

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.05.006

葛汉文：“美国特朗普政府的南海政策：路径、极限与对策思考”，《太平洋学报》，2019 年第 5 期，第 73-81 页。

GE Hanwen, “The Trump Administration’s Policy on the South China Sea: Choice, Limits and Response”, *Pacific Journal*, Vol.27, No.5, 2019, pp.73-81.

# 美国特朗普政府的南海政策：路径、 极限与对策思考

葛汉文<sup>1</sup>

(1. 国防科技大学国际关系学院, 江苏 南京 210039)

**摘要：**南海问题现已成为影响中国国家安全、中美关系、地区安全乃至全球地缘政治演进的重要议题之一。美国自 20 世纪 90 年代中期直接介入南海问题以来，其南海政策经历了政策宣示、外交介入与军事干涉等阶段。美国南海政策的逻辑原点，是出于所谓“捍卫美国国家利益”、“维护国际规则”、“维持地区军事平衡”乃至“巩固地区主导权”等多重考虑。特朗普就任总统以来，美国的南海政策以“遏制”与“抵消”的混合战略为指导，军事行动与外交手段相互配合并渐次升级，政策实施愈发激进、顽固，成为应对“大国战略竞争”的重要组成部分，对中美两国关系与地区安全影响急剧突出。中国未来的南海战略塑造应注重形势变化，多种手段并重，有效化解该方向日渐突出的战略挑战。

**关键词：**美国；南海；政策；“航行自由”行动；中国

中图分类号：D815.3

文献标识码：A

文章编号：1004-8049(2019)05-0073-09

进入 21 世纪第二个十年之后，因其愈发突出的地缘政治意义连同其所激发的地区国家间甚至世界主要大国间关系的复杂变动，南海问题已经愈益成为影响中国国家安全、地区形势发展甚至全球权势格局变动的关键变量之一。特别是，作为当前国际体系中的头号强国和域外国家，美国近年来在南海问题上的战略调整，不仅在外交领域持续推动区域内国家间的猜忌

与不和，更在军事领域不断推升既定区域安全形势的总体紧张，甚至急剧增加了中美两国爆发武装冲突的风险。其后果使得南海问题在领域上早已大幅突破了原定议题，在范围上亦已远远超越了区域地理概念，成为当下中美战略博弈的关键战场和决定两国当下乃至未来关系走向的重要风向标。<sup>①</sup>

收稿日期：2018-12-16；修订日期：2019-04-21。

基金项目：本文系 2018 年度国家社科基金重大项目“海上丝绸之路地缘安全及其风险管控研究”（18ZDA130）、国防科技大学科研计划项目“战略调整背景下特朗普政府对外军事干涉问题研究”（JS18-03-14）阶段性成果。

作者简介：葛汉文（1976—），男，陕西宝鸡人，国防科技大学国际关系学院副教授，法学博士，主要研究方向：地缘政治理论、战略理论、大国战略与外交。

\* 感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见，文中错漏由笔者负责。

① Lyle Goldstein, “Chinese Naval Strategy in the South China Sea: An Abundance of Noise and Smoke, but Little Fire”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol.33, No.3, 2011, p.320.

## 一、美国南海政策的演进与基轴

冷战后美国对南海问题的直接介入大致开始于克林顿政府时期。在所谓“美济礁事件”发生后,1995年5月美国国务院发言人提出包括“和平解决争端”、“保持和平稳定”、“航行自由”、“在主权问题上保持中立”及“尊重以《联合国海洋法公约》(UNCLOS)为代表的海洋规范”等五点声明,首次较为完整地表述了美国在既定问题上的政策立场。<sup>①</sup> 随着区域地缘政治格局的进一步变化、部分声索国在南海岛礁归属及海洋资源开发等问题上立场的日趋激进以及随之而来的声索国之间主权、权益争端的不时激化,主要在2006年之后,美国对南海问题的关注程度开始显著加大。2009年,美国以中国制裁参与越南非法开采的美国石油公司及“骚扰”对华抵近侦察的美海军舰只(即所谓“无暇号事件”)为由,开始着手制定一项“全新的、清晰的和全面的”南海政策,以应对美国利益在该地区所受到的“危险和挑战”。<sup>②</sup> 2010年,时任美国国务卿希拉里·克林顿公开发表声明,在重申1995年政策诸项核心要素(尤其是所谓“航行自由权”)的同时,再次强调美国在南海争端中“不持立场”,主张通过“司法渠道”解决争端,声称反对任何声索国在地区争端中“使用或威胁使用武力”。<sup>③</sup>

进入21世纪第二个十年后,主要在中国国家综合实力不断上升、地区权势结构向有利于我方向演进背景下,南海问题很快便成为美国亚太政策重点关切的议题,甚至成为部分美国决策者心目当中足以阻滞中国战略崛起的“绝佳助力”。2012年美国国务院以我维护黄岩岛主权及设立三沙市为由发表声明,首次明确指责中国“破坏地区现状”、“激化紧张局势”,重申美国将该地区的“和平、稳定”视为其国家利益的组成部分。<sup>④</sup> 2014年美国负责东亚事务的助理国务卿丹尼尔·拉塞尔(Daniel Russel)以中国“围困”仁爱礁、海军舰只抵达曾母暗沙甚至“可能”在南海设立防空识别区(ADIZ)为由,指

