

东盟-湄公河流域开发合作(AMBDC)以及湄公河委员会(MRC)等现有次区域合作机制相互补充,协调发展,共同推进区域一体化进程。新形势下,中国与东盟国家合作项目应注意形成“涓滴效应”,使中国-东盟命运共同体建设落到实处,尽可能给本地区人民带来实惠。

菲律宾作为亚投行创始成员的最后一个人签约者也说明,尽管与中国存在较为突出的涉海主权争议,但发展经济、加快基础设施互联互通仍是菲最重要的国家民生政策议程。对于在海上丝绸之路建设中感到被边缘化的菲律宾,搁置争议,共同开发,对话解决分歧应是理性选择。共商、共建、共享海上丝绸之路,菲律宾不应成为旁观者和局外人。杜特尔特(Rodrigo Duterte)当选总统后,首先会见中国驻菲大使,表达了愿与中国进行对话并希望与中国加强基础设施建设合作的意向。如果菲律宾新政府能从对华关系大局出发,改变阿基诺(Benigno Aquino III)政府对美“一边倒”并对华偏执与对抗的政策倾向,加强与中国双边协商,双边关系存在转圜与发展的前景。

南海形势的复杂化当然不是“21世纪海上

丝绸之路”建设所期望的,南海问题的影响有其外溢性,但不是也不应成为海上丝绸之路建设的障碍。那种认为南海争端不平复,海上丝绸之路没法搞的说法至少是夸大其辞。南海争端的平复,需要有关各方共同努力。如果南中国海都成为建设海上丝绸之路的主要障碍,那很难想像超越南海的海上丝绸之路如何推进?海上丝绸之路建设涉及支撑海上通道的基础设施及海上管道建设项目,也还有更多陆上项目。南海问题涉及到争议方,也有非争议方,南海问题不是中国与东盟关系的全部。一些问题可能会影响中国与个别国家的互信,但总体上南海问题并没有干扰中国与东盟卓有成效的合作,中国与东盟国家展开的个别通道与合作项目建设如果存在问题,也并非都与南海问题有关。

建设“21世纪海上丝绸之路”面临机遇,也伴随挑战,特别是如何对待外来因素的干扰。中国与东盟关系是好的,合作也有成效。增信释疑、寻求共识、化解矛盾,加快战略对接、加快项目落地,排除干扰,推进中国-东盟命运共同体建设,需要中国与沿线国家共同努力。

## 美国的南海政策与当前的中美关系

倪峰(中国社会科学院美国研究所副所长、研究员)

南海问题已经成为国际舆论和地区地缘政治博弈的焦点,在前不久举行的七国集团(G7)峰会、香格里拉安全对话会以及中美战略与经济对话中,南海问题都是最引人注目的话题之一。从目前的形势来看,这一问题继续处在不断升温的轨道上,其如何演化将对地区局势产生重大影响。因为我本人是研究中美关系的,所以我想从美国的南海政策以及对中美关系的影响两个方面谈一下自己的认识。

### 一、当前美国南海政策的一些突出特点

南海问题的最基本性质应该是中国和南海其他声索国围绕着岛屿归属和海洋权益的争端。但是,随着2010年以来美国对南海问题的介入和介入程度不断加深,南海问题的性质正在发生重大变化。由最初中国同周边国家关于岛屿归属和相关利益的争端,正在演化成中美之间的战略竞争,而且日益成为中美战略竞争和战略博弈的一个焦点。

