

美国对南海有关争议的政策:1995—2017

(美)傅泰林著 齐 皓译*

【编者按】感谢傅泰林副教授授权《当代美国评论》刊发本文。近年来美国数次调整对南海有关争议的政策,南海问题成为中美关系中的热点问题。美国对南海有关争议的“言”与“行”影响甚至冲击了中美关系的健康发展,了解美国政策演变有助于应对未来中美在南海问题上的博弈。此文系傅泰林副教授从美方视角对美国政策的观察和解读,本刊刊发此文并不代表同意其观点。

【内容提要】本文回顾了1995年至2017年间美国对南海有关争议的政策演变,评估了美国加大介入南海有关争议对未来中美关系的影响。1995年至2017年,美国的南海政策呈现出四个特点。第一,美国已经改变政策,以应对南海有关争议紧张程度的变化。第二,美国南海政策的前提是对主权归属争议保持中立。第三,美国不断介入南海有关争议,更多强调维护领土主张的过程和原则,而非争议的最后结果或解决,尤其强调东盟和中国达成约束性的行为准则以管理冲突。第四,美国试图通过突显强制(政策)和违背习惯国际法的领土主张导致的成本,塑造中国在南海的行为。未来,只要领土和海上的管辖权争议得不到解决,相关国家采取宣示和具体行动维护其主张,美国将持续介入南海有关争议的管理。

【关键词】美国南海政策;南海有关争议;主权声索方;《联合国海洋法公约》

【作者】傅泰林(M. Taylor Fravel),麻省理工学院政治系副教授、安全研究项目成员。

【引用】傅泰林《美国对南海有关争议的政策:1995—2017》,《当代美国评论》,2017年第1期,第41~56页。

* 齐皓,中国社会科学院美国研究所助理研究员、博士。

一 引言

过去几年,东亚地区国际关系的一个关键特点是南海的领土主权争议和海事管辖诉讼日益紧张。尽管美国对任何存在争议的海洋地貌没有主权声索,但是对于这些争议的关注和参与,以及管理争议的程度不断提升。

美国对南海有关争议的政策有四个特点。第一,美国已经调整宣示的政策内容,以应对南海有关争议紧张程度的变化。换言之,在声索国紧张关系不断升级后,美国加强了介入争议的程度。在争议相对稳定的时期,美国没有调整南海政策和提升介入程度。

第二,美国南海政策的前提是在相互冲突的主权声索问题上保持中立。这意味着美国不选边站队,不支持任何国家对南海主权的声索。选边站队对美国来说成本很高,美国不想提升对中国主权争议的直接介入程度,也不想使南海问题成为中美关系的中心议题。然而,保持中立的原则和更多地参与管控争议之间存在矛盾,尤其是某一个国家被认为是加剧紧张局势的主要原因的时候。

第三,随着对冲突管理介入程度的不断提升,美国更多地强调主权声索应遵循的过程和原则,而不是谋求潜在争议的最终结果和解决,尤其强调东盟和中国应该达成具有约束力的行为准则以管理冲突。关注过程和原则旨在对主权问题保持中立的同时提升介入程度,减少不稳定性。一般的方法是明确表明所有声索方需要遵循的原则,并将这些原则作为美国政策的基础。

第四,美国的南海政策试图突显强制政策带来的成本和主权声索与国际法的不一致,以此塑造有关国家在南海地区的行为。中国的成本可能包括国家形象受损、与其他声索方的关系趋于紧张,以及在这些争议中美国与其他声索国的伙伴关系不断发展。然而,在中立原则的基础上,美国寻求更多地参与争议解决,而不是维护任何声索方的主张。

展望未来,只要关于领土和海上划界的争议继续存在,并且地区国家继续采取宣示性的和具体行动维护各自主张,美国对管理南海有关争议的介入将会持续。然而,即使争议没有得到解决,在紧张局势有所缓解的情况下,美国的介入程度也可能降低。由于南海有关争议与中国的相关性,南海问题将持续作为中美关系的议题。美国将通过平衡对争议管理的介入与对主权问题保持中立,寻求管控南海问题对中美关系的影响。

二 美国在南海的利益

美国在南海有两大重要利益:进入权和稳定性。首先,确保不受阻碍地进入南海地区的海域是美国最大的利益。从华盛顿的角度出发,在任何沿岸国拥有主权的12海里之外的海域,所有国家都享有公海自由,包括航行自由。商业和军事船只都享有《联合国海洋法公约》第56和87条中包含的公海自由权利。为此,自2007年以来,美国每年在马来西亚、越南和中国周边海域执行多种航行自由的“行动宣示”。^① 尽管细节不对外公布,但是这些行动发生在南海和其他区域。

不受阻碍地进入南海之所以对美国十分重要,有三个原因。第一,这是对地区经济运行的保障,其基础是广泛的地区和国际贸易。每年有价值超过5万亿美元的货物经过这一区域,其中与美国的贸易超过1万亿美元。^② 第二,不仅在东亚,还有世界任何地方,不受阻碍地进出都是美国投射军事力量的保障,因为很多美国军舰会从本土西海岸和日本通过南海进入印度洋和波斯湾。第三,在南海坚持航行自由原则是在全球坚持这一原则的一部分。

