

美国南海政策新动向及其政策两难

楼春豪

(中国现代国际关系研究院海洋战略研究所,北京 100081)

摘 要:近年来,美国对南海争端的介入日渐强烈和明晰,手段更加多样,成为制约中国南海维权的重要变量。不过,美国对南海争端的介入也面临政策抉择困境,对华关系两面性导致“尺度”困境、意愿与能力失衡导致“实效”困境、与相关国家难以铁板一块导致“角色”困境。未来,美国会继续干预南海争端、深入推进“亚太再平衡”战略,且日益重视“软介入”方式,但其政策抉择困境也为中美合作磋商提供可能。

关键词:美国;南海争端;政策困境

中图分类号:D823 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2015)01-0071-06

2012 年中菲黄岩岛对峙、中越“割缆”事件后,南海问题进入新一轮升温期;2014 年 5 月中越围绕“海洋石油 981”平台持续对峙,美、日、菲等煽风点火,进一步加剧南海紧张局势。国内外有关此轮南海争端激化诱因的讨论很多,如中国崛起引发其他声索国“中国威胁论”的沉渣泛起、能源需求扩大推动各国觊觎海底丰富油气资源等,但这些因素并非新近发生,将之作为直接导火索略显牵强。与之相对,无论从时间还是空间维度看,此轮南海争端激化都与美国强势推进的“亚太再平衡”战略相契合,美国对越、菲等国的外交偏袒、舆论支持、军事壮胆等,客观上对南海争端起到推波助澜的效果。美国对南海争端的介入,既有其追求海洋霸权、巩固同盟关系的内在逻辑,更有对中国崛起可能挑战其地区霸权而“先下手为强”的现实考虑。不过,鉴于中美实力对比的变化及相互依赖程度的加深,以及中国周边国家摇摆于中美的态度,美国的南海政策面临一定的抉择困境。未来,美国有望奉行“平衡而非遏制”的对华政策,中国则需更加重视南海争端背后的美国因素,努力寻求美国的相对中立。

一、美国介入南海争端的新动向

奥巴马政府持续推进“亚太再平衡”战略,对南海争端的关注与介入力度趋强,政策立场由相对中立/模糊转向更加偏袒/清晰,并通过强化军事存在、

推进规范构建的“软硬两手”,巩固和扩大其在南海的战略利益。2014 年以来,美国在东海方向扶持日本对华战略对峙的同时,将政策重点转向行为主体更为多元、中国维权维稳抉择更加艰难的南海方向,推动南海局势升温。

1. 对南海争端的介入更加明确,政策立场由相对模糊转向日益清晰

历史上看,美国一直是南海问题的重要域外力量,但其政策却经历了“相对中立—不介入—介入—深度介入”的演进过程,现在处于“深度介入”阶段。“冷战时期,美国对南海问题采取不介入和不表态的‘中立’政策;冷战结束后,美国开始关注和介入南海问题,以 1995 年‘美济礁事件’为标志,逐步采取具有明显倾向的政治和军事干预政策;1998 年至今,美国把南海问题放到亚太安全战略的框架下,把介入南海问题作为遏制中国战略的重要组成部分。”^[1]奥巴马执政以来,美国逐渐放弃长期以来奉行的“不选边站”模糊政策,对越、菲等国的挑衅行为轻描淡写甚或公开支持,对中国被迫做出的反击措施却横加指责,通过政府/军方高官表态、官方发言人讲话、国会决议案等,批评中国单方面强制改变现状,指责中方危害地区稳定。无论是“重返亚洲”、“转向亚太”抑或是“亚太再平衡”,奥巴马政府外交政策的重点是巩固其在亚太地区的主导地位,并将东南亚作为统筹印度洋-太平洋战略构想的

收稿日期:2014-08-06
作者简介:楼春豪(1982—),男,浙江义乌人,副研究员,博士,从事海洋战略研究。

枢纽,其对南海争端“积极介入”的态势愈发清晰。

2010年7月在越南河内召开的东盟地区论坛上,时任国务卿希拉里·克林顿宣称,“南海航行自由、亚洲海上公域的开放性、南海地区尊重国际法,都事关美国的国家利益。美国支持声索国通过外交合作的方式解决各种领土争端,而摒弃胁迫。美国反对任何一方使用或威胁使用武力。虽然美国在各方的领土争端中不持立场,但笔者认为相关声索国应该根据《联合国海洋法公约》(UNCLOS)谋求领土主张和相关权利。美国支持2002年签署的《南海各方行为宣言》(DOC),鼓励各方尽快达成《南海行为准则》(COC),并准备好促进相关倡议和互信措施的建立”^[2]。结合美国“亚太再平衡”战略的大背景,希拉里·克林顿的讲话释放出如下信号:介入南海争端是美国“亚太再平衡”战略重要内容,美国将加大介入力度;美国南海政策要点是维护航行自由与海域开放性、敦促尽快签署COC、反对使用武力改变现状;美国将越南视为介入南海政策的潜在伙伴。此政策表态看似中立,实则不点名指责或牵制中国,其“双重标准”的实质在美国后续政策实践中得以体现。