责中国“有计划的、采取坚实的步骤控制‘九段线’内区域”,甚至明确声称中国的“九段线”主张“既不符合自然地貌,也不符合国际法”,并宣称支持菲律宾向国际海洋法法庭(ITOLS)提起仲裁,甚至将之称为以“和平”而非“施压”手段解决争端的“范例”。<sup>⑤</sup> 美国对中国的权益主张(“九段线”)及正常维权行动的直接攻击,实际上标志:美国已然放弃早先一再强调的所谓“中立”立场,将南海安全形势紧张的根源归因为中国合法的主权权益诉求和正常的维权行动,实际上开始“选边站”。

尤其在2015年,以美国时任国防部长阿什顿·卡特(Ashton Carter)在香格里拉对话会公开指责我南海岛礁建设为“过度主张”、严重破坏地区军事平衡、宣称将针对性展开“航行自由行动”(FONOPs)为标志,美国在南海问题上开始由外交介入正式开始升级为军事介入阶段。<sup>⑥</sup> 2015年和2016年,美海军舰只在中国南海共计执行了4次进入我南海岛礁12海里内的所谓“航行自由行动”。<sup>⑦</sup> 与此同时,奥巴马政府执政末期的“亚太再平衡”战略以南海问题为其政策依据和关注重点,强调主要依赖外交等所谓“巧实力”(smart power)加强其地区同盟体系、提升盟国和伙伴国

① Enrico Fels and Truong-Minh Vu, eds., *Power Politics in Asia's Contested Waters: Territorial Disputes in the South China Sea*, New York: Springer International Publishing, 2016, p.393.

② Nicholas D. Anderson, and Victor D. Cha, “The Case of the Pivot to Asia: System Effects and the Origins of Strategy”, *Political Science Quarterly*, Vol.132, No.4, 2017, p.604.

③ 同①, p.394.

④ 同②。

⑤ 同①, p.397.

⑥ Ashton Carter, “The United States and Challenges to Asia-Pacific Security”, International Institute for Strategic Studies, 30 May 2015, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2015>.

⑦ 分别为:2015年10月美驱逐舰“拉森”号驶入我渚碧礁邻近12海里水域;2016年1月美驱逐舰“威尔伯”号进入我西沙领海;5月美驱逐舰“劳伦斯”号驶入我永暑礁邻近12海里水域;10月美驱逐舰“迪凯特”号进入我西沙领海。Axel Berkofsky, “US Freedom of Navigation Operations (FONOPs) in the South China Sea—Able to Keep Chinese Territorial Expansionism in Check?” in Marco Clementi, Matteo Dian, and Barbara Pisciotto, eds., *US Foreign Policy in a Challenging World: Building Order on Shifting Foundations*, Cham: Springer International Publishing AG, 2018, p.341.

能力、更大程度参与地区事务,以求强化遏阻中国在该地区“专断”(assertive)行动的国际网络。<sup>①</sup>

作为域外国家,2015年后美国深度介入南海问题的缘由,在于宣称在南海存在两大重要利益。一是所谓“自由通行权”。美国宣称,考虑该区域对于全球经济、贸易、能源、军事的重要地缘价值,直接关乎世界经济尤其是美国及其亚太主要盟国的经济发展和外部安全,因此所有国家在该区域均应享有充分的海洋“航行自由”(FON)。二是所谓维护“地区稳定”。随着亚太区域经济的高速发展,南海及其周边地区已经成为当前世界经济中最具活力且具备相当规模的区域之一。维持该地区安全形势的总体稳定,被认为是涉及美国及其地区盟国、伙伴国的重要利益。与此同时,其他被列入到美国国家利益范围的相关问题还包括:美国对地区盟国、伙伴国所谓“安全承诺”;处理与中国的总体关系等。<sup>②</sup>

总的来看,1995年至2016年的二十年时间里,美国的南海政策主要存在四大特征:①美国对南海问题的关注程度存在明显的不连贯性。特别是前期,主要是对所谓的“突发事件”做出政策回应;②美国至少在政策宣示上对南海岛礁主权和海洋权益争端“不持立场”;③美国将维护所谓“秩序和准则”作为其南海政策的基轴;④美国的南海政策与其全球战略相联系并存在内在机理的一致性。<sup>③</sup>然而应当看到,在该阶段行将结束之际,美国南海政策正酝酿着大变动。尤其是以2015年为重要节点,美国开始一改早先主要以政策宣示和外交手段插手南海问题的战略路径,开始将我正当维权行动视为中国“挑战”其地区霸权地位进而“主导”地区事务的先声,倾向于综合运用外交攻势和军事力量正面挑战我主权权益主张,阻碍了两国关系的正常发展,加剧了地区相关国家在既定议题上的猜忌与不和,推动了地区紧张局势的不断升级。