对美国来说,不受阻碍地进入南海的权利面临一些“威胁”。第一是中国对沿岸国在专属经济区内享有权利的解读。从2001年的EP-3侦察机事件开始,中国开始启动大量的法律论证,以限制其他国家在区域内的军事活动,尤其是美国的监视和侦察活动。^③ 中国主要反对美国在中国近海区域的行动,还将有可能在整个南海地区施加类似的限制。即使中国不限制符合《联合国海洋法公约》的军事行动,但是基于九段线所提出的历史性的权利主张,将使以上关切持续存在。第二是中国海军的现代化发展。假以时日,中国可以将美国海军舰船驱逐出这一海域。然而,考虑到南海具有广阔的水域,中国海军南海舰队很难在较短时间内具备这种能力。当前,南海舰队大概拥有8艘驱逐舰(其中5艘是现代化的)和19艘护卫舰。南海水域面积超过300万

① “Freedom of Navigation Operational Assertions,” Department of Defense, <http://policy.defense.gov/OSDPOfficesASDforGlobalStrategicAffairs/CounteringWeaponsofMassDestruction/FON.aspx>.

② Bonnie S. Glaser, *Armed Clash in the South China Sea* (New York: Council on Foreign Relations, 2012), p. 4.

③ Ren Xiaofeng, Cheng Xizhong “A Chinese Perspective,” *Marine Policy*, Vol. 29, No. 2, 2005, pp. 139 - 146.

平方公里,而且这个区域沿海国家众多,对任何国家的海军而言,要在这里实施海域控制都极具挑战性。

其次,美国在维护东亚地区的和平与稳定方面有巨大利益。正如开放和不受阻碍的进入权一样,地区稳定同样支撑东亚和美国的繁荣,冲突或激烈的安全竞争会影响用于发展的稀缺资源,对海上通道安全的威胁会减少贸易和跨境投资,无论是在本地区还是泛太平洋地区都是如此。

南海地区的稳定面临几大威胁。首先,对于各种海洋地貌,如岛屿和珊瑚礁,以及专属经济区内权利的主权争议,不同声索国之间可能发生武装冲突。中国和越南发生过两次冲突,第一次是在1974年围绕南沙群岛的永乐群岛(只有中越争夺),第二次是1988年对赤瓜礁的争夺。^①作为零和冲突,领土争议容易变为恶性的安全困境,并很快失控。其次,对稳定的第二个威胁是在不引发武装冲突的情况下,愈加频繁地使用强制手段以扩展国家的主权主张。美国认为,中国在2007年和2008年对南海地区的美国石油公司的“威胁”是这种强制行为的典型案例,这将增加不稳定性。^②再次,第三个威胁是这一地区正在发展中的海军现代化。不仅中国的南海舰队在进行资产重组和现代化建设,越南也投入重金加强南海的海上和空中力量,如从俄罗斯购买基洛级潜艇,增强越南自身的区域拒止能力。领土主权和海洋权利争议中不稳定性的螺旋式上升会演变为军事能力竞赛,强化安全竞争,增加发生冲突的概率。威胁的第三种来源与南海间接相关,围绕中国和美国分别“威胁”和“维护”在南海的自由进入权,潜在冲突发生的可能性将上升。为了应对中国新发展的“反介入/区域拒止”能力,包括反舰弹道导弹,美国军方已经发展出一种新的作战概念,即空海一体战,目的是确保美国在战时可以进入这一海域。在和平时期发展这种能力会导致军事竞赛,增加不稳定性。^③

① 关于中国过去在南海的行为,参见 M. Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes* (Princeton: Princeton University Press, 2008)。

② M. Taylor Fravel, "China's Strategy in the South China Sea," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, 2011, pp. 302 - 303.

③ 关于最近其他对美国在南海利益的阐述,参见 Jeffery A. Bader, "The U. S. and China's Nine-Dash Line: Ending the Ambiguity," Brookings, February 6, 2014; Daniel R. Russel, "Maritime Disputes in East Asia," in Testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, Washington, D. C., February 5, 2014.

除自由进入和保持稳定,美国还有其他与南海有关争议相关的利益。这些利益包括维持对地区盟国的承诺,同时不被盟国卷入具体争议中。另外的利益是维持与中国的稳定和合作性关系,东亚的海洋争议仅是中美关系的一部分,而非全部。最后是维持美国在地貌争议所涉主权问题上的中立立场。

三 美国对南海有关争议的政策

自冷战结束以来,尤其是1995年以后,美国对南海有关争议的政策很大程度上是反应性的。为了应对危及美国利益的南海事件,美国已经调整了政策内容。从以下几个明显的节点可以有效区分美国不断演变的南海政策。

(一) 1995年:中国控制美济礁

1994年后期中国控制美济礁之后,美国第一次对南海有关争议公开表明态度。为了回应对地区不稳定性不断上升的关切,美国在1995年5月通过国务院发言人发布了一份政策声明。^①这份声明中的美国政策包含5个方面。

