尔·史文等在内的多位智库学者就南海问题及美国对策提出了观点和建议,这些意见会在一定程度上影响国会议员对南海问题的看法。

(3)通过在智库与政府部门之间流转任职影响政府南海政策

智库学者还通过“旋转门”机制在智库与政府部门之间流转任职来影响美国南海政策。例如,现供职于战略与国际研究中心亚洲研究室的资深副主任迈克尔·格林(Michael Green)过去是白宫国家安全委员会的亚洲主管;新美国安全中心创始人之一的米歇尔·弗卢努瓦(Michele Flournoy)。2009年2月出任美国国防部副部长,主管国家安全和防务政策的制定、整合与监督等。^①这种“旋转门”机制便于智库人员将自己的观点和建议带入到政府的南海决策中去。

(4)通过召开研讨会影响政府南海政策

美国智库通常会围绕某个热点问题举行政策研讨会,政府官员往往也会受邀出席。智库学者会借此将观点和建议传递给政府官员,从而影响政府相关政策。例如,2014年7月14日,战略与国际研究中心举办了主题为“南海最新趋势和美国政策”的学术年会来讨论南海问题。会议邀请了国会议员、政府高级官员、知名学者,甚至有来自外国的代表参加。^②这些与会官员或可能受到某些观点的影响。

除上述影响方式外,其他影响美国政府南海政策的方式还包括发表评论、撰写报刊专栏文章、接受媒体采访,等等。

二、美智库对中美南海博弈现状及中国南海战略的认知

对于近年来中美在南海问题上的激烈博弈,美智库学者既有相对悲观的看法,也有比较

乐观的看法,还有顺其自然的看法。

看法比较悲观的智库学者以约翰·霍普金斯大学中国研究所主任兰普顿(David Lampton)为代表。兰普顿认为中美两国在南海问题上的博弈加剧了中美关系“战略漂移”的危险,这体现在两国不断加深的战略互疑上。“中美安全关系正变成净负值”,^③这可能导致战略误判、对抗升级和先发制人等军事安全风险的上升。两国安全关系的持续恶化还会影响双方的经济、文化和外交关系,对双边关系造成进一步的损害。

持相对乐观看法的学者以新美国安全中心的卡普兰(Robert D. Kaplan)为代表,他认为中美南海争端或将产生一种积极的影响。在他看来,20世纪初以来的冲突无论是大规模的、常规的地面接触战争,还是肮脏的、非常规的小型战争,都产生了大量平民伤亡,从而使战争不仅成为将军的议题,也成为人道主义者关注的对象。而中美在南海的摩擦则成为一种不同于传统战争的“未来冲突”模式,这种冲突形式仅限于海上,它不会造成平民伤亡。另一方面,因为冲突不可能从人类社会中完全消除,而且如果控制得当,它比僵硬的稳定更可能导致人类进步。“一个挤满了军舰的海洋与一个大有前途的亚洲时代并不矛盾,不安全感常常产生活力”,^④因此,南海的冲突其实是一种积极的场景(positive scenario)。

美国海军战争学院中国海洋研究所的艾立信则对南海问题持顺其自然的看法。他认为,中美南海摩擦不可避免,两国已形成一种“竞争性共存”的大国关系。中国实力日益增长,必然

^① 参见新美国安全中心网站成员介绍网页:<http://www.cnas.org/people/militaryfellows>。

^② Gregory B. Poling, “Recent Trends in the South China Sea and U.S. Policy, The Fourth Annual CSIS South China Sea Conference”, A Report of the CSIS Summitro Chair in Southeast Asia Studies, July 2014, <http://csis.org/event/recent-trends-south-china-sea-and-us-policy>。

^③ David Lampton, “Three Perspectives to Stop the Sino-US Strategic Drift”, South China Morning Post, November 24, 2015.

^④ Robert D. Kaplan, “The South China Sea Is the Future of Conflict”, *Foreign Policy*, August 15, 2011.

会采取行动来保护自身的重大利益,尤其是在声称拥有核心利益的南海地区。中美处在一个大国关系网中,这意味着两国要在同一个战略空间里活动,彼此有着重叠的利益。因此,无论是在南海还是其他地区,中美之间的摩擦和竞争不可避免,双方都必须接受彼此之间有限的战略摩擦和竞争,并对这种适度的摩擦进行管理。对于南海的现状,艾立信认为,美国“不会推回(roll back)中国对于岛屿和其他特征地域(岛礁或珊瑚礁等)的实际占领,就如同美国不会接受中国推回其邻国对于其他岛屿和特征地域的占领一样。”^①

上述智库学者虽然对中美南海博弈的看法不尽相同,但他们都主张要管控好两国在南海的摩擦,勿使摩擦升级为军事冲突。

另外,美智库学者认为中国在南海问题上采取的战略有:“拖延”“定制的强制”等,而其行为模式则包括“切香肠”“剥卷心菜”等。

美国麻省理工学院的傅太林(M. Taylor Fravel)认为,从上世纪90年代中期至21世纪的头十年,中国一直奉行的是“拖延”(delaying)战略(指中方提出的“搁置争议,共同开发”主张)。大约在2005年之后,中国增加了外交、行政管理和军事手段来强化自己的主权声索,但这并没有改变“拖延”战略的实质。“拖延”战略的目的主要是在巩固自身海上领土权益主张的同时,阻止其他争端国抛开中国开发南海资源。因此,“拖延”战略是一种避免紧张局势升级并保护自身南海权益的方法。^②

而在最近几年,克罗宁等一些学者提出中国在南海实行的是“定制的强制”(tailored coercion)战略。他们认为“定制的强制涉及一系列自信的政策和行为,其目的在于扩大领土和控制资源。”^③中国实施“定制的强制”措施有多种形式,而且常常在实践中相互结合,希望借此来单方面改变争议地域的现状,这些措施包括:强势外交、针对经济和贸易的胡萝卜加大棒、宣传和心理战、国内和国际的法律措施,以及军事、准军事、执法等。虽然中国不是唯一采取强制手段的国家,但是中国在争议水域挑起竞争并