2010年7月,美国国务卿希拉里在东盟外

长论坛上声称:“在南海自由航行、亚洲海上事务保持开放状态、在南海地区尊重国际法,关乎美国国家利益”。美国开始正式介入南海问题。最初,美国的介入主要是在幕后,鼓动越南、菲律宾等国不断挑战中国的权益。自2014年起,美国的介入开始升级,美国助理国务卿拉塞尔(Daniel Russel)在当年2月5日的国会听证会上要求中国就南海九段线作出明确说明,这标志着美国从幕后走向前台。从2015年开始,美国的介入进一步升级,从“言辞上走向前台”发展到在“行动上走向前台”,同年2月底,美国派遣侦察机前往南海开展侦察行动,5月下旬,美军侦察机P8-A搭载美国有线电视新闻网记者前往永暑岛、渚碧礁和美济礁进行侦察。到了10月,这种“行动上的介入”进一步向“军事化”的方向发展,10月27日,美国导弹驱逐舰“拉森”号驶入渚碧礁12海里以内。自今年以来,美国南海政策狂飙突进的色彩愈加浓烈,表现出越来越强的全要素性和战略性,这种全要素性和战略性主要表现在以下五个方面:

第一,美国就南海问题的军事投入已经迅速由“骚扰”升级为“战略威慑”。2015年,当美国第一次派军舰到我岛礁附近巡航时,派来的只是一艘驱逐舰,不久之后又发生了B-52战略轰炸机“误闯”事件。短短的几个月之后,在今年3月1日,美国派遣了一个航母战斗群巡航南海。我们知道航母战斗群是一种战略威慑武器,在1995—1996年台海危机的时候美国曾经用过,显示着事态的一种升级,而且这只是比较显性的一种。2月26日,美国太平洋司令部司令哈里斯(Harry B. Harris Jr.)声称,将在西太地区追加部署更多的核潜艇,我们知道,核潜艇是一种静悄悄但威慑性更大的武器。而且在短短几个月内,美国就其在南海的军事力量展示从单体的驱逐舰和轰炸机急速拉升至战略武器层级,展示了美国在南海问题上与中国对峙的决心。从目前的情况来看,“斯坦尼斯”号航母已两次抵达南海地区,自第二次驶入该地区以来,其在这一区域逗留50多天,进行了一系列的军事演练和政治宣示。今年6月10日,美印日三国在

西太平洋海域举行了为期8天的海上联合军演,在这次军演中美日既派出了航母也派出了核动力潜艇。所有这些显示,美国似乎正力图通过这种军力的展示逼中国止步于近海。

第二,美国对南海区域争端的介入实现了全覆盖。我们知道,南海问题争端主要集中在南沙群岛区域。这也是过去一段时间中国与其他声索方以及美国博弈的焦点。在西沙群岛区域只有越南对中国领土提出非法主张,而且势孤影单。然而,今年1月30日,美国派出“威尔伯”号驱逐舰驶入了中建岛12海里水域,这是美方军舰过去很少“光顾”的区域,这显然不是一次简单的“光顾”,其中包含一种明显的意涵,这就是要将在南海问题上与中国有争议的国家都充分调动起来。5月22日,美国总统奥巴马访问越南,双方就经贸、航行安全、应对气候变化、教育、科技、解决战争遗留问题等达成了20项合作协议,其中,美国完全取消对越南杀伤性武器销售禁令被美方称为“是两国关系全面正常化的历史性步骤”,<sup>①</sup>奥巴马在访越演说中甚至还引用了越南对宋战争的名诗,在中越之间打入更深的楔子的用心昭然若揭。美国的行为对于我们这些研究中美关系的人来说,有一种恍同隔世的感觉,奥巴马访越就像是一个微型版的“尼克松访华”,只是“敌友关系”来了个乾坤大逆转,原来美国是拉着中国对付苏联,现在变成了拉着越南对付中国。

第三,美国正借南海问题不断加强与中国在东南亚地区争夺影响力的力度。今年2月15—16日,美国—东盟首脑峰会在美国加州举行,在南海问题不断炒热的背景下,把这么多的东盟国家领导集体拉到美国本土来开会其意味非比寻常,其发表的共同声明中有些问题虽未点名道姓,但指向性一看便知。而且开会的地点是安纳伯格庄园,这不由得让人产生各种联想。

第四,美国正在利用南海问题调动和整合

<sup>①</sup> “美国驻越大使:奥巴马访越之旅取得出乎意料的成功”, iinvestef 网站, <http://www.iinvestef.com/articles/5723.htm>。