## 二、特朗普政府的南海政策: 逻辑与实践

2017年1月20日唐纳德·特朗普(Donald

Trump)就任美国总统以来,美国大战略开始出现较大调整。在“美国优先”口号下,特朗普政府将应对“大国竞争”、尤其是中俄等所谓“修正主义”大国的竞争视为政策重点;在经济上撤回对全球自由开放经济的支持,为被全球化“削弱”的美国制造业提供保护性关税;在军事上加大投入、进一步强化实力、保持军事实力的绝对优势地位,同时又强调远离是非,军事力量只限于保卫美国自身安全;置疑战后美国的国际机制设计,尤其是国际安全机制设计,强调获得单方面的优势或好处;淡化美国传统的全球安全视角,在鼓励盟国担负更多责任同时,部分撤回海外安全承诺。这与以往美国力图通过维系其主导之下的国际政治经济体系进而实现国家安全和国家利益最大化的传统思路存在较大的差异。<sup>④</sup>

尽管就任当年特朗普政府的亚太安全战略重点在于以所谓“极限施压”(maximum pressure)政策以求尽快解决朝鲜核问题,但在应对“大国竞争”逻辑指引下,特朗普政府在短暂停止在南海“航行自由行动”约3个月后,很快便在南海问题上重新保持相当的政策关注力,以此向中国持续施压。2017年6月,美时任国防部长詹姆斯·马蒂斯(James Mattis)的讲话为美军的军事行动提供了解释:“尊重航行自由,维护国际规范,对印太地区的和平和经济增长至关重要”,“美国将会继续在国际法允许的任何地区进行飞越、航行与行动,并通过在南海及其他地区的持续性行动以表明决心”。<sup>⑤</sup>当年12月《美国国家安全战略》报告的发布,更为特朗普政府

① Nicholas D. Anderson, and Victor D. Cha, “The Case of the Pivot to Asia: System Effects and the Origins of Strategy”, *Political Science Quarterly*, Vol.132, No.4, 2017, pp.597-598.

② Enrico Fels, and Truong-Minh Vu, eds., *Power Politics in Asia's Contested Waters: Territorial Disputes in the South China Sea*, New York: Springer International Publishing, 2016, pp.391-392.

③ 同②, pp.389-390.

④ 葛汉文:“‘拒绝衰落’与美国‘要塞化’:特朗普的大战略”,《国际安全研究》,2018年第3期,第92-93页。

⑤ James Mattis, “First Plenary Session: The United States and Asia-Pacific Security”, The International Institute for Strategic Studies, June 3, 2017, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2017>.

行动提供了系统的理论和逻辑指引。该报告称,在“印太”(Indo-Pacific)区域内存在所谓“自由”世界秩序观与“压迫”世界秩序观的地缘政治竞争:“中国对前哨(南沙岛礁)的建设和使之军事化,威胁了贸易的自由流通、威胁其他国家的主权、破坏了地区稳定”。在南海问题被提升至中美两国地区竞争、甚至是全球秩序竞争的逻辑下,美国宣称将在军事上“保持前沿部署,慑止及(如需要的话)击败任何敌手”;外交上“将扩大与印度的防务合作,重振与菲律宾、泰国的同盟关系,强化与新加坡、越南、印尼、马来西亚等国的伙伴关系及海上合作”。<sup>①</sup>

在此指导下,2017年5月美国恢复其在南海的所谓“航行自由行动”,驱逐舰“杜威”号擅自进入我美济礁邻近海域12海里;7月“斯坦塞姆”号导弹驱逐舰进入中国西沙群岛领海;8月美“麦凯恩”号导弹驱逐舰进入美济礁邻近海域12海里;10月美“查菲”号驱逐舰在西沙群岛海域巡航。2018年,美海军于1月(“霍珀”号导弹驱逐舰)、3月(“马斯丁”号导弹驱逐舰)、5月(“希金斯”号导弹驱逐舰和“安提塔姆”号导弹巡洋舰)、7月(“斯坦塞姆”号)、9月(“迪凯特”号导弹驱逐舰)不断派遣主战舰只进入我中沙群岛黄岩岛、南沙群岛美济礁、南薰礁、赤瓜礁、西沙群岛邻近海域进行所谓“航行自由”。进入2019年后,美军此类行动频次继续提升:1月7日“麦坎贝尔”号导弹驱逐舰擅自进入我西沙岛礁12海里内巡航;2月11日“斯普鲁恩斯”号、“普雷贝尔”号进入我南沙美济礁12海里内巡航。<sup>②</sup>特别是2018年9月30日,美舰“迪凯特”号在执行此类行动时,于南薰礁附近与我维权舰只险些发生碰撞事故,大幅加剧了双方冲突风险。<sup>③</sup>

在外交领域,至少在南海议题上,特朗普政府一改在其他场合和议题上对多边外交的消极态势,反而开始积极致力于在该区域构建更广范围和更高层次的政治、军事合作机制,以期借南海议题对我形成群体性压力。尤其以推进“印太”战略为牵引,特朗普政府以中国在南海“填岛、建设前哨基地、将争议海上地物军事化”为所谓“依据”,与日本、澳大利亚、印度等域外国家不