大量采取强制措施的行为,“使其似乎成为地区紧张局势的主要推动者。”^④他们指出,中国正试图通过除军事手段外的各种方法改变南海的现状,以便最大限度地发挥其影响力。具体的做法包括:宣称拥有南中国海大部分地区的所有权;宣布渔业法规来证明中国对其他索赔国行为的合法性;迫使菲律宾退出南海的斯卡伯勒礁(即中国黄岩岛)并将其实际控制;周期性骚扰美国部署在中国200海里专属经济区内自由航行的海军舰艇等。“这种结合经济、法律和军事压力的行为,是教科书式的强制外交。”^⑤

为了证明这种说法的正确性,美国国防大学国家战略研究所的克里斯托弗·容(Christopher Yung)和帕特里克·麦克纳尔蒂(Patrick McNulty)列举了一些数据来证明中国确实实施了“定制的强制”外交行为,部分数据整理见表2。

表2 一定时期内南海争端各方采取行为次数对比^⑥

	中国	菲律宾	越南	马来西亚	文莱	中国台湾
国家经济行为(次)	75	36	—	—	—	—
国家信息行为(次)	156	133	66	28	10	93
军事和准军事行动(次)	148	60	13	9	5	32

数据来源:作者根据 Christopher Yung and Patrick McNulty 的“China's Tailored Coercion and Its Rivals' Actions and Responses: What the Numbers Tell Us”文章整理而得。

从数据中可以看到,中国与其他声索国相

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

② M. Taylor Fravel, “China's Strategy in the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol.33, No.3, 2011, pp.292-319.

③ Patrick M. Cronin and Alexander Sullivan, “Preserving the Rules: Countering Coercion in Maritime Asia”, Center for New American Security, March 2015.

④ 同③。

⑤ Patrick M. Cronin, Ely Ratner, Elbridge Colby, etc., “Tailored Coercion: Competition and Risk in Maritime Asia”, Center for New American Security, March 2014.

⑥ Christopher Yung and Patrick McNulty, “China's Tailored Coercion and Its Rivals' Actions and Responses: What the Numbers Tell Us”, Center for a New American Security, *Maritime strategy series*, January 2015.

比,在各项数据中都排名靠前。克里斯托弗以此来证明中国在南海的确采取了“定制的强制”行为。

对于中国在南海领土争端中所采取的行为模式,克罗宁等学者认为,中国近年来在南海一些事件的处理过程中,采用了“切香肠(salami-slicing)”的战术,积跬步以成千里,在不引发大规模冲突对抗的情况下对“现状”做出一点又一点的变化,蚕食对手。而且配合使用“信息战、法律战、心理战”等多种手段来压制对手。^①美国战略与国际研究中心的迈克尔·格林(Michael Green)也持有类似的见解。他认为中国正在以一种“剥卷心菜”的方式来应对海上争议。正在缓慢且处心积虑地建设岛屿设施,强化海上力量,逐步改变南海现有的军事平衡。“他们在剥卷心菜,每次剥一片叶子。”^②

与上述“剥卷心菜”“切香肠”认知相似的是,美国东西方中心高级研究员丹尼·罗伊(Denny Roy)提出了“灰色区域”(gray zone)挑战论。罗伊认为,中国在南海的“造岛”行为显示了中国在“灰色区域”挑战美国的高超技巧。中国在灰色区域推进自身战略虽然削弱了美国的利益,但因为“远远不逾越红线”,从而不会招致美国常规的军事报复。^③

对于中国南海政策的目的,美智库学者认为,中国南海政策的目的不仅仅体现在保护重要的贸易通道、获得丰富的油气渔业资源和缓解民族主义情绪上,更体现在军事目标上。这些军事目标包括:在第一岛链建立一个隔断区,使与美国可能的军事冲突区域远离中国大陆;在南海为中国正在形成的核潜艇战略威慑力量建立一个防御堡垒;^④帮助其实现成为欧亚大陆亚洲区域地区霸权的目标,^⑤等等。

美国企业研究所的迈克·奥斯林(Michael Auslin)认为,中国的目标不是阻止美国海军在南海的航行,而是改变其邻国的行为并迫使这些声索国在事实上放弃它们在南沙群岛的立场。这样不仅能让中国在该地区取得军事主导地位,而且最终将孤立美国。因为如果其他国家已经放弃阻止中国改变力量平衡的努力,那

么美国不可能单独采取行动。^⑥美国战略与国际问题研究中心高级研究员葛莱仪认为,中国宣布在南中国海填海所获得的土地将作为救援和科研据点的说法也许是事实,但强化军事能力无疑才是其主要目的。^⑦艾立信也认为中国的“造岛”行为并非如中方所宣称的是为了非军事目的。他指出,中国的许多人造岛岛屿以前只是小的岩石或珊瑚礁,“造岛”行为已经创造了超过2000英亩的“土地”,这些土地成为中国创造的“沙子长城”。中国如此规模的岛礁建设行为至少部分是为了“满足必要的军事防御需要”。^⑧

总之,相当多的美智库学者将中国近年来在南海扩建岛礁、设置灯塔、修筑机场跑道、部署地空导弹等举措定性为中国在南海谋求“军事化”,目的是改变南海地区的力量平衡,强化对南海的实际控制。

三、美智库学者的政策建议

对于中国近年来在南海采取的包括加强海警巡逻、开展岛礁建设等行为,智库学者普遍认为美国政府应该采取必要的应对策略予以限制或制止,但对应采取何种应对策略却存在分歧。

^① Patrick M. Cronin, Ely Ratner, Elbridge Colby, etc., “Tailored Coercion: Competition and Risk in Maritime Asia”, Center for New American Security, March 2014.