(1) 和平解决争议。“美国强烈反对使用或威胁使用武力解决竞争性主张,敦促所有声索方保持克制,避免采取导致不稳定的行为。”(2) 和平与稳定。“美国有持久的利益维护南海的和平与稳定。”(3) 航行自由。“维护航行自由是美国的根本利益。所有舰船和飞行器在南海不受阻碍地航行和飞越是整个亚太地区,包括美国在内,和平与繁荣的根本。”(4) 主权问题上保持中立。“针对南海各种岛屿、暗礁、环礁和沙洲的主权声索的合法性,美国不持立场。”(5) 尊重海上规范,尤其是《联合国海洋法公约》。“美国严重关切不符合国际法,包括1982年的《联合国海洋法公约》在内的任何海洋权利主张或者在南海对海上活动的限制行为”。

在中国控制美济礁之后,南海有关争议的紧张程度虽然没有完全消失,但是有所缓解。20世纪90年代后期,中国与东盟开始进行关于南海有关争议行为准则的谈判。2002年,双方达成一项关于行为准则的宣言,其中包括将达成约束性行为准则的承诺。

(二) 2010年:应对声索方不断增长的紧张局面

2010年,美国决定扩展并明确对南海的政策,以回应2007年之后声索国

^① Daily Press Briefing, U. S. Department of State, May 10, 1995, http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1995/9505/950510db.html.

之间的紧张局面。从2007年到2010年中期这段时期,所有声索国都更加积极地坚持权利主张,并且不时地采取行动维护这些主张,这进一步加剧了紧张状态。这些行动包括:2006年和2008年,中国对投资南海海域开发的外国石油公司(包括几家美国公司)发出警告;2009年,中国向联合国一个机构提交关于扩展大陆架权利的主张和反诉;2008年和2009年,中国扣留了几百名在西沙群岛附近水域捕鱼的越南渔民;2009年3月,中国在距离海南岛75海里的水域阻止美国海军“无瑕”号搜集情报;2009年5月,中国在给联合国的一份普通照会中放入一幅包含九段线的地图,中国在南海北部实施季节性禁渔,中国海洋执法机构在争议水域巡逻的次数不断增加,中国海军在南海演习的频率提升、范围不断扩大;2009年和2010年,马来西亚和越南领导人象征性地访问南沙群岛;2009年2月,菲律宾通过所谓“群岛基线法”,对南沙很多岛礁提出主权主张;2010年4月,中国和越南的执法船只发生对峙。^①

到2009年时,美国开始更多地关注南海,主要原因有两个。首先,2008年中国对在南海海域进行开发的美国石油公司发出警告,这标志着中国开始挑战美国的商业利益,尤其是在南海地区。其次,中国对美国海军“无瑕”号和其他勘探船只采取的行动,再次引发关于中国如何对待公海航行自由的问题。美国对南海关注度的提升在2009年7月斯科特·马夏尔(Scott Marciel)的国会证词中有所反映。^② 2010年,奥巴马政府认为需要发布一份新的南海政策声明,按照时任奥巴马总统亚洲政策高级顾问杰弗里·贝德(Jeffrey Bader)的说法,上面所描述的紧张升级使美国官员决定“需要阐明新的、更加全面的美国南海政策”。^③

美国阐明新南海政策所选择的场合是2010年7月召开的东盟地区论坛年会。在闭门会议期间,美国和其他12个国家对南海地区的紧张局势表示担忧。国务卿希拉里·克林顿对美国立场做了公开声明,这是美国做此政策宣

① 关于这一时期事态发展的完整清单,参见 Michael D. Swaine, M. Taylor Fravel, “China’s Assertive Behavior—Part Two: The Maritime Periphery,” *China Leadership Monitor*, No. 35, Summer 2011, pp. 16–17.

② Scot Marciel, “Maritime Issues and Sovereignty Disputes in East Asia,” in Statement before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs Senate Foreign Relations Committee, (Washington, D. C., July 15, 2009), <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2009/07/126076.htm>.

③ Jeffrey A. Bader, *Obama and China’s Rise: An Insider’s Account of America’s Asia Strategy* (Washington, D. C.: Brookings).

示的最高级别官员。^① 在声明中,希拉里确认了1995年政策的核心要素,包括“在航行自由方面的国家利益”,反对“任何声索方使用或威胁使用武力”,并且对竞争性的领土主张“不持立场”。希拉里还增加了不包含在1995年声明中的美国政策的新内容,包括:(1)不用强制手段解决争议。(2)对“所有声索方合作性的外交过程”表示支持,包括有意愿“协助各种与2002年《南海各方行为宣言》相符的倡议和信任建立措施”。(3)支持制定完整的行为准则。(4)表明“对南海海洋空间的合法主张只能基于对陆地地貌的合法主张”。

总的来说,美国新的南海政策声明强调了应用于解决南海有关争议的、被广泛接受的国际原则。虽然中国没有被点名,但希拉里声明中的有关内容更多是针对中国而不是其他声索国。首先,关于“合理主张”的语言,说明美国反对中国基于九段线提出的任何海洋权利主张(除越南可能提出的历史性主张之外),认为这类主张与《联合国海洋法公约》不符,《联合国海洋法公约》的基础性原则是陆地决定海洋。其次,美国对于多边谈话的“合作性过程”的强调与中国的南海政策相对立,中国主张通过双边形式与每个声索国进行谈判。尽管美国对潜在的主权归属不持立场,但却对这一地区国家提出的海洋管辖权利主张的合法性以及管理或解决争议的过程有明确立场。因此,美国不会放弃中立原则或成为冲突的一方,但是确实加强了参与冲突管理的程度。