断强化军事安全联系,甚至有组建将中国排除在外、以中国为主要对手的地区军事安全框架之势。在美国要求下,包括日本、澳大利亚、印度、英国、法国等西太、印太、甚至更远地域的南海争端非当事方不断就中国南海所谓“航行自由”和“军事平衡”等问题指责我国,部分国家甚至直接参加美军“航行自由行动”,以反对中国的“过度”领土主张、确保南海的“航行自由权”。<sup>④</sup>

值得关注的是,与奥巴马政府相比,特朗普政府现在开始更多地将中国在南海问题上的合法主张和维权行动视为对美国区域军事存在的直接挑战,甚至视为崛起中的中国对美国主导下的全球秩序乃至其“全球领导地位”的破坏,是当前“大国战略竞争”的重要组成部分,而非是一个特定的、孤立的、对美国利益影响有限的国际争端。2018年10月,美副总统彭斯在其发表的著名演讲中就公然声称中国“当前已经在人工岛礁上部署先进的反舰和防空导弹,使之成为军事基地”,中国正在“以前所未有”的方式使用其权力。为此,美国“将继续根据国际法允许和国家利益要求的任何地方继续飞越、航行和行动。我们不会被吓倒,我们不会屈服!”<sup>⑤</sup>正是在此类说辞的渲染和指导下,美军近两年来在南海针对我方的军事活动数量规模大幅上升,行动方式日渐顽固、露骨,对我国家安全和

① The White House, *National Security Strategy of United States of America* (2017), Washington D. C.: The White House, 2017, pp.46-47.

② Ryan Browne, “US Warships Again Challenge Beijing’s Claims in South China Sea”, CNN, February 11, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/02/10/politics/us-ships-south-china-sea/index.html>.

③ Luis Martinez, “Chinese Warship Came within 45 Yards of USS Decatur in South China Sea: US”, ABC News, 1 October 2018, <https://abcnews.go.com/Politics/chinese-warship-45-yards-uss-decatur-south-china/story?id=58210760>.

④ “France, UK Announce South China Sea Freedom of Navigation Operations”, Naval Today, 6 June 2018, <https://navaltoday.com/2018/06/06/france-uk-announce-south-china-sea-freedom-of-navigation-operations/>.

⑤ “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China”, the White House, 4 October 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>.

周边安全施压力度不断加大。

但是应当看到的是,当前美国的南海政策实际上与特朗普的大战略存在逻辑上的内在紧张。一方面,特朗普大战略调整的关键在于,在极力强化自身实力的同时,慎重使用武力、注意节省资源,而非在地球的遥远一端(如阿富汗、伊拉克及叙利亚)“虚耗”国力。这种思路显然与当前美国在南海愈发激进的军事冒险存在明显的逻辑冲突。与此同时,特朗普大战略调整的又一重点,则是在“美国优先”口号下放弃奥巴马时代格外推崇的多边外交努力,削减长期以来对国际机制的战略投入,尤其强调再度审视其早先显然过于宽泛的海外安全承诺,这又与当前部分美国高官(特别是前国务卿雷克斯·蒂勒森)所力推的、构筑主要针对中国南海问题的“印太”战略同盟存在精神上的矛盾。因此,特朗普政府一方面宣称要尽力减轻海外安全负担,另一方面却在全球范围内(尤其是南海)继续显示和运用美国超大规模的武力;一方面希望摆脱多边机制约束及压力,另一方面却又重回构筑同盟、继续扩大其安全承诺的传统思路。此类看似矛盾的现象,可能印证了这样一个事实,即:特朗普政府对外政策的基轴,已从奥巴马时代范围异常广泛的海外利益关切转向了集中“应对大国竞争”,特别是与中国的大国竞争。美国在努力强化自身经济与军事实力同时,撤出(或努力撤出)其在中东、欧洲等地区的防务义务和军事负担,根本目的就是将注意力进一步转向东亚,采取多种手段,以争取在应对中国上取得较以往更加显著的战略与军事优势。

### 三、美国的南海战略<sup>①</sup>:困境与选择

近年来,随着南海争议各方利益博弈日趋明显、域外大国在南海问题上的态度和行动愈发具有挑衅性、连同由此引发的地区安全形势空前紧张,美国战略学界围绕南海问题的讨论日益激烈,对2011年以来美国在南海问题上的政策表达出相当程度的不满和批评。部分美国