^② Geoff Dyer, “US-China: Shifting sands”, *Financial Times*, June 21, 2015.

^③ 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”, *National Interest*, CNAS, September 4, 2014.

^④ Mathieu Duchatel and Eugenia Kazakova, “Tensions in the South China Sea: the Nuclear Dimension”, *SIPRI*, July-August 2015.

^⑤ Gary Roughead, “China, Time and Rebalancing”, Hoover Institute, March 25, 2014, <http://www.hoover.org/taskforces/military-history/strategika/11/roughead>.

^⑥ Michael Auslin, “America vs. China: Showdown in the South China Sea?” *National Interest*, November 12, 2015.

^⑦ Bonnie S. Glaser, “China’s Relations with Southeast Asia”, Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, May 15, 2015, http://www.uscc.gov/sites/default/files/Glaser_Written%20Testimony_5.13.2015%20Hearing.pdf.

^⑧ Andrew S. Erickson, “America’s Security Role in the South China Sea”, Testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, July 23, 2015.

根据应对策略的不同,可以将美智库学者的建议大致分为三类:第一类学者主张对华实施“扶压并举”策略,即在增加对华压制的同时继续保持合作,这类智库学者可称之为现实派;第二类学者主张对华全面加大压制力度,我们可称之为强硬派;第三类学者主张加强中美合作以缓解南海冲突,我们可称之为温和派。

3.1 现实派“扶压并举”的政策观点和建议

主张“扶压并举”的智库学者以新美国安全中心的克罗宁为代表,他们一方面认为应该反制中国的南海政策,另一方面也强调与中国合作的利益。这种观点对奥巴马政府产生了较大的影响。

克罗宁等学者认为,美国既要容纳中国的崛起,又不能迁就中国“坏行为”。在目前亚太地缘政治格局中,中美关系无疑是亚太地区权力网络中影响最大,也是最受关注的双边关系。克罗宁指出,对于美国及其地区盟友、伙伴来说,需要明确认识到“必须采取更多的措施来建立、适应和维护一个包容的、基于规则的体制,必须有足够的空间来容纳一个日益崛起的中国。”^①同时,他也指出中国在南海“坏行为不应该被默许,否则会让中国得寸进尺。”^②他在给第二十五任国防部长的建议中指出:“即使美国在一系列问题上追求与中国合作的利益,也仍然不能确定中国的长期战略意图。美国应该欢迎并适应一个正在崛起的中国,但是其在海上争端中更为自信的行为不在此列。”^③2015年5月,克罗宁在中美经济和安全评估委员会就南海问题举行的听证会上为中美关系定下基调,那就是“虽然中国不是敌人,但它显然是一个强有力的竞争对手。”^④

落实到具体的政策上,这些学者一方面建议对中国施加压力,阻止或者延缓中国强硬的南海政策,如通过“成本强加”(cost-imposing)综合性措施增加中国推进南海政策的成本;另一方面又建议在提升国家实力,完善国内制度的基础上保持合作,以保证中美关系良性发展与地区和平稳定。

“成本强加”策略是指采取多种手段来增加中国强行推进其南海政策的成本,迫使中国知

难而退。克罗宁、葛莱仪等指出,“成本强加”策略应把重点放在增加目标行为体改变其政策所负担的成本上,具体说来,是指在避免与中国发生直接的、大规模军事冲突的前提下,通过外交、经济、军事、法律及舆论等综合性手段,增加中国实施南海政策的成本,让中国在南海问题上有所得必有所失,使中国与周边国家关系紧张、国家声誉受损等。这些代价会抵消或者部分抵消中国在南海问题上的政策收益,从而阻止中国进一步推进其南海政策。^⑤目前,美国并没有足够的实力完全推回(roll back)中国在南海所取得的政策收益,但是美国又不愿在中国推进南海政策时无所作为,因为这种地缘政治和安全代价是其无法承受的。在这种情况下,“成本强加”策略不失为一种可取的方法。

“成本强加”策略包括许多手段,克罗宁等建议采用军事层面和非军事层面等多重手段来增加中国推进南海政策的成本。军事层面包括:增加军事存在、展现军事实力、技术装备支持以及伙伴能力建设等;非军事层面包括:外交、经济、法律、信息舆论等方面的措施。这两个层面的建议具体包括:(1)提升自身国力,以健康的美国经济实力促进美国的对华大战略。如批准贸易促进授权并完成跨太平洋伙伴关系协定(Trans-Pacific Partnership Agreement,以下简称TPP)的

① Patrick M. Cronin and Alexander Sullivan, “Preserving the Rules: Countering Coercion in Maritime Asia”, *Maritime Strategy Series*, Center for A New American Security, March 2015.

② 同①。

③ Patrick Cronin, Van Jackson and Alexander Sullivan, “Ideas to Action: Suggestions for the 25th Secretary of Defense”, Center for A New American Security, February, 2015.

④ Patrick Cronin, “Retaining America’s Balance in the Asia-Pacific: Countering Chinese Coercion in Southeast Asia”, Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, May 13, 2015.

⑤ Patrick M. Cronin and Alexander Sullivan, “Preserving the Rules: Countering Coercion in Maritime Asia”, *Maritime Strategy Series*, Center for A New American Security, March 2015; Patrick M. Cronin, “The Challenge of Responding to Maritime Coercion”, *Maritime Strategy Series*, Center for A New American Security, September 2014; Bonnie S. Glaser, “China’s Relations with Southeast Asia”, Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, May 15, 2015, http://www.uscc.gov/sites/default/files/Glaser_Written%20Testimony_5.13.2015%20Hearing.pdf.