在这一时期,最引人注目的一个趋势是美国可能直接卷入到南海有关争议中。尽管美国在2009年(马夏尔的国会证词)和2012年5月(时任国防部长盖茨在香格里拉会议)表达了对南海的日益关切,但是在2010年7月的东盟地区论坛会议上却与其他国家(包括声索国和非声索国)相互协调,表达对中国导致南海紧张局势的关切。总共12个国家对海上安全或南海局势表示关切,这导致中国时任外交部长杨洁篪发表了严厉的讲话。^② 另外,《纽约时报》似乎将希拉里的声明错误地描述为美国将在争议中发挥直接作用,认为希拉里声明美国“将愿意协助在这个问题上的多边谈话”。^③ 然而,希拉里实

① “Remarks at Press Availability,” July 23, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>.

② “Foreign Minister Yang Jiechi Refutes Fallacies on the South China Sea Issue,” Ministry of Foreign Affairs, China, 26 July, 2010.

③ Mark Landler, “Offering to Aid Talks, U. S. Challenges China on Disputed Islands,” *The New York Times*, July 23, 2010.

际说的是美国支持2002年的《南海各方行为宣言》，鼓励“各方就完整的行为准则达成一致”“准备协助与宣言一致的各种倡议和信任建立措施”。《纽约时报》认为，尽管希拉里没有明确表示美国将成为冲突的一方，新的政策声明却暗示这是有可能的，但这个看法是不正确的。

根据2010年的新政策声明，美国表明在有关领土和海洋管辖权争议问题上保持中立，同时将以某种方式更多介入到争议中。当然，美国不是更多介入到争议中的唯一大国。在这一时期，日本和印度等国也对这一地区的局势表示关切。然而，考虑到中国被视为引发紧张局势的最主要因素，并且出于对中国不断提升的军事能力的关切，美国的介入可能起到限制中国声索南海海洋权利的作用。

直到2012年夏天，美国对南海有关争议的政策并没有发生很大变化，但有一个例外。这个例外是关于“协助”对话或谈话的讨论，从美国官员的谈话要点中消失。然而，美国继续强调在自由航行、和平解决争议、规避强制行为以及类似方面的利益。美国还继续强调声索国之间进行对话的重要性，并强烈支持在南海问题上达成行为准则。

(三) 2012年：黄岩岛与三沙市

2012年，美国的南海政策发生了细微变化。大致原因在于中国和菲律宾在黄岩岛发生的对峙，这导致东盟在其45年的历史中第一次没有发布联合声明。2012年4月初，在菲律宾海军试图拘捕在黄岩岛潟湖中进行渔业作业的中国渔民之后，控制黄岩岛的对峙拉开帷幕。2012年5月末，美国协助双方达成一项双方撤军的协议，但是中国在菲律宾军舰刚离开后返回了黄岩岛。2012年7月的部长级会议之后，菲律宾试图在东盟联合声明中提及黄岩岛问题，作为东盟轮值主席国的柬埔寨决定不发布联合声明。^①

2012年春夏，南海局势的紧张程度还因其他原因上升。2012年6月，中国宣布将提升南海岛礁的行政地位，以西沙的永兴岛为基地，建立地级城市三沙市。作为行政变化的一部分，中国人民解放军在岛上设立了一支卫戍部队。^② 2012年6月，越南发布了国家海洋法，内含对西沙和南沙群岛的主权主

① Guy De Launey, “Has Chinese Power Driven Asean Nations apart?” *BBC News*, July 19, 2012, Author Interviews.

② Dennis J. Blasko, M. Taylor Fravel, “Much Ado about the Sansha Garrison,” *The Diplomat*, August 23, 2012.

张,同时还使用先进的苏-27战斗机在南沙群岛第一次进行空中巡逻。^①

为了回应这些事件,美国明确表明了南海政策。2012年8月初,美国发布另一份关于南海的政策声明,^②这份声明由国务院发言人发布。声明重申和平与稳定是美国的利益,并表示关注到南海局势紧张程度的提升。不同于过去的是,这份声明明确指责中国,包括中国在黄岩岛的行为和建立三沙市。结果是,美国看起来转向了更加积极地介入争议,并潜在地对争议持有立场。声明随后重复了美国南海政策的其他要素,包括鼓励达成行为准则,明确主权主张内容与和平解决争议。然而,在2012年8月的声明之后,美国不再继续提及中国,回到了以前对适用于所有声索国的一般性原则的重视上。

(四) 2014年:中国在南海地区的“不断努力”

2014年2月初,美国发布了对南海的最为具体的政策声明。场合是国务院负责东亚与太平洋事务的时任助理国务卿丹尼尔·拉塞尔(Daniel R. Russel)在国会作证的听证会,这是关于美国亚太再平衡政策系列听证会中的一场。结果是,这份政策声明不仅是对事件的直接回应,而且成为众议院外交事务委员会召集听证会的一项功能。在美国看来,南海局势紧张的来源包括中国对菲律宾控制的仁爱礁施加压力,2013年夏季中国执法船只将仁爱礁包围起来。还有更为紧迫的担忧是,在2013年11月建立东海防空识别区之后,中国有可能在南海建立防空识别区。之后,海南省出台了新的捕鱼管理措施,并在2013年12月开始适用于南海,以及广为流传的2014年1月在南海曾母暗沙的中国海军军舰上的宣誓仪式,这些都加强了美国对中国在南海行为和主张的关切。其结果是,助理国务卿拉塞尔的证词表明美国的一个判断,即过去几年中,中国的行为说明正在对包含在九段线内的区域逐步加强控制。^③