学者指责,进入21世纪以来,中国正在用“切香肠”(salami slicing)战略以求强化在南海的地缘政治地位,“不断侵蚀美国长期以来保卫的国际规范和国家利益”;<sup>②</sup>尤其是2013年开始在南沙群岛的岛礁建设,使得中国在南海这个极其关键性的战略要道已逐步占据压倒性优势。与之相比,尽管奥巴马、特朗普两届政府不断努力试图采取“有效”的回应,但美国在南海问题上的政策应对大体上是失败的:奥巴马政府在中国进行岛礁建设之初(2013年到2015年)反应迟缓甚至坐视不理,后期(2015年到2016年底)则举止失措以至收效甚微;<sup>③</sup>特朗普执政之初(2017年1月到5月)对南海问题选择性遗忘,之后(2017年5月至今)政策又骤然激进。这些学者由此认为:近十年以来,美国实际上并没有一项全面的、连贯的、有效的南海战略,其仓促的应对,效果可疑,实质于事无补。而美国政策的数次摇摆和重心转移,使其不仅已经并将继续经受长时间的“战略透支”,更在南海遭受了反复的政策失败。<sup>④</sup>

为此,当前不少美国战略学者认为,随着中国的“前进”和美国动机空间的“减少”,南海形势正处在一个极为关键的阶段。他们建议,美国的南海战略,必须在“推回”、“遏制”、“抵消”与“接纳”等四种路径之间做出大致明确的选择。

<sup>①</sup> 笔者认为,就概念而言,“政策”意为一国政府已经确定并在执行当中的措施、手段的实践;而“战略”则为就某一宏大问题所进行的总体筹划,观念思想因素占多,当然也有战略实施过程。此处之所以用“战略”一词,主要谈美国战略学界就相关问题所进行的战略筹划,这与前两节论述的政府的具体举措存在不同。

<sup>②</sup> Hal Brands, and Zack Cooper, “Getting Serious about Strategy in the South China Sea”, *Naval War College Review*, Vol. 71, No. 1, 2018, p. 13.

<sup>③</sup> 很多美国学者批评道:奥巴马政府的南海政策实际上就是其著名的对朝“战略耐心”(strategic patience)政策的延续。但这个政策不仅无法解决朝鲜问题,类似的思路也导致美国在南海问题上无所作为,最终成为了“战略静默”(strategic silence):“既没有阻止中国填岛,之后又没有阻止中国将之军事化”,“航行自由行动”开始地既迟缓,数量亦有限,美国政府的重视程度也不够”。Donald K. Emmerson, “South China Sea: US Bargaining Chip or Key Interest?” *YaleGlobal Online*, 1 June 2017, <https://yaleglobal.yale.edu/content/south-china-sea-us-bargaining-chip-or-key-interest>.

<sup>④</sup> 同<sup>②</sup>。

择,以改善美国面对的愈发“严峻”的战略困局。<sup>①</sup>

(1)所谓“推回”(Rollback)战略,即建议美国政府立即采取“强制行动”迫使中国放弃其在南海的既有所得,包括放弃对南沙人工岛屿、西沙群岛的控制、甚至迫使中国放弃“九段线”要求。最少也是放弃在南沙岛礁上增设的军事设施,恢复2013年前的状态。这个最野心勃勃的选项,要求美国不仅是“简单阻止中国的冒险”而是要将局势扭转,为此不惜接受军事冲突的损失。这种战略的“好处”在于,能够最快地消除中国在该区域对美国利益的“威胁”,恢复美国的“可信度”,采取最激进的手段会取得最佳效果;缺陷是危险性极大,美国必须准备战争(包括军事袭击和军事封锁),准备承担相当严重的报复和损失以及战争升级的风险。同时,地区国家由于担心被卷入,会强烈反对。<sup>②</sup>

(2)“遏制”(Containment)战略。其要义,在于接受中国在南海的当前所得,但强调美国必须立即“划出红线”,防止中国再次“得寸进尺”。这种战略比“推回”风险要小,执行难度也稍低,但是同样严重依赖军事手段,包括威胁使用武力。这个战略主要靠军事威慑来“阻止”中国在南海采取进一步行动,但由于不是让中国“屈辱地吐出所得”,因此相对会引发较小的反弹。该战略执行,必然是长期性的,花费高昂,同时困难重重,存在爆发军事冲突的风险。与“推回”战略一样,“遏制”战略成功的关键在于美国必须有在南海同中国开战的决心,“这个决心是该战略不需打仗并取得成功的关键”。<sup>③</sup>然而,该战略同样存在巨大风险:随着中国实力和信心的不断增强,美国在南海的军事行动会面临更大的困难,会付出更高的代价,甚至必然将导致军事摩擦。同时,该战略在外交上困难重重,美国盟国和伙伴国看似不大可能冒公开得罪中国的风险而支持美国。<sup>④</sup>

(3)“抵消”(Offset)战略。同奥巴马的南海政策存在精神上的共通之处,该战略不寻求阻止中国在南海的进一步“进攻性举动”,但强调采取其他措施(如外交、经济和其他手段)对