谈判及签订,以“确保中国经济发展的胡萝卜不被用于破坏美国与南海地区伙伴的关系”。^①(2)舆论谴责,在中国采取强制行为时迅速无情地动员地区和国际舆论予以谴责。(3)鼓励基于规则的法律行为,如支持菲律宾就南海纠纷向国际海洋仲裁庭提交仲裁;完善国内相关法律制度,如批准《联合国海洋法公约》,因为国会不批准它“只会破坏我们支持基于规则的动员的努力,同时鼓励那些旨在破坏我们信誉的虚假宣传。”^②(4)组建一个关于南海的情报分享中心,制定具体的合作项目来强化声索国监管其专属经济区的各项能力^③,如帮助盟友和伙伴提升其 C4ISR 能力(指挥、控制、通信、计算机、情报、监视和侦察)来抵消中国“定制的强制”政策的收益。^④

“扶压并举”建议的另一个方面是促进中美高层互访、军事交流、促进中国与其他争端方达成具有约束力的新的南海行为准则等,包括:(1)高层外交。美国应该加强与中国的高层外交,以缓解南海地区固有的紧张局势。美国在促进国际社会的稳定、繁荣与和平上负有主要责任,所以美国应该尽可能避免与北京的对抗。因为如果双方对彼此的关系管理不善,除了对国内产生负面结果外,还会对区域紧张(南海地区)、全球经济等方面产生严重的消极影响。^⑤(2)军事交流。美国应该寻求与中国更加制度化的军事合作,主要目标应该是更加有效的合作,而不仅仅是接触。^⑥地区军事力量必须增加透明度,以避免两国之间相互的担忧和恐惧。^⑦(3)冻结所有争端国的岛礁建设行为,鼓励中国与其他争端方加快谈判进程,尽快达成具有约束力的新南海行为准则协议,确保对任何违反国际法、改变现状的行为有一个协调一致的反应。^⑧

3.2 强硬派“加大压制”的政策观点及建议

主张对华加大压制力度的学者普遍认为,美国政府对于南海问题的压制力度不够或政策效果不佳,认为美国应该及时对中国的南海政策加大压制力度。持这类观点的智库学者不在少数,表3列举了一些持这种观点的学者及其代表性文献。

表3 主张对华强硬的部分智库学者

智库名称	作者	相关文章
国家利益中心	哈里·卡西亚斯 (Harry J. Kazianis)	《美国是时候采取新的南海政策了》 ^⑨
伍德罗·威尔逊中心	马文·奥特 (Marvin C. Ott)	《美国是时候在南海采取军事策略来阻止中国了》 ^⑩
战略与国际研究中心	约瑟夫·博斯科 (Joseph A. Bosco)	《美国是时候对华强硬了》 ^⑪ 《威慑延迟:是时候对中国强硬了》 ^⑫
美国的德国马歇尔基金会	丹尼尔·特文宁 (Daniel Twining)	《美国是时候在南海上一个台阶了》 ^⑬

① Robert D. Blackwill and Ashley J. Tellis, “Revising U.S. Grand Strategy Toward China”, Council on Foreign Relations, Council Special Report, No.72, March 2015; Patrick M. Cronin and Alexander Sullivan, “Preserving the Rules: Countering Coercion in Maritime Asia”, Center for A New American Security, March 2015.

② Patrick Cronin, “Retaining America’s Balance in the Asia-Pacific: Countering Chinese Coercion in Southeast Asia”, Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, China’s Relations with Southeast Asia, May 13, 2015.

③ Thanh Hai, “A Joint Strategy for Pacifying the South China Sea”, PacNet (Pacific Forum CSIS), Number 48, August 11, 2015.

④ Patrick M. Cronin and Alexander Sullivan, “Preserving the Rules: Countering Coercion in Maritime Asia”, Center for New American Security, March 2015.

⑤ Robert D. Blackwill and Ashley J. Tellis, “Revising U.S. Grand Strategy Toward China”, Council on Foreign Relations, Council Special Report, No.72, March 2015.

⑥ Patrick M. Cronin and Alexander Sullivan, “Preserving the Rules: Countering Coercion in Maritime Asia”, Center for A New American Security, March 2015.

⑦ Evans J.R. Revere, “Whither Northeast Asia? Managing Tensions and Avoiding Conflict in A Troubled Region”, Center for East Asia Policy Studies, The Brookings Institution, December 2013.

⑧ Thanh Hai, “A Joint Strategy for Pacifying the South China Sea”, PacNet (Pacific Forum CSIS), Number 48, August 11, 2015.

⑨ Harry J. Kazianis, “Time for A New US South China Sea Strategy”, *Asia Times*, March 31, 2016, <http://atimes.com/2016/03/time-for-a-new-us-south-china-sea-strategy/>.

⑩ Marvin C. Ott, “Time for A U.S. Military Strategy to Stop China in the South China Sea”, *National Interest*, August 24, 2015, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/time-us-military-strategy-stop-china-the-south-china-sea-13674>.

⑪ Joseph A. Bosco, “Time for America to Get Tough with China”, *National Interest*, May 25, 2015, <http://nationalinterest.org/feature/time-america-get-tough-china-12960>.

⑫ Joseph A. Bosco, “Deterrence Delayed: Time to Get Tough on China”, *National Interest*, August 11, 2015, <http://nationalinterest.org/feature/deterrence-delayed-time-get-tough-china-13543>.

⑬ Daniel Twining, “Time for America to Step Up in the South China Sea”, *Foreign Policy*, November 22, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/11/22/time-for-america-to-step-up-in-the-south-china-sea/>.