中国周边大国和域外力量以形成对中国更大的战略压力和战略优势。自介入南海问题以来,美国不断地调动其他域外大国加入,尤其是从去年开始,美国正积极地打造一个所谓的美日印澳“钻石同盟”,在美国的推动下,这一“同盟”已初显雏形。去年年底,安倍访印,在随后发表的日印共同声明中,两国都提到了南海问题。今年2月26日,澳大利亚发表了2016年国防白皮书,提出要增加军费,南海局势紧张是理由之一。3月,美日印三国宣布将在南海地区举行联合军演。另外,美国还力图拉拢更多的域外力量介入南海问题。5月27日,在美日的推动下,七国集团(G7)首脑峰会在广岛《首脑宣言》中再次对南海问题进行表态,宣言在海洋安全部分强调尊重“航行和航空自由”,支持通过包括司法程序或仲裁在内的“和平方式”解决争端,并声称对东海和南海局势表示关切。6月5日,在美国的鼓动下,参加香格里拉安全论坛的法国国防部长声称,法国将敦促欧盟国家协调海军巡航行动,确保欧洲各国的海军在该地区保持“常规和可见”的存在,以“维护海洋法和航行自由”。就南海问题将这么多的域外大国调动起来,感觉美国是在下一盘大棋,这显然属于一种战略性的举动。

第五,从美国对华政策的视角看,南海问题变得越来越具有不可置换性。我们知道,在处理国与国关系的时候,为了求得关系的稳定、发展或者突破,相互之间往往会进行一些利益置换,这是国际关系中一种通常的做法。例如在尼克松和卡特政府时期,为了实现两国关系突破和建交,美国政府降低了对台湾国民党政权的支持,实际上大大小小的利益置换在中美关系的演进中是经常发生的。然而,从今年1月以来的形势来看,朝鲜半岛发生核试、射星等重大事态,中美经过沟通协调,就联合国制裁问题达成一定共识。在半岛局势高度敏感和紧张之际,按照常理,美国应该降低在南海问题上的调门。而事实是就在联合国制裁协议通过的前后脚,美国就迫不及待地派出了“斯坦尼斯”号航母战斗群巡航南海,这似乎是在向世界发出这

样一个信号,美国在南海问题上与中国对峙的战略重要性等同或高于朝核问题,无法进行置换!

结合上述五个方面,中美在南海问题的竞争显然是在一个循环升级的轨道上,美国对这种竞争的投入是全方位、全要素性质的,具有明显的战略性特征,在近期形成一种战略妥协的可能性是比较小的。

## 二、南海问题与当前的中美关系

中美关系广泛而又全面,南海问题显然远不是中美关系的全部。然而,随着南海问题的不断升温,尤其是近来美国南海政策的狂飙突进,南海问题已成为国际舆论场上有关中美关系最热门的话题,成为中美战略博弈最突出的焦点。从某种程度上讲,它已成为当前和今后一段时间中美关系向冲突、对抗方向升级最主要的牵引力量。如果我们从美国对外战略演进的基本逻辑来看,这一点就显得更为清晰了。

事实上,在美国对外战略演进的过程中,始终存在着一个重要性问题与紧要性问题如何平衡的问题。冷战期间,重要性与紧要性问题基本是重合的,如何对付苏联,既是一个重要问题也是紧要问题,因此,整个冷战时期美国全球战略的重点清晰、明确而又固定,这就是对付主要对手苏联,所有的政策几乎都是围绕着这一重点展开。冷战结束以后,美国对外战略发生的一个重大变化就是出现了重要性问题与紧要性问题的分离,这导致了一个非常有意思的现象——美国对外战略的重点不再是相对固定的,而是不断切换的,主要根据紧要性议题的变化而变化。比如说,在克林顿执政期间,美国的主要战略重点是如何消化和吸收冷战成果,战略重心仍是在欧洲。小布什政府时期,美国面临的最紧迫问题是恐怖主义威胁,美国的战略重点转向了恐怖主义肆虐的中东地区。而奥巴马政府执政以来,对外战略重心似乎是有些摇摆的,奥巴马上台之后不久就