中国行动进行“惩罚”,使中国遭受损失、抵消其在南海空间“扩张”所导致的后果影响,以强化美国在地区的总体态势。这个战略的所谓“益处”,在于不用同中国直接军事对抗,而在于使用其他手段以包围、孤立中国。这种战略相信,中美两国在南海乃至亚太、甚至“印太”区域的斗争,最终胜利不在于谁控制南海的若干岛屿,而在于谁能通过更好地争取、编织和强化地区的同盟国和伙伴国网络,从而最终赢得区域主导权。然而,美国学者同时认为,这种“战术悲观”但“战略乐观”的战略,总体上是被动的,对现状于事无补,既无法阻止中国巩固既得成果,甚至继续造岛或夺岛,还会因其效力难以及时彰显而动摇地区国家对美国的“信心”。另外,采取外交、经济等手段能否取得预想成果,把握不大,战略执行难度却极大。这种战略实际要求,美国“必须学会走钢丝”：“它必须足够强硬使地区国家相信美国没有放弃南海,但也须避免过于强硬从而吓倒那些不想被直接卷入中美冲突的地区盟国和其他国家”。<sup>⑤</sup>

(4)最后则是“接纳”(Accommodation)。与以上三种路径不同,这种战略承认美国在“中国后院”与中国竞争之花费高昂、旷日持久并存在巨大危险,因此美国应避免用军事、外交和法律手段挑战中国,承认中国对南海甚至亚太地区的实际主导地位,当下则是力争确保中美之间能够“相对平稳地”交接对该地区的主导权。这

① Hal Brands, and Zack Cooper, “Getting Serious about Strategy in the South China Sea”, *Naval War College Review*, Vol. 71, No. 1, 2018, p. 14.

② 特朗普政府前任国务卿雷克斯·蒂勒森(Rex Tillerson)就表达出这种倾向,他曾要求美国不仅需要阻止中国进一步的岛屿建设和将其“军事化”,甚至还要使用美军将这些已建岛礁进行“隔离”或“封锁”,以防止中国“接近这些岛屿”并将之逼退。Nicholas Borroz, “How Trump Can Avoid War with China”, *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol. 4, No. 3, 2017, p. 614.

③ 同①, p. 21.

④ 地区很多国家均在担心这种前景,即在南海发生局部武装冲突时被迫要在其最大经济伙伴(中国)与长期的军事盟友(美国)之间“选边站”。见 William T. Tow, “President Trump and the Implications for the Australia-US Alliance and Australia’s Role in Southeast Asia”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 39, No. 1, 2017, pp. 50-51.

⑤ 同①, pp. 22-25.

种战略的益处在于:美国不会与中国产生冲突,花费较少,能够保持盟国和伙伴的大体安全(不包括它们对争议岛屿的主张)。美国还可借此同中国进行利益交换,从而能够让美国将战略重心放在其他关键性区域或领域,如朝鲜、伊朗、俄罗斯、恐怖主义、跨国犯罪和大规模杀伤性武器扩散等。但是,该战略的代价是会使盟国和伙伴国对美国“信心破产”、地区同盟体系解体以及美国在这一关键地区整体利益的“大挫败”。另外,该战略虽在短期内会减少军事对抗风险,但美国的“退缩”及其在效果上对中国的“鼓励”和“纵容”,会在未来更长的时段内实际加大同中国发生“终极决战”的可能性。<sup>①</sup>

在不少美国学者看来,当前特朗普的南海政策实际上是排除了两个最为极端的战略选项(“推回”和“接纳”),而将“遏制”与“抵消”列入可选范围。或者说,采取了一种混合式战略,即以“遏制”手段对抗美国战略学界最为担心的“夺岛”(如2014年仁爱礁)、进一步“建岛”(如2013年后的岛礁建设)和划设防空识别区(类似东海);而以“抵消”战略对抗中国不那么“激进的”行动(如非军事力量活动)。当然,很多美国学者也承认,这种混合战略不一定确保成功,因为并不会削弱中国已经取得的“军事—地缘政治成果”,也无法消除中国未来可能的“施压”和“进攻”。同时,这种战略说易行难,难以精确执行,无法避免危机爆发和消除安全两难,并且随着中国力量的进一步增长,实际效果将被进一步削弱。但考虑到美国在南海问题上长期没有一项清晰连贯的战略,特朗普当前所采取的此类混合战略,即以更大的力度继续“软硬兼施”,可能是在诸多利弊皆有的战略类型中的一个次优的选择。<sup>②</sup>

#### 四、对中国应对策略的几点思考

进入21世纪第二个十年之后,中国的地缘政治环境总体上已出现显著变化:综合国力的发展与国家发展利益的拓展,使得中国对外战略的关注点在地理空间上大幅前移,不论是在陆地抑

或海洋,均是如此。尤其在海洋方向,在国家实力高速发展的驱动下,中国国家利益(岛礁主权归属)、发展利益(海洋贸易、渔业生产和资源开发)、安全利益(确保海上军事安全)的现状甚至窘境,均严重落后于中国现实意义上和心理意义上的整体需求。与此同时,域外霸权国家、地区部分利益攸关国家和南海沿岸既得利益国家,出于维持对其有利(尽管远非公正、合法、合理)之现状目的,对中国的海洋权益主张存在近乎天然的敌意。上述两种情势相结合,使得南海方向的海洋权益之争和部分国家眼中的地区主导权之争,在当下及未来一个较长历史阶段内存在进一步激化趋势,南海问题的复杂性、重要性及对地区安全的影响程度均显著提升。