对于美国的南海政策,拉塞尔的证词有三个方面值得关注。第一,像2012年8月的声明一样,美国指责中国采取的行动加剧了南海地区的紧张态势。中国是唯一被特别提到的增加地区不稳定性的声索国。第二,拉塞尔在证词中更详细地讨论美国的立场,即依照习惯国际法,“所有的海上权利主张

① “Vietnam to Conduct Regular Air Patrols over Archipelago,” *Thanhnieen News*, June 20, 2012.

② “South China Sea,” U. S. Department of State, August 3, 2012, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/08/196022.htm>.

③ Russel, “Maritime Disputes in East Asia”.

都应源自陆地,其他的主张要符合国际海洋法”。^①更重要的是,拉塞尔具体说明了希拉里2010年声明中明确暗示的内容,即中国的九段线不符合国际法,不能作为南海权利主张的合法基础。按照拉塞尔的说法,“中国依据九段线主张的任何不以陆地为基础的海上权利都与国际法不符”。^②第三,拉塞尔确认美国支持菲律宾的决定,即寻求在国际海洋法庭对中国提起仲裁,并将之描述为和平的、非强制解决争议的典范。

(五) 2014—2017年:中国填海行为与美国政策变化

2014年至今,美国的南海政策不断发生变化,包括为应对中国于2014年开始的填海造岛而做出的政策宣示,以及在南海重启所谓的“航行自由行动”。此外,美国的政策还涉及菲律宾对中国提起的国际仲裁。

2014年7月,在中国于早些时候开始修建人工岛之后,美国的南海政策关注转向中国的填海工程。美国国务院时任副助理国务卿迈克尔·富克斯(Michael Fuchs)声称美国已经“敦请声索国澄清并同意冻结任何导致争议升级和不稳定的行为和活动”,他还强调了“根本性改变当前现状的性质、规模和能力的变动”。^③

2015年,美国继续关注填海行为。在美国参议院外交委员会于5月13日举行的听证会上,拉塞尔强烈批评中国的填海行为,声称“不管在南海的礁石上堆了多少沙子,也不能制造出主权”。^④拉塞尔随后说,“如果所有的声索国承诺停止填海行为”,那么“紧张和风险就会减少”。时任国防部长阿什顿·卡特(Ashton Carter)在同月发出更加强硬的言论。他在与日本和澳大利亚防长的一份联合声明中“对中国在南海的填海行为表示严重关切”,并且,“敦促所有南海声索国自我克制,停止填海活动,采取措施缓解紧张局势,避免出现升级争议的挑衅性行为”。

在香格里拉对话会上,卡特详细陈述了美国对填海行为的立场。他声称,

^① Russel, “Maritime Disputes in East Asia”.

^② Ibid. .

^③ Michael Fuchs, “Remarks at the Fourth Annual South China Sea Conference,” Washington, DC, July 11, 2014, <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/07/229129.htm>.

^④ Daniel R. Russel, “Maritime Issues in East Asia,” US Department of State, May 13, 2015, <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/05/242262.htm>.

“美国严重关切南海填海的速度和范围”。^① 为此,他呼吁“所有声索国立即并永久停止填海”,他补充说,“我们还反对任何有争议海洋地貌的军事化”。在仲裁问题上,卡特强调,“美国将支持声索国寻求国际法律仲裁的权利以及其他和平解决争议的手段,同时我们反对任何强制性措施。”最后,卡特强调了美国之前在自由航行问题上的立场。他强调航行自由能确保南海地区的安全与繁荣,并声称,“美国将在国际法允许的任何地方飞越、航行和展开活动,就像美国军队在全世界任何地方所做的一样”“美国不会被阻止行使这些权利——所有国家拥有的权利”。

除这些宣示性政策之外,2015年另一个主要事件是美国在南海重启所谓的“航行自由行动”。尽管这类行动在之前进行过,但从未被公开讨论。^② 虽然这类行动没有被公开讨论过,但是却与美国认为的对西沙和南沙群岛中岛屿和礁石周围海域管辖权的“过分主张”直接相关。2015年10月26日,美国军舰“拉森”号行使所谓“无害通过”权利,穿过渚碧礁12海里内水域,挑战中国关于外国军舰通过领海需要中国批准的立场。后来的“航行自由行动”分别进行于2016年1月(中建岛附近)、2016年5月(永暑礁附近)、2016年10月(西沙群岛附近)、2017年5月(美济礁附近)、2017年7月(中建岛附近)和2017年8月(美济礁附近)。

2016年7月12日,南海仲裁案仲裁庭发布由菲律宾提起的南海仲裁的判决。总体上,美国采取了相对低调的态度。在一份声明中,美国国务院将这一案例描述为“对和平解决南海有关争议的共同目标的重要贡献。”^③ 声明中提到,在《联合国海洋法公约》框架内,“仲裁庭的决定是最终裁决,并且对中国和菲律宾都具有法律约束力。美国希望并期待双方都能遵守法律义务”。重要的是,声明中不包含美国寻求将判决强加给中国和菲律宾的言语,只是表示判决对两国都有约束力。与此相反,声明指出,“判决能够而且应该成为一

① “IISS Shangri-La Dialogue ‘A Regional Security Architecture Where Everyone Rises’,” US Department of Defense, May 30, 2015, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606676/iiss-shangri-la-dialogue-a-regional-security-architecture-where-everyone-rises/>.