续表

智库名称	作者	相关文章
新美国安全中心	杰瑞·亨德里克斯 (Jerry Hendrix)	《是时候就南海问题直面北京了》 ^①
美国企业研究所	迈克尔·马扎 (Michael Mazza)	《是时候在南海与中国对抗了》 ^②

来源:笔者根据相关文献自制。

强硬派提出的具体的建议与现实派“扶压并举”政策压制方面的建议在内容上相似,但在程度上更深,具有更强的压制力度。这些建议包括军事和非军事两个方面,军事政策主要是在加强军事存在的基础上采取更加具有压制性的措施,而非军事政策则是在外交、经济、法律等领域加大对华施压力度。

具体来说,军事政策主要包括以下方面的内容:美国应与盟友、伙伴开展国际协作,建立联合巡航南海的常态化机制,以确保不断派遣舰机进入中国岛礁12海里以内海域,同时,不再强调“无害通过”的规则;^③将亚太的多个双边同盟整合为一个多边联盟,如将美国、日本、澳大利亚和韩国的多边合作机制正式化,更好地将其军事能力一体化以威慑中国;^④向盟友、伙伴提供进攻性武器,如帮助菲律宾、越南等国发展或订购先进反舰武器和对地攻击武器,使其能够迅速摧毁中国建立在人造岛屿上的设施和武器系统;限制对华军事交流,“抛弃为接触而接触”的政策,因为这样的政策不仅不能阻止中国的南海政策,而且使美国似乎成为一个祈求者,给北京提供了一个本不该存在的杠杆优势,所以美国应该取消对中国参加2016年环太平洋军演的邀请。^⑤

非军事政策包括政治、经济、外交、法律、舆论、环境等领域的策略。具体来说有:在政治领域,美国可以更大程度上指责中国对人权的侵犯,定期邀请达赖喇嘛和中国人权活跃分子到访美国甚至是白宫,以向中国传递美国的态度。^⑥在经济领域,美国应该更多地制裁中国一系列黑客攻击与知识产权盗窃行为。^⑦在外交领域,美国可以仿照在钓鱼岛争端上的做法

(《美日同盟条约》适用于钓鱼岛),将黄岩岛、仁爱礁或南海的其他岛礁纳入《美菲共同防御条约》的保护范畴;^⑧加强与南海域外国家的合作,联合它们共同对华施压以促使中国放弃岛礁军事化行为。^⑨在法律领域,美国可以加强“法律战(lawfare)”,与亚洲的盟友建立一个统一的多边机制,促使争端各方更多地将纠纷提交给国际仲裁庭仲裁,以对中国施压。^⑩在舆论方面,开展对华“羞辱战(shamefare)”,鼓励并支持国际新闻机构对中国在南海违反国际法的军事化行为进行报道,使之暴露在国际社会面前而受到国际舆论的批评或谴责。^⑪在环境领域,实施“绿色和平”战略,中国在南海建设岛礁摧毁了南海大面积的原生珊瑚礁和岛屿,美国可以鼓动全世界的环保组织对这种破坏南海环境的行

① Jerry Hendrix, “It’s Time to Confront Beijing About the South China Sea”, *Defense One*, August 21, 2015.

② Michael Mazza, “Time to Stand Up to China in the South China Sea”, *National Interest*, May 17, 2015, <http://nationalinterest.org/feature/time-stand-china-the-south-china-sea-12902>.

③ Peter Jennings, “South China Sea: Options and Risks”, *Real Clear Defense*, July 21, 2015, http://www.realcleardefense.com/articles/2015/07/21/south_china_sea_options_and_risks_108262.html; Daniel Twining, “Time for America to Step Up in the South China Sea”, *Foreign Policy*, November 22, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/11/22/time-for-america-to-step-up-in-the-south-china-sea>.

④ Marvin C. Ott, “Time for A U.S. Military Strategy to Stop China in the South China Sea”, *National Interest*, August 24, 2015, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/time-us-military-strategy-stop-china-the-south-china-sea-13674>.

⑤ Grant Newsham and Kerry Gershaneck, “How to Get Tough with China”, *National Interest*, April 25, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/how-get-tough-china-15928>.

⑥ Harry J. Kazianis, “Time for A New US South China Sea Strategy”, *Asia Times*, March 31, 2016.

⑦ Grant Newsham and Kerry Gershaneck, “How to Get Tough with China”, *National Interest*, April 25, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/how-get-tough-china-15928>.

⑧ Zack Cooper and Mira Rapp-Hooper, “Protecting the Rule of Law on the South China Sea”, *Wall Street Journal*, March 31, 2016.

⑨ Peter Jennings, “South China Sea: Options and Risks”, *Real Clear Defense*, July 21, 2015, http://www.realcleardefense.com/articles/2015/07/21/south_china_sea_options_and_risks_108262.html.

⑩ Harry J. Kazianis, “Time for A New US South China Sea Strategy”, *Asia Times*, March 31, 2016, <http://atimes.com/2016/03/time-for-a-new-us-south-china-sea-strategy/>.

⑪ 同⑩。

为施加压力。^①

上述建议或是在现行政策上加大对华压制力度,或是建议美国对华实行全新的遏制政策。无论是哪一种,它们都加大了对中国的压制,并可能导致中美之间激烈的对抗。

3.3 温和派“共同努力,缓解冲突”的政策观点和建议

温和派智库学者认为,中美关系对于地区和全球的和平繁荣来说至关重要,因此双方要共同努力来缓解冲突,维护南海和平。持这类观点的学者在美国智库界仅占少数,其所持的观点也非主流。

布鲁金斯学会的贝德在2014年关于南海问题的研究报告中指出,美国不应该将南海纠纷作为中美冷战的初期信号,或作为中美关系的战略中心问题,如此很可能导致美国不仅不能实现其目标,而且会大大加剧中美紧张局势,加深对彼此战略意图的不信任,同时增加其他声索国采取鲁莽行为的几率。贝德建议在竞争中寻求利益平衡,以遏制在美国、中国及其他相关国家之间紧张局势加剧的势头。^②

新美国安全中心的卡普兰在思考中美在南海、网络等领域关系紧张的原因时,认为中美关系的问题可能出在美国而非中国身上。“我们可能太在意中国的政权性质才会在国际上寻求对它的限制,原因是我们不喜欢它的国内政策。事实上,美国在亚洲的目标应该是追求均势而非主导”。^③