作为域外国家,美国以军事和外交手段长期介入这一具有“非凡”地缘政治价值的空间区域,甚至在部分时段实际主导了该区域的军事—安全架构。然而,随着近年来诸多事件、事实或趋势的急速发展,在实力相对衰落的情势或预期下,美国在地区权势结构体系中的绝对优势地位,显然已非二战结束与冷战结束之初那般牢固。尽管如此,不可低估所谓“霸主诱惑”(hegemony's temptation)对美国政策的显著影响。同时必须看到,虽然特朗普政府政策与奥巴马执政后期的南海政策在精神逻辑乃至路径选择上实际差别有限(均注重以军事和外交两手以反对中国的权益主张及维权行动),但特朗普极端现实主义的政策思路、求变求快乃至存在极大“不确定性”的决策风格、力图一改奥巴马时期“无所作为”的勃勃雄心、对应对“大国战略博弈”的极强看重,以及由此而来的对南海问题重视程度的上升及对美国军事干预时机、力度和方式的不断试探,均导致美国在南海采取进一步军事冒险的可能性有所增强。几乎可以肯定,美军在南海的“航行自由行动”短期不会停止,甚至还将更加频繁;我国在未来几年里

<sup>①</sup> Hal Brands, and Zack Cooper, “Getting Serious about Strategy in the South China Sea”, *Naval War College Review*, Vol. 71, No. 1, 2018, pp. 25-26.

<sup>②</sup> 同<sup>①</sup>, pp. 28-29.

采取进一步维权行动时,将不得不面对美国愈发加大的军事压力、甚至是直接的军事干涉。

尤其需要注意的是,随着中美两国国家实力对比的发展变化,有关“中美之间必有一战”的观点在美国战略学界甚至特朗普执政团队当中已然成为热门话题。<sup>①</sup>而作为两国间重要的博弈议题之一,奥巴马在2015年便正确提醒道:“南海的紧张局势提醒人们注意升级的风险。”<sup>②</sup>正如上文所述,如果美国战略学界乃至决策界放任这种自2015年以来便已初显端倪、当下已经异常凸显的危险情势(特别是有关美国应在南海准备战争、准备承担严重损失、准备将中国“推回”的热烈讨论)继续发展的话,那么几乎可以肯定:中美之间的“修昔底德陷阱”爆发于海上、尤其是南海的可能性无疑将大幅增加。而一场当前世界最大的海洋霸主国家同新兴的海上强国之间的较大规模武装冲突,其后果必然对自20世纪下半叶以来延续至今的地区安全架构、国际秩序与全球权势格局造成颠覆性的影响。

面对美国南海政策调整的逐步深入,在南海问题上必须要有危机意识。长期以来贯穿美国决策界的两大精神思路(即“国际自由主义”与“国际政治现实主义”),均可在南海问题上觅得发难的理由:“国际自由主义”指责我在南海的正常维权是对美国主导下的国际秩序“规则”、“原则”和“价值”的破坏,甚至是对现行国际政治经济体系与国际安全架构的颠覆;而所谓“国际政治现实主义”,则将我对南海的权益主张视为是“主导南海、进而东亚乃至整个亚太区域”进而将美国影响逐出这一地区的先声,而对这一地区的控制长期以来被认为构成了美国全球地缘战略的两大柱石之一。<sup>③</sup>因此,在中国“加快”南海维权活动预期下,那种认为美国在南海“让步”便意味着美国开始放弃其对外政策“核心与原则”、意味着美国主导下国际秩序崩坏、甚至“美国治下和平”就此终结的看法,在部分美国决策界和战略学界精英当中已经存在一定程度的共识。南海问题也不再被认为仅仅事关“世界另一端的几块无人礁石”<sup>④</sup>,而是被视作了地区主导权之争、国际秩序之争甚至是世界霸权之争。

但同时,我们要更加具备战略信心:在国家权势相对衰落的背景下,尤其是考虑到当前美国战略重点在空间和议题上的广泛性与异常复杂性,特朗普政府实质已经无力在所有议题上全面开战,唯冀集中力量一个接一个解决,这从2017年初特朗普就任之后美国政策重点(朝鲜、中东、伊朗、俄罗斯、经贸摩擦、移民、边界安全)的不断转移(甚至不断受挫)中便可以得到极为明显的体现。即使是在亚太地区,美国面对的地缘政治难题,范围广泛、严重牵涉战略精力且短期内显然无法解决。<sup>⑤</sup>中国则不同:改革开放以来,中国经济的高速发展以及由之而来的国家软、硬权势的大幅跃升,为中国在与美国的战略博弈、尤其是在南海的战略博弈提供了更为坚实的基础。特别受益于地缘距离的邻近、巨量的可用资源、求合促和的政策诉求,使中国已经开始实质性改变所在地区安全形势的整体面目。<sup>⑥</sup>

21世纪进入第二个十年以来,由于在议题、范围上内生和衍生的极端复杂性和广泛关联性,在当前国际形势显著变动背景下,南海问题对我国国家安全、地区形势发展乃至全球地缘

① 特朗普前首席顾问、普遍被认为是其政治谋主的斯蒂夫·班农(Steve Bannon)在2016年预言:未来十年美中之间必有一战。Nicholas Borroz, “How Trump Can Avoid War with China”, *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol.4, No.3, 2017, p.613.