② 关于美国“航行自由行动”年度报告,参见“DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports,” <http://policy.defense.gov/OUSDP-Offices/FON/>.

③ “Decision in the Philippines-China Arbitration,” July 12, 2016, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/07/259587.htm>.

次新的机遇,为和平解决海上争议的努力提供创新思维”。

唐纳德·特朗普当选美国总统后,美国的南海政策保持了连续性。迄今为止,唯一的政策声明由国防部长马蒂斯在2017年5月的香格里拉对话会上发表。^①马蒂斯强调了仲裁具有约束力,填海和人工岛的军事化导致不安定。他还重申卡特对航行自由的表述,称“我们将在国际法允许的任何地方飞越、航行和展开活动,并通过在南海以及其他地方的行动性存在表明决心”。马蒂斯强调,“我们在这一地区的行动表达了我们将保护自身利益和国际化所包含的自由”。

特朗普政府的南海政策的另一个变化是决定增加南海“航行自由行动”的频率。从特朗普就职以来,美国已经在南海进行了3次所谓的“航行自由行动”,分别在2017年的5月、7月和8月举行。相比之下,奥巴马政府在2015年10月到2017年1月的15个月内也仅仅进行了3次这类行动。

四 美国与南海沿岸国家的关系

随着对南海的宣示政策的不断发展,美国还加强了与几个南海沿岸国家的外交、经济和军事关系,尤其是与越南和菲律宾的关系。尽管一些活动开始于2010年之前,但是之后与越南和菲律宾的合作速度开始加快,合作包括防务和安全对话,以及港口访问和演习。

(一) 与越南的关系

美越关系的加深开始于最近一轮南海局势紧张之前。总体上,这反映了1995年两国关系正常化之后两国关系的发展。然而,合作的速度伴随着南海的紧张局势不断加强,尤其是在政治和军事领域。从2008年开始,两国每年都举办助理国务卿(助理外交部长)级别的政治、安全和防务对话。在对话过程中,美国在2010年开始讨论美越两国发展战略伙伴关系。2013年7月,在越南国家主席张晋创访美期间,两国宣布建立“全面伙伴关系”,以此作为发

^① “Remarks by Secretary Mattis at Shangri-La Dialogue,” US Department of Defense, June 3, 2017, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1201780/remarks-by-secretary-mattis-at-shangri-la-dialogue/>.

展双边关系的框架。^① 合作领域包括政治和外交关系、经贸往来、科学技术、教育和培训、环境和健康、战争遗产、保护和促进人权、文化、体育和旅游。2015年7月,越南共产党中央总书记阮富仲访问美国,他是历史上首位访美的越共中央总书记。奥巴马表示,美越两国已建立了基于相互尊重和互惠的建设性合作关系,深化了在教育、科技、安全、气候变化等领域的合作,两国应围绕“全面伙伴关系”深入进行讨论。2016年5月,奥巴马在访问越南期间宣布,结束对越南的武器禁运政策。奥巴马将武器禁运政策描述为“冷战遗留的痕迹”,声称随着两国关系正常化进程的继续推进,已经不再需要“基于两国意识形态分歧的”武器禁运。2017年5月,越南总理阮春福应特朗普总统邀请访问美国,双方发布《美越推进全面伙伴关系》的联合声明。声明中有关南海问题,两国一致表示,东海(即中国南海)是具有重要战略意义的航线,双方共同强调确保航行与飞越自由的重要性。双方一致反对使用武力或以武力威胁解决争议,主张在遵守国际法,尊重外交和法律程序的基础上和平解决争议。双方在联合声明中提到,两国确认在贸易问题上促进双边贸易,为双方企业创造有利经商条件的重要性,尤其是通过有效运用双方《贸易与投资架构协定》(TIFA),以建设性态度解决美越关系的议题。

2010年,美越双方军事关系开始加深。美国和越南开始举办年度防务政策对话反映出两国军事关系的加深。在进行防务对话的同时,两国还启动了一系列被五角大楼称为“海军交流活动”或者说是一系列低级别的交流和演习。2010年8月的标志性事件值得关注,越南一些政治和军事领导人登上美军航母“乔治·华盛顿”号,观摩南海的行动。类似的两国海军的交流活动分别在2011年7月、2012年4月和2013年4月进行。到2010年,美国海军还开始使用金兰湾国际港维修和保养美国海军的辅助性补给舰船。^② 从那时起,至少有7艘美军舰船在越南进行了维护。2011年9月,美国和越南签署

① “Joint Statement by President Barack Obama of the United States of America and President Truong Tan Sang of the Socialist Republic of Vietnam,” the White House, July 25, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/07/25/joint-statement-president-barack-obama-united-states-america-and-preside>.