卡耐基国际和平基金会的迈克尔·史文可以说是温和派的主要代表人。他指出,当前多数美国人认为中国试图控制整个南海区域是为了将美国赶出亚洲并取代美国成为该地区的主导力量。而多数中国人则认为美国在南海的行为是为了遏制中国在亚太地区的影响力。这种情况会威胁并促使中美关系向更加敌对与零和的方向发展,从而破坏地区稳定。他认为,中美关系对于地区和全球的和平繁荣至关重要,让南海的几块岩石和岛礁产生的纠纷破坏中美双边关系是非常愚蠢的。在他看来,美国政府对

南海的反应已经严重混乱,似乎是在反对中国在该地区增加存在或能力的任何行为,而很少严肃提及该地区其他声索国,特别是越南、菲律宾的挑衅行为。他建议北京和华盛顿都需要更加清楚地表达各自的主张、不满和担忧,指明双方不可接受的行为后果,同时相互做出承诺以避免触发具体的引线(tripwires),共同致力于长期和平稳定。^④ 史文提出的具体建议包括:(1)华盛顿不应该采用军事威慑的方法来阻止现状的改变,而应该专注于通过促进声索国谈判来解决领土争端。(2)私下向北京指明,中国对抗的行为包括不阐明九段线的含义、不放弃无端使用武力、增加在南海的军事存在和能力等都将使美国及其盟友采取必要的应对措施,如增强美国与菲律宾、越南、马来西亚的国防关系等。(3)促进有争议的声索国之间开展双边会谈。(4)在不损害国家主权的情况下,促进对南海海底资源的联合开发。(5)不要鼓励日本自卫队加入美国在南海的巡逻。(6)提高政府层面的直接交流等。^⑤

无论是“现实派”、“强硬派”、还是“温和派”,这些智库专家都是从美国自身的利益出发来看待南海局势的,其对南海问题的研究也都是为推行美国全球战略服务的。但是从中国的立场来看,这三派的观点和建议若被采纳则可能导致完全不同的结果。中国作为一个发展中的崛起国家,外部环境的和平稳定至关重要,美国若在南海问题上寻求对中国的压制和对抗则会给中国周边安全环境带来不良影响。因此,

① Harry J. Kazianis, “Time for A New US South China Sea Strategy”, *Asia Times*, March 31, 2016, <http://atimes.com/2016/03/time-for-a-new-us-south-china-sea-strategy/>.

② Jeffrey Bader, Kenneth Lieberthal and Michael McDevitt, “Keeping the South China Sea in Perspective”, *Brookings, The Foreign Policy Brief*, August 2014.

③ Robert D. Kaplan, “The South China Sea Is the Future of Conflict”, *Foreign Policy*, August 15, 2011.

④ Michael D. Swaine, “America’s Security Role in the South China Sea”, Testimony before the House Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, Carnegie Endowment for International Peace, July 23, 2015.

⑤ 同④。

客观上说,除“强硬派”之外,“温和派”和“现实派”的政策建议若被采纳都不会对南海局势造成巨大的冲击。其中,“温和派”智库学者的观点和政策建议与中国缓解南海紧张局势的主张最为相似。依靠相互合作、共同努力来缓解南海冲突,而不是压制和对抗,这不仅有利于中国南海战略的实施,而且可以有效减少南海的紧张局势,增强中美之间的政治互信,从而促进两国关系的良性发展。“现实派”智库学者虽然强调对华施压,但也重视相互合作,属于折中建议。其政策建议若被采纳虽然会导致南海局势紧张,但因其强调合作,因而比一味强调加大压制的强硬派更务实。“强硬派”加强压制的观点和建议显得极端,若被采纳则势必造成中美对抗的升级,甚至很可能引发两国之间的军事冲突,导致中美关系严重倒退。

四、美智库影响奥巴马政府南海政策的效果评估

从美国政府的南海政策来看,奥巴马政府基本认同现实派智库学者对中美南海博弈态势、中国南海战略等问题的认知,并一定程度上采取了该派学者“扶压并举”的政策建议。例如,美军太平洋司令部司令哈里斯(Harry Harris)在美国参议院军事委员会的听证会上谈及中国正在南海相关岛屿等地部署地对空导弹、建设雷达设施时,指责“中国延续了其使南海中国海不稳定的军事化模式”。^①美国国务卿克里(John Forbes Kerry)于2016年2月17日抨击中国在永兴岛上部署红旗-9防空导弹,认为这是在南海搞“军事化”。^②这些言论与美智库学者的认知基本一致。

美国政府实施的“扶压并举”政策大体为在对华施压的同时寻求对华合作,以管控危机,稳定南海局势,具体表现如下。

压制方面,奥巴马政府采纳克罗宁、葛莱仪等建议的“成本强加”策略,综合运用各种手段,增加中国实施南海政策的成本。^③例如,在军事方面,美国拉菲律宾、日本、澳大利亚等国家多次

在南海海域举行军事演习,显示其军事实力。派“拉森号”“威尔伯号”“劳伦斯号”等导弹驱逐舰和B-52战略轰炸机进入中国人造岛礁附近海域和空域,以增加美在南海的军事存在。此外,美国还加大了对菲律宾的军事援助并解除了对越南的军售禁令,以提升这些国家对抗中国的能力。外交上,除竭力拉日本、澳大利亚、印度介入南海外,还在G7峰会上拉欧盟批评中国的南海行为。在法律上,支持菲律宾将南海纠纷提交国际仲裁庭仲裁,声援盟友的领土诉求。在国际舆论上鼓励媒体大肆报道中国的岛礁建设行为,甚至动用P-8A“海神”侦察机带上CNN记者从空中拍摄并报道中国的岛礁建设情况,以此破坏中国的国际形象,让中国承受国际舆论压力。在经济方面,奥巴马政府寻求国会批准贸易授权法案(Trade Promotion Authority,简称TPA),并完成将中国排斥在外的跨太平洋伙伴关系协定(Trans-Pacific Partnership Agreement,简称TPP)谈判。