② The White House, *National Security Strategy (2015)*, Washington D.C.: The White House, 2015, p.10.

③ 见[美]兹比格纽·布热津斯基著,中国国际问题研究所译:《大棋局:美国的首要地位及其地缘战略》,上海人民出版社,2007年版,第45页。

④ 美国参联会主席约瑟夫·邓福德(Joseph F. Dunford)语。据《纽约时报》报道,2016年在美国国会听证会上,邓福德询问时任太平洋总部司令哈利·哈里斯(Harry Harris):“你是否会为世界另一端的几块无人礁石(指中国黄岩岛)而战?”转引自瓦西里·卡申:“中国南海领土争端”,俄罗斯卫星通讯社,2016年4月6日, <http://sputniknews.cn/opinion/201604061018738992/>。

⑤ Thitinan Pongsudhirak, “Southeast Asia and the Trump Administration: Between a Rock and a Hard Place”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol.16, No.1, 2017, p.9.

⑥ 根据新加坡东南亚研究院一份调查,有56%受访者认为美国未来在东南亚的介入将会减少。在被问及哪个国家或组织在该地区影响力最大时,74%受访者认为中国,18%认为是东盟,仅4%受访者认为是美国。Donald K. Emmerson, “South China Sea: US Bargaining Chip or Key Interest?” *YaleGlobal Online*, June 1, 2017, <https://yaleglobal.yale.edu/content/south-china-sea-us-bargaining-chip-or-key-interest>.

政治演进的关键性意义进一步凸显。<sup>①</sup> 特别是2013年以来,中国在南海的维权斗争所取得了阶段性的重大成果,一举改善了中国在该地区总体的地缘政治态势。<sup>②</sup> 未来,我国南海战略应在巩固现有成果基础上,重点与相关各方一道,加快推进真正适合东亚国家安全利益的区域安全机制建构。<sup>③</sup> 在此过程中,我们必须充分注意和利用地区各国之间在既定问题上关注点及政策实质的不同、分歧和摇摆,充分运用我国

在地区愈发增长的软、硬和巧实力,抵制域外霸权国家试图借南海问题构筑反华、遏华战略同盟、进而全面阻断我和平发展的企图,全力防止美国南海政策变为“遏制”为主甚至升级为“推回”,在坚定维护在南海的主权和相关权利基础上,塑造南海安全形势的总体战略稳定。

编辑 邓文科

## The Trump Administration's Policy on the South China Sea: Choice, Limits and Response

GE Hanwen<sup>1</sup>

(1. *Institute of International Relations, National University of Defense Technology, Nanjing 210039, China*)

**Abstract:** The South China Sea has been one of the most significant issues in Sino-US relations, regional security and even the evolution of global geopolitics. Since directly intervening the given issue in the middle 1990s, the US's policy on the South China Sea has experienced different stages, from policy declaration, diplomatic involvement to military intervention. The basic logic of the US policy builds on the so-called strategy of “defending the national interest and international norms”, “maintaining regional military balance” and “strengthening the US's primacy in the region”. After the presidential inauguration, the Trump administration's policy on the South China Sea is shaped by the mixed strategy of containment and offset. Based on radically and stubbornly using military and diplomatic tools, it has become a component to respond to the “strategic competition of great powers”, which increasingly influenced Sino-US relations and regional security. China's strategy on the region should focus on the changing circumstance, make full use of various measures, and effectively meet growingly serious challenges in this strategic direction.

**Key words:** US; the South China Sea; Policy; Freedom of Navigation Operations (FONOPs); China

① 不少美国学者判断:随着中美两国发展速度的差距,2030年可能是双方力量平衡的“破界点”。而在此时间点之前,中国南海甚至可能演变成“21世纪的西柏林”。Hal Brands, and Zack Cooper, “Getting Serious about Strategy in the South China Sea”, *Naval War College Review*, Vol.71, No.1, 2018, p.22.

② 美国国防部2015年指责,虽然南海权益各声索方均在进行填岛作业,但均无法与中国岛礁建设规模相提并论:“中国填岛2900英亩,越南80英亩,马来西亚70英亩,菲律宾14英亩,中国台湾8英亩”。Richard Q. Turcsányi, *Chinese Assertiveness in the South China Sea: Power Sources, Domestic Politics, and Reactive Foreign Policy*, Cham: Springer International Publishing, 2018, p.51.

③ 苏浩:“中国是维护南中国海和平稳定的负责任大国”,《太平洋学报》,2016年第7期,第46页;周士新:“关于‘南海行为准则’磋商前景的分析”,《太平洋学报》2015年第3期。