2013年底中国划设东海防空识别区后,美国不满中国在海洋争端中“咄咄逼人”的立场,进一步加大对东海、南海争端的介入。东海方向,中日任何一方都无法打破僵局,都无法承担军事冲突的代价,且日本在二战历史、中日韩三边关系等问题上相对被动,美国主要措施是借深化美日同盟、维持中日对峙僵局。但在南海方向,美国认为越、菲等声索国与中国实力差距较大,特别是2013年底奥巴马缺席东亚峰会,而中国领导人掀起东南亚旋风,令美战略焦虑感增加。此外,南海问题涉及航行自由、南海行为准则、菲律宾南海仲裁案等美国的优势领域,相关声索国也有“抱团取暖”和“借美制华”的企图,且南海争端激化将干扰中国东南亚睦邻外交和21世纪海上丝绸之路建设,美国介入南海的“性价比”更高。故而,美国在2014年将政策重点转向南海。

2. 强化军事部署,深化与越、菲防务合作,在南海地区构筑立体军事网络

强化军事存在是美国“亚太再平衡”战略的重要抓手,也是美国介入南海问题的重要手段。2010年以来,美国加速军事力量的“亚太再平衡”,优化军事布局,提出多项强化亚太军力部署的举措,比如:提出两个60%的军力部署目标,即在2020年前将60%的海军军舰、海外60%的空军力量部署到亚太地区;提出“空海一体战”,谋求空、海、陆、天、网“五位一体”的军力体系;推动军力部署调整,增强军事部署的纵深

度;酝酿并着手将最先进的海空装备部署到亚太地区。此外,美国的装备部署重视现实斗争,如其在新加坡部署的最新濒海战斗舰,不仅具有强大扫雷能力,而且能够迅速发现浅海的潜艇,并能在浅滩进行作战,能够迅速介入潜在的小规模冲突。美国重视提升与菲律宾和越南的防务合作,对后者在海洋争端中“恃美抗华”起到了鼓动作用。

美将菲律宾作为东南亚军事体系关键一环,反复重申与菲律宾的同盟关系,承诺协助后者建立更强的海上能力。2013年4月,美军高层透露,美将协助菲律宾组建一支专门防御部队,应对菲在南海的主权争端,保护其在南海的战略利益^[3]。此外,美国还积极寻求在菲律宾的实际军事存在,将之作为对华制衡的前沿军事基地。2013年7月,美国驻菲律宾大使馆及菲律宾外交部共同宣布,双方将就在菲部署美军事设施及人员的协议进行谈判,拟允许美军在菲停留更长时间、入驻菲军事基地、在菲部署军事设施等;2013年8月,美、菲就美国扩大在菲军事存在展开正式谈判,“美已做好在菲半永久性驻军准备”^[4]。2014年4月底,奥巴马就任总统以来首次访问菲律宾,与菲律宾签署《加强国防合作协议》,规定美可使用菲多处海空基地,被美国国家安全委员会亚洲事务高级主管麦艾文称为“数十年来美菲之间签署的最重要国防合作协定,实质性增强美在东南亚军事存在”^[5]。2014年5月中旬,美菲举行“肩并肩”军事演习,将海上安全作为演习重点,剑指南海意味浓厚。

美国还恢复并推动一度中断的对越军事合作,将之作为其强化东南亚军事存在的“新增长点”。2010年8月,美、越召开首届副防长级的国防政策对话,标志着双边关系明显提升。2011年9月的第二次国防政策对话上,两国签署《深化双边防务合作谅解备忘录》,正式启动海军互访交流,并列出五大合作重点,即:定期的高层对话;海上安全;海上搜救;人道主义救援和灾害救助;维和行动。2012年6月,美国时任防长帕内塔访越,成为越战后首位访越的美国防部长,推动美驻越使馆设立“国防合作办公室”,专责深化双边防务合作;2013年6月,越人民军总参谋长杜伯已高调访问华盛顿,成为首位访美的越总参谋长。实际上,“奥巴马政府推动再平衡战略以来,越南就是重中之重。当美越两国强调深化双边关系时,南海问题始终是题中应有之义”,“鉴于传统盟友俄罗斯难以在南海问题上给越南提供实质支持,越南转向其他力量寻求支持,而华盛顿显然是最可能、也最有影响力的潜在伙伴”^[6]。2014年5月中越围绕“海洋石油981”平台发生对峙