安抚方面,奥巴马政府积极与中国进行高层外交和军事交流,通过对话与合作来缓和南海紧张局势并控制危机。如在高层外交上,从2013年3月安纳伯格庄园会晤到2014年11月的北京瀛台夜话,再到2015年9月的华盛顿秋叙,两国主要领导人通过多次会晤来了解彼此在南海问题上的关切与立场,避免战略误判。除了习奥峰会,两国高官也频繁互访,如雅各布·卢(Jacob Lew)、拜登(Joseph Biden)访华、王毅访美等。频繁的高层互访缓解了推进南海政策带来的紧张压力。军事交流上,两国交流不仅趋于频繁,而且成效显著。2014年11月,中美军事交流取得重大进展,两国签署了两

^① Statement of Admiral Harry B. Harris Jr., U.S. Navy Commander, U.S. Pacific Command before The Senate Armed Services Committee on U.S. Pacific Command Posture, Feb. 23, 2016.

^② “Kerry Slams China for South China Sea ‘Militarization’”, Voice of America, February 17, 2016, <http://news.vader.com/kerry-slams-china-for-south-china-sea-and-039-militarizationand-039-id-16127678609>.

^③ 这表明克罗宁任职的新美国安全中心是影响奥巴马政府南海政策的最主要智库之一。关于影响奥巴马政府的主要智库参见魏红霞:“美国的新思想库”,《美国研究》,2010年第3期。

项旨在减少战略误判和降低意外军事事故风险的谅解备忘录(Memorandum of Understanding,简称MOU),即海上船只遭遇行为规则备忘录和空中遭遇行为规则备忘录。美国还邀请中国参加2016年环太平洋军事演习。

奥巴马政府在南海问题上对中国“扶压并举”的政策明显体现在南海仲裁案结束前后,即一方面派两个航母战斗群陈兵南海向中国施压,另一方面派海军作战部长约翰·理查森(John Michael Richardson)前往中国与中方沟通协调,避免误判、失控。

美国之所以采取“扶压并举”政策是因为这种政策既能对华施压以安抚其在亚太地区的盟友,又能保持中国在经济及其他全球议题上与美合作,做到斗而不破,是一种一箭双雕的“聪明”战略。当然,奥巴马政府并没有全盘接受克罗宁、葛莱仪等人“扶压并举”的政策建议,例如加入《联合国海洋法公约》的政策主张。是否加入《联合国海洋法公约》一直是美国国内争议比较大的问题,奥巴马政府对此也相当重视。希拉里(Hillary Clinton)、盖茨(Robert Gates)、帕内塔(Leon Panetta)等多名前政府高官曾在国会听证会上劝说国会批准加入这一国际公约,希拉里在听证会上表示,“加入公约将使美国拥有更高的可信度和更强的能力来行使公约的规定”。^①但是同时,美国国内也存在着很大的反对声音,反对理由主要有:害怕加入联合国海洋公约会束缚美国海军在他国200海里专属经济区的行动自由;中国对南海岛礁的主张并非完全以该公约为基础,该公约并不能制止中国的南海主权声索行为;美国的航行自由行为(Freedom of Navigation Program,简称FON)已然符合国际惯例,现有的海洋政策行之有效也无需另求法律途径等。^②由于缺乏国内共识,并且国会反对,奥巴马政府并没力促国会批准加入《联合国海洋法公约》。

强硬派和温和派的政策建议均没有被奥巴马政府所采纳,原因可能是强硬派的建议若被采纳,则很可能因对华施压过度而造成中美关系破裂,进而波及到反恐、气候、伊核等议题上

的中美合作,也会对美国及全球经济发展产生极大的负面影响;而温和派的建议本来就不是国内的主流观点,影响相当有限。在奥巴马政府看来,温和派的建议若被采纳则很难达到威慑、遏制中国的效果,不利于美国实现阻止中国推进南海政策、安抚盟友、维护美国亚太地区霸权的目的。

由于美国政府外交决策内容的保密性,我们难以获取奥巴马政府采纳了现实派“扶压并举”政策建议的直接证据,但是透过智库对政府政策影响的途径、智库建议与政府政策之间的契合程度以及智库在政府决策过程中的作用,我们可以大致判断奥巴马政府的南海政策在很大程度上受到了“现实派”智库学者的影响。除前文谈到的影响方式和契合程度外,智库学者的研究还对美国南海政策至少起着以下几个方面的影响。

第一,政策倡导,引导舆论。智库学者通过报刊杂志、互联网、电视等媒体积极倡导自己的南海政策主张或建议,进行“舆论动员”,以期塑造公众对南海政策问题的认知和讨论,进而提高自己的政策影响力,而公共舆论是美国政府政策制定的重要依据之一。

第二,充当政府南海现行政策的诠释者、风向标和试探器。智库学者召开南海问题研讨会、发表评论文章、接受媒体采访,等等,这实际上扮演了政府南海政策的诠释者和风向标的角色,因为政府可以借此观察国内外对其南海政策的反应,以判断其政策是否可行。

第三,通过政策研究为政府提供政策备选方案。涉及南海智库的学者大多是南海问题领域的专家,其研究成果具有专业性。他们通过对政府关注的现实政策问题立项研究,为政府南海问题决策提供政策备选方案。

^① Ben Dolven, Sherly A. Kan and Mark E. Manyin, “Maritime Territorial Disputes in East Asia: Issues for Congress”, CRS Report, January 30, 2013.

^② Ronald O'Rourke, “Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress”, Congressional Research Service report, March 14, 2014, p.32.