② Nguoi Lao Dong “U. S. Navy ship enters Cam Ranh Bay for repair,” *VietnamNet*, May 2, 2013, <http://english.vietnamnet.vn/.fms/society/72996/u-s-navy-ship-enters-cam-ranh-bay-for-repair.html>.

发展双边防务合作的谅解备忘录,以指导正在进行的活动与交流。^① 2017年5月阮春福访美之前,美国向越南交付6艘巡逻艇及1艘巡逻舰。美国强调,此举旨在协助越南强化海上人道救援及防卫的能力。双方在随后的联合声明中一致同意加强双边防务关系,并就美国政府决定向越南移交汉密尔顿级巡逻舰、加强越南海上执法能力,以及美国航母访问越南港交换意见。总体来看,虽然南海有关争议不断缓和,但是美越在各个领域的合作正在不断加强。

(二) 与菲律宾的关系

与越南不同,菲律宾作为美国的盟国,一直与美国保持着军事关系,甚至在苏比克湾关闭、美军撤出菲律宾之后依然如此。从1991年开始,美国和菲律宾通常举行年度的“肩并肩”联合军事训练。另外,“9·11”事件之后,出于对恐怖主义的担忧,美国和菲律宾加强了在反恐领域的合作。2008年南海局势升温之后,美国和菲律宾提升了外交以及军事领域合作的总体水平。

回顾过去,2011年似乎成为美菲关系的转折点。2011年1月,美国和菲律宾第一次举办双方国务院和外交部官员参加的“双边战略对话”。按照时任助理国务卿科特·坎贝尔(Kurt Campbell)的说法,对话的目的之一是讨论如何“提升菲律宾的海上力量”,在其海域进行巡逻。^② 2011年5月,美国同意向菲律宾出售1艘汉密尔顿级海岸警卫艇,这成为实力尚弱的菲律宾海军的旗舰,被命名为“德尔皮拉尔”号。2011年11月,为了纪念美菲同盟建立60周年,美国和菲律宾发表《马尼拉宣言》,重申以《共同防御协定》作为双边关系的基础。宣言本身也提到在海上安全领域的合作,包括在航行自由、和平解决争议和采取“协作的、多边的、外交性过程”方面的利益共享。在签署宣言期间,借指菲律宾拳击冠军曼尼·帕奎奥获胜,希拉里声称“我们将一直与菲律宾站在一起,一起为实现我们所追求的未来而奋斗。”^③ 2012年1月,两国举行第二次双边战略对话。2012年4月,两国第一次举行双方外长和国防部长参加的“2+2”部长级高层对话,对话强调合作,帮助菲律宾建立“最低限度的、可信的防御态势”,同时发展海域感知能力。从那时起,双方还开始讨论

① Carl Thayer, “Vietnam Gradually Warms Up to US Military,” *The Diplomat*, November 6, 2013.

② “US Pledges Help for Philippine Navy,” AFP, January 27, 2011.

③ “Clinton, Philippine Foreign Secretary Joint Press Availability,” Department of State, November 16, 2011.

在轮换基础上增加美国在菲律宾的军事存在,但尚未达成最终协议。2013年12月,美国宣布一项为期3年总额4000万美元的计划,帮助菲律宾增强海域感知能力。^①2014年,奥巴马在访问菲律宾期间签署了《美菲加强防务合作协议》(Enhanced Defense Cooperation Agreement, ECDA)。2016年3月,美菲两国发表联合声明,美军获准使用菲律宾的5个军事基地。

2016年6月,杜特尔特当选菲律宾总统之后,美菲关系出现了重大变化。出于对美国干涉菲律宾反毒斗争中的人权问题和取消对菲律宾援助等做法的不满,杜特尔特宣称“要执行一个不单纯依赖于美国这一长期盟友的外交路线”。2016年10月,杜特尔特访问中国,在访华期间,他公开表示要与长期缔约盟友美国“分道扬镳”。“美国之音”形容杜特尔特对中国的国事访问反映了“菲中关系的180度大转变”。2017年1月,杜特尔特甚至宣称要废除允许美国在菲驻军的美菲《访问部队协议》(VFA)。

特朗普当选总统以后,美菲关系逐渐缓和,两国关系在同盟框架内得以发展。2017年1月,在杜特尔特不断发表反美言论的同时,菲律宾国防部长德尔芬·洛伦扎纳(Delfin Lorenzana)表示,按照美菲两国在2014年签署的《加强防务合作协议》,美军2017年将开始在5个菲律宾军事基地建设军事设施,并且表示杜特尔特总统已知晓此事,“总统说尊重前任政府签订的所有条约”。2017年4月,特朗普与杜特尔特通电话,赞扬反毒斗争,并邀请杜特尔特访问美国。5月,美菲“肩并肩”联合军演仍按双方协议得以进行,但缩减了演习规模,演习内容也做了调整,从国土防卫转为人道主义援助、救灾和反恐。这次演习的地点在菲律宾北部的吕宋岛地区和中部的米沙鄢群岛地区,这是近年来“肩并肩”军演首次放弃将南海作为军演地点。6月,美国向菲律宾新交付了一批陆军装备,这是美国对菲律宾一项总价值1.5亿美元的长期军售项目的一部分。美国驻菲律宾使馆在一份声明中说,这些武器将增强菲律宾陆战队的反恐能力,保护正在南部城市执行反恐任务的士兵。8月,国务卿蒂勒森访问菲律宾,杜特尔特自称是“美国谦卑的朋友”,并称理解“美国国内存在的问题”。这些新的发展和表态说明美菲关系虽然出现裂痕,但是同盟关系依然在发挥效力。不同的是,菲律宾试图在南海问题上表现克制,在与中国发展紧密合作关系的同时,在中美之间寻求适度平衡。

^① “U. S. Commits MYM40 Mil. to Boost Philippines’ Maritime Security,” Kyodo, December 17, 2013.