后,美国政府多次声明谴责“中国挑衅行为加剧地区紧张局势”,太平洋司令部司令萨缪尔·洛克利尔在出席菲律宾世界经济论坛东亚峰会期间表示,“美国正计划建立与多个国家的盟友和战略伙伴关系,越南也不例外。”^[7]2014年6月6日,越南外交部发言人公开表示,“越南希望美国发出更强的声音,进一步采取实质措施,保障地区海上安全,促进各方依据国际法解决争端”^[8]。紧随其后的2014年6月9日,约140名美国和澳大利亚的军人搭乘日本海上自卫队“国东号”运输舰,抵达濒临南海的岬港,参加“太平洋伙伴关系2014”人道主义救援演习。10月初,美国宣布部分解除对越杀伤性武器出售禁令,更是美越关系走进的标志性事件。显然,美越防务合作日益密切、不断深化,且将海上合作作为重点领域,成为影响地区格局的新变量。

3. 推进南海的海上秩序构建,图谋“海上制度霸权”

美国重视制度主导权在其霸权体系中的重要地位,在当前中国快速崛起冲击亚太地缘政治经济格局,南海争端升温暗藏巨变风险的背景下,美国高度重视海洋制度霸权的维系,并试图在南海塑造与之有利、约束中国的规范制度。2014年2月,美负责东亚和太平洋事务的助理国务卿拉塞尔一针见血地指出,“二战结束以来,基于国际法、促进航行自由、保障合法使用海洋的海洋机制,促进了亚洲经济的快速增长。美国凭借其同盟体系、安全伙伴以及强有力的军事存在,一直致力于维系上述海洋机制,并提供有助于地区国家繁荣的安全保障。作为拥有全球贸易网络的海洋国家,海上航行自由与不受阻挠的合法贸易,符合美国的国家利益。”^[9]

美国在南海问题上强化其规则制度霸权的主要措施有:一是指责断续线不合法。2014年2月5日,美国助理国务卿拉塞尔在国会听证会上表示,中国南海主张“缺乏基于国际法的任何清晰解释或依据”,中国断续线主张“不符合国际法”^[9],试图以断续线为抓手彻底推翻中国在南海的主权诉求。美国一些与决策层关系密切的专家学者也相继发声,主张将断续线作为抨击中国南海主张的突破口。此外,美国官方和学界都敦促台湾尽快澄清其在断续线上的立场,试图利用“中华民国”是断续线首倡者的身份对大陆进行施压。二是鼓噪以国际法为准绳解决南海争端,欲将中国置于“违背国际法”的道德低地。2013年初,菲律宾将中菲南海争议提交国际仲裁,美表示“充分支持菲寻求国际仲裁和根据国际法和平解决争端”,呼吁中方同意以国际仲裁的方式与菲律宾解决南海纠纷^[10]。2014年3月30

日,菲律宾将南海争端提交国际仲裁后,美国务院声明表示支持,并称“相关国家不用担心遭到报复,包括恐吓和胁迫。”^[11]5月中越海上对峙后,越方表示要效仿菲律宾起诉中国,美国予以支持肯定。三是批评中国加剧地区紧张局势,推动签订《南海行为准则》。中菲黄岩岛对峙之后,美国明显加强推动构建南海行为准则的力度,部分原因是担心局势失控,部分原因是希望借此束缚中国行为,并推动南海问题国际化、多元化。2014年初,中国海南省执行捕鱼新规,起初并未引起越、菲等反对,但美国务院发言人妄称新规“具有挑衅性、可能引发危险的举动”,称“新规适用中方所谓的断续线范围内海域,但并未做出任何说明,也未提出任何国际法上的根据”。“海洋石油981”事件后,美指责中国在争议海域安放钻井平台系“单方面挑衅”,“这种单方行为反映了中国推动其对争议领土主张的模式,损害地区和平与稳定”^[12]。2014年7月,美国助理国务卿帮办福克斯抛出“冻结”倡议,即:各方不再夺取岛礁与设立前哨站;不改变南海的地形地貌;不采取针对他国的单边行动,并成为国务卿克里在2014年8月东盟地区论坛上的主打牌。正如拉塞尔所言,“美国继续支持中国和东盟尽快签署有效的行为准则。一份有效的行为准则将促进基于规则的框架,有助于管理和规范相关各方在南海的行为。框架的一项重要内容,是建立热线与紧急程序,防止敏感地区发生事故,并在事故确实发生时予以妥善管理,防止争端升级。”^[9]

二、美国介入南海的政策抉择困境

美国在可预见未来仍将继续介入南海争端,美国因素仍将是南海争端发展走向的重要变量。但是,美国并非可以肆无忌惮地介入南海争端,鉴于中美实力对比生变、中美结构性相互依赖增强,以及地区国家的徘徊犹豫,美国的南海政策面临抉择困境。