第四,政策评估,促进政策成熟。由于智库组织具有专业人才优势和良好的资信度,而且相对独立,所以智库所作的评估性研究具有很高的权威性和可信性。智库学者的评估可以揭示美国政府南海政策的利弊及其政策效果的深层次原因,这可以为美政府后续的南海政策提供一定的参考,从而促进美南海政策的成熟和完善,以达到预期的政策效果。

五、结 语

近年来,美国不断加大在南海问题上的干预力度,谋求所谓的“武装和平”(armed peace),导致南海问题的性质慢慢地发生了变化。如果说以前的南海问题是“地区性的领土主权争端”,那么现在已经有了“大国地区主导权竞争”的色彩。在奥巴马总统执政时期,中美在南海的对抗呈现出时而缓和、时而升级的局面,目前处于胶着状态。中美在南海问题上相互难以妥协源于双方深刻的分歧(见表4)。

表4 中美在南海问题上的分歧

	中国	美国
主权声索的依据	历史先占权利与《联合国海洋法公约》	《联合国海洋法公约》
采取何种谈判途径解决南海争端	双轨制:具体争端由当事国通过双边谈判解决,南海的和平与稳定由中国与东盟共同维护	中国应与整个东盟谈判解决争端
在专属经济区内是否享有舰机航行自由的权利	没有	有
是将南海军事化?	美国	中国
中国的行为是否改变南海现状?	否	是

资料来源:作者自制。

美国在南海问题上对中国加大遏制力度既对中美构建“新型大国关系”带来严峻挑战,也使中国与东盟关系更加复杂化。自2015年以来,美国从幕后走到台前,介入南海的频次增加,力度

显著加大,遏制、对抗中国的姿态愈益明显,这与众多智库学者呼吁加大对华压制力度不无关系。虽然目前南海局势似乎趋于缓和,但是鉴于中美在南海问题上的深刻分歧,在可预见的未来,两国围绕南海的激烈博弈仍将持续。

2016年美国大选尘埃落定,特朗普(Donald Trump)当选为美国新一届总统。虽然特朗普没有将南海纠纷作为其竞选活动的主要议题,但是一些美国智库学者已经对特朗普新政府的南海政策提出建言。例如,美国国家利益国防研究中心的主任哈里·卡西亚尼斯(Harry J. Kazianis)认为南海问题是美国的一个巨大挑战,也是最能检验特朗普政府外交和战略的议题。特朗普政府必须阻止中国成为该地区主导这一目标的实现。为此,哈里提出了不害怕陈述事实、组建最好的团队、不轻易做出承诺、做好长期斗争的准备等新的政策建议。^①在胜选后,特朗普任用多名前军事将领为政府高官、在台湾问题上挑战“一个中国”原则、在推特上发文指责中国在南海建设“大规模军事设施”、声言要增加军费开支扩充海军,等等,这些迹象似乎表明特朗普政府将在南海问题上对华强硬。然而,随后美防长詹姆斯·马蒂斯(James Mattis)在访日时表示,美国的军事立场应当是强化外交官的作用,目前没有必要有大的军事动作,美国应当竭尽外交努力来解决南海争端。^②美国务卿蒂勒森(Rex Tillerson)也淡化了此前“封锁南海”的强硬言论,改称美国须在“事故发生时”有能力阻止中国在南海的行为。^③这些言论似乎表明特朗普将在南海问题上软化其姿态。这种改变在一定程度上反映了美国在南海问题上态度的不确定性,因此,特朗普

① Harry J. Kazianis, “Donald Trump’s South China Sea Challenge: 4 Ways America Can Push Back Against China”, *National Interest*, November 25, 2016.

② “美防长访日淡化南海强硬立场 称用外交解决争端”, 网易新闻, 2017年2月6日, <http://news.163.com/17/0206/10/CCJ83A9T00018A0Q.html>.

③ “美国务卿蒂勒森淡化‘封锁南海论’”, 搜狐新闻, 2017年2月9日, http://news.sohu.com/20170209/n480241981.shtml?_t=t.

未来将采取什么样的智库建议来处理南海问题也存在不确定性。

需要指明的是,智库学者的呼吁与政策建议是影响美国南海政策的重要原因,但却不是唯一原因。其他原因包括军方意见、国会施压、公众舆论,以及白宫自己对局势的评估,等等。奥巴马总统已经离开白宫,特朗普政府将采纳智库学者什么样的政策建议,目前难以确定。但可以肯定的是,智库学者们的观点必定会在政治圈产生一种“回声室效

应”(echo chamber effect),从而影响决策者的决策。而且这种“回声室效应”会在美国展开新一轮对华政策辩论的进程中扩大其影响,这是中方在中美南海博弈过程中不能忽视的因素。在未来我们仍需关注美智库学者在南海问题上的研究动向及其对特朗普政府的影响,从中窥探美国南海政策的走势,探寻科学的应对之策。

编辑 李 亚

An Analysis of U.S. Think Tanks' Impact on South China Sea Policy of the Government

LIU Jianhua¹ ZHU Guangsheng¹

(1. Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430064, China)

Abstract: Since the U.S. strategic move of “Pivot to Asia Pacific”, scholars of the U.S. think tanks have conducted plenty of researches on South China Sea issue, aiming to influence the government's policy in different ways. Based on analysis of issues such as present situation of Sino-U.S. game in the South China Sea and China's South China Sea strategy, scholars think that China has taken strategies such as “Delaying”, “Tailored Coercion”, and “Cabbage Peeling” to strengthen its control over the South China Sea. They also propose a variety of countermeasures, such as “cost escalation”, “law warfare”, and “humiliation warfare”. These proposals are broadly subject to three categories: “increasing repression”, “support along with containment”, and “joint effort to ease the conflict”. The Obama administration generally adopted the strategy of “support along with containment”, while it is still unclear that which kind of policy Trump government will take China needs to pay attention to studies of the U.S. think tanks on South China Sea and their impacts on the U.S. Administration, and meanwhile plan corresponding countermeasures to cope with the possible tension in the South China Sea.

Key words: the U.S. think tank; pressure and comfort simultaneously; cost escalation; Obama administration; South China Sea policy