提出要“重返亚洲”,与此同时,又被不断出现的各种紧要性问题所牵扯,如“阿拉伯之春”、“乌克兰问题”、“叙利亚问题”、“伊斯兰国问题”、“伊核问题”等等。然而,观察最近这段时间美国对外政策演进的轨迹,有一个现象特别值得关注,这就是重要性议题与紧要性议题在应对中国的问题上出现一种合拢和聚合的趋势。

奥巴马上台后不久就推出“亚太再平衡”战略表明,美国已经将应对中国的崛起当作一个越来越重要的问题来加以看待,与此同时,从最近这段时间美国在南海问题上的一系列举动来看,美国已将这个问题作为一个越来越紧要的问题来加以处理。今年4月,美国一家政策咨询机构称,奥巴马政府已将南海问题与“伊斯兰国”问题并列,视为美国对外政策面临的最紧要问题,并认为同为最紧要问题。“伊斯兰国”对美国的挑战正在缓解,而南海问题对美国的挑战仍在不断上升。<sup>①</sup>在美国看来,南海问题已远非岛屿争端和海洋权益问题,而是涉及到美国主导的海洋秩序,这包括所谓它对国际公共航道的维护、对国际纠纷的裁判权以及对国际事务的平衡能力,如果“听任”中国的行为将“危及众多东南亚国家以往的独立地位,美国的信用将难以维持”。<sup>②</sup>5月,美国国防部长卡特(Ash-ton Carter)在海军战争学院演讲中宣称,中国正在“构筑一座自我孤立的长城”,采取“前所未有的扩张主义行动”。把美国对中国的战略态势比喻成“宛如与前苏联持续近50年的冷战对峙”。他表示五角大楼会把最精良的武器“全部”派到太平洋地区,包括F-35隐形战机、P-8侦察机,以及隐形驱逐舰等等。一位美国国防部官员甚至放风说,美国正在进行因南海问题与中国摊牌的准备。所有这些表明,南海问题正在不断将中美关系引向对峙、对抗甚至某种形式的“新冷战”。

总之,随着美国南海政策的不断激进化,我们必须对它对中美关系可能产生的巨大冲击有所预警和防备,美国在南海问题上空前规模的战略举动,有可能带来空前规模的战略风

险。与此同时,我们也应看到,南海问题尽管日益凸显,但远非中美关系的全部,中美两国应当从构建中美新型大国关系这样的大战略和大思路来审慎地处理这组最重要的双边关系。正如习近平主席在前不久的中美战略与经济对话开幕式上指出的那样:“现在,我们正处在一个快速发展变化的世界里。世界多极化、经济全球化、社会信息化深入推进,各种挑战层出不穷,各国利益紧密相连。零和博弈、冲突对抗早已不合时宜,同舟共济、合作共赢成为时代要求。作为世界上最大的发展中国家、最大的发达国家和前两大经济体,中美两国更应该从两国人民和各国人民根本利益出发,勇于担当,朝着构建中美新型大国关系的方向奋力前行。”<sup>③</sup>

南海是我国海上战略拓展和维护海洋权益的主要方向之一。由于历史、现实和法律的因素,南海争端十分复杂,加上美国的插手,这个问题严峻地考验着我们的外交和战略智慧。我们要在坚定谋求在南海的国家利益的同时,更加清晰和令人信服地界定我国在南海的权利诉求,积极主动地处理矛盾和分歧,精准地把握好“时”、“势”、“度”和“节奏”,创造性地探索解决问题的办法。

① Don Lamothe: Gag Order Issued on South China Sea? Pentagon and Top Admiral Say No Way, <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/04/07/gag-order-issued-on-south-china-sea-pentagon-and-top-admiral-say-no-way/>.

② 同①。

③ “习近平出席第八轮中美战略与经济对话和第七轮中美人文交流高层磋商联合开幕式并发表重要讲话”,人民网, <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0607/c1024-28416069.html>。