五 展望未来

在过去数年中,美国对南海的政策不断变化以回应南海有关争议中紧张程度的上升,尤其是针对中国的行为。尽管美国对主权主张不持立场,但增加了对南海有关争议的介入程度,重点强调和平处理主权主张,和平解决争议。因为中国在所有声索方中拥有最强大的海上能力,对南海的海洋地貌提出主张,并且坚持九段线的含义和法律地位,美国的南海政策更多的是针对中国。

结果是南海的海上安全问题变为中美关系中的问题,美国基于中立原则,更多地关注争议管理而不是主权问题,寻求防止南海成为中美关系的主导或中心要素。到现在为止,美国的政策是成功的。海上安全和南海问题会在诸如东盟地区论坛和东亚峰会等会议上得到定期讨论,同时,中国和东盟之间也开始向达成约束性的行为准则迈进。如果南海问题变成中美关系中的中心议题,预示中美两国很可能在地区安全上陷入更严重的竞争。

展望未来,南海问题仍将在一个时期内存在于中美关系之中,潜在的主权冲突也不会在短期内得到解决。看起来没有声索方愿意弱化主权主张,寻求最终的解决,甚至对海上管辖权的主张仍然保持争议,越南以及中国(包括中国台湾地区)的情况都是如此。因此,南海有关争议在未来一段时间内都将是地区安全的主要问题。能实现的最好结果可能是就海洋地貌控制权的现状达成一致,或者可以采取减少关于海上管辖权问题的显著性,例如,除行为准则之外,达成条款性协议,限制在争议水域的渔业捕捞。但是中国和其他声索方持续的权利主张可能会增加紧张局势的持续时间,美国需要保持介入管理争议的努力。

南海问题在中美关系中的作用难以评估,因为这从根本上取决于争议本身如何发展,在对主权问题保持中立和参与管理争议的不稳定性之间如何维持平衡。如果不仅在过程当中而且在实质内容方面,美国与其他国家站在一起反对中国,南海有关争议就会对中美关系产生大的影响,变成中美竞争的附加因素。从中国的角度来看,美国对其他声索方的偏袒会强化一种看法,即美国更多地介入到中国的主权问题,不仅是台湾问题,而且基于与日本防务条约的同盟义务,也介入到东海有关争议。因此,在关于应追求哪些权利主张和如何为之的问题上,美国需要强调遵守国际规范的重要性。

【特约责任编辑:张金勇】

[Citation] NI Feng “Trump Administration’s Domestic and Foreign Policies: A Preliminary Assessment,” *Contemporary American Review*, Vol. 1, No. 1, 2017, pp. 25 –40

American Policy Towards the Disputes in the South China Sea: 1995 –2017

M. Taylor Fravel

[Abstract] US policy toward the disputes in the South China Sea has four features. First, the United States has altered its policy in response to changes in the level of tensions in the dispute. Second, US policy toward the South China Sea has been premised on the principle of maintaining neutrality regarding the conflicting claims to sovereignty. Third, as its involvement in managing tensions has increased, the United States has emphasized the process and principles by which claims should be pursued more than the final outcome or the resolution of the underlying disputes, especially conflict management through the conclusion of a binding code of conduct between ASEAN and China. Fourth, US policy in the South China Sea has sought to shape China’s behaviour in the South China Sea by highlighting the costs of coercion and the pursuit of claims that are inconsistent with customary international law. Looking forward, the involvement of the United States in seeking to manage tensions in the South China Sea is likely to continue so long as the territorial and maritime jurisdictional disputes remain unresolved and states take declaratory steps and operational actions to assert and defend their claims.

[Keywords] American South China Sea policy; South China Sea disputes; South China Sea claimants; UNCLOS

[Author] M. Taylor Fravel, Associate Professor of Political Science; member of the Security Studies Program, Massachusetts Institute of Technology

[Citation] M. Taylor Fravel, “American Policy Towards the Disputes in the South China Sea: 1995 – 2017,” *Contemporary American Review*, Vol. 1, No. 1, 2017, pp. 41 –56

The Evolution of US-Philippine Defense Relationship and Its Future

LIU Lin

[Abstract] Defense relationship is the key component of the US-Philippine alliance. This paper examines the evolution and key features of US-Philippine defense relationship in the past, and discusses the future trajectory of bilateral cooperation in defense between the United States and Philippine. The defense relationship between two countries underwent a zigzag development process from close cooperation immediately after WWII to relative alienation after the end of Cold War and gradual warming up in recent years. The past development reflected the complex reality of US-Philippine relationship. Due to historical reasons and the strength gap between the two countries, this defense relationship is asymmetrical and unequal, vulnerable to the domestic politics in Philippine. In the long run, the United States and the Philippines will continue to maintain a special defense relationship within the framework of the