1. 美国对华政策具有两面性,其介入南海争端面临“尺度”困境

海权是美国维持全球霸权的重要支柱之一,“在21世纪继续保持对海洋的绝对控制仍将是美国大战略的一个核心要素,这种控制同时也将相当程度上赋予美国在世界范围内实施其影响力(尤其是其他大国)的重要手段。”^[13]具体到南海地区,美国最主要的是确保南海航道安全与航行自由。“马六甲海峡是美国海军进入印度洋的主要通道,而且,美国在亚洲的基地与在印度洋和波斯湾的基地之间的军事调动与装备运输也要以南海为枢纽,这就使得南海主权归属中国及该地区的任何军事冲

突都将危及美国的战略利益。保持南海地区海上通道畅通与航行安全,是美国的重要战略考虑。”^[14]与此同时,中国作为与美国政治制度不同的大国,保持数十年的持续快速发展,客观上对美国在亚太地区的主导权构成挑战。美国希望对中国进行战略制衡或者制度规范,使得中国无力、无法挑战美国霸权。在此情势下,美国将维护海洋霸权与制衡中国崛起相挂钩,希望借助插手南海争端、挑起中国与其他南海声索方的矛盾,实现拖累中国崛起步伐与维护自身海上霸权的双重目标。

不过,这只是美国对华政策的一方面,如果认为美国对华政策完全是“担忧”与“遏制”,也不符合实际情况。中美关系不同于冷战时期美苏阵营的完全对峙与经济封闭,相反,中美都是经济全球化的受益方,互为最重要的经贸伙伴,经济相互依赖程度很深,美国无法承担与中国彻底摊牌的代价。“中国是美国重要的债权国,加上受益于强劲对华关系的关键选区的政治力量的影响,都使得美国不可能为了制约中国能力的增长,而切割中国与美国及其外界的经济联系”^[15]。因此,美国对华政策兼具竞争与合作、制衡与接触,结构性的两面特征明显。“美国战略重心东移并不是寻求同中国对抗,美国新的全球战略和亚太战略框架下的对华战略仍然具有两面性,中美在南海并不存在根本的利害冲突,美国同一些南海争端国的利益也有很大差异,中美之间仍然存在着广泛的共同利益和合作空间。”^[16]

也就是说,美国既希望将南海争端作为牵制中国的重要抓手,又担心南海争端冲击中美关系大局,更担心被其地区盟友绑架而与中国发生冲突。对于美国来说,其对华政策总体上是“平衡”而非“遏制”,对南海争端的介入面临“尺度”与“火候”的抉择困境,既要能起到平衡乃至牵制中国的作用,在对华博弈中谋得更大的“相对收益”,又要避免过度刺激中国(特别是国内的民族主义),防止南海争端冲击中美关系大局。

2. 战略意愿与能力失衡难以弥合,美国面临介入南海争端的“实效”困境

美国是亚太地区最强的军事力量,军事手段也是其介入南海争端的重要抓手。如前文所述,美国在推进自身军力再平衡、加强南海地区军事部署的情况下,还积极推动与越南、菲律宾等国的防务合作,以期构筑对华军事制衡圈。但随着中美综合国力对比格局的变化,美国对华军事优势面临挑战。一方面,美国强军计划难如其愿,军力增长速度放缓。美国是最强的军事力量,军费占全球总额的40%左右,但近年来受国内财政压力影响,军

费有所下滑。根据美国经济分析局(BEA)的数据,美国军费占国内生产总值(GDP)的比例自2010年开始下滑,“2012年财年,美国军费从7110亿美元减少到6680亿美元,这也是1991年以来单个财年最大降幅。奥巴马总统建议到2023年,将军费与GDP的比例削减到2.4%。这将是第二次世界大战以来军费与GDP比例的最小额”^[17]。而海军装备的研制成本增幅远高于通胀水平,军事装备的研发成本迅速增加,在预算减少与成本增加的复合作用下,作为“亚太再平衡”战略重要执行方的海军,其雄心勃勃的强军计划势必受到影响。美籍华裔学者吉原恒淑曾指出,“2006年,美国海军计划在2020年拥有313艘战舰,但没有证据显示海军具备实现此目标的能力。国会预算办公室(CBO)的海军发展计划显示,2012—2042年间,美国海军无法维系310—316艘军舰的规模。美国对印太地区的战略目标,可能超出了实现目标所需的能力。”^[18]

与美国相反,为有效应对外部安全压力、顺应新时期军事革命需求,中国不断加大海空军事力量建设且有所成效,一定程度上缩小了与美国的军事差距。综合公开媒体报道,2012年以来,中国先进装备呈现“井喷”态势:首艘航空母舰“辽宁号”正式交付海军,进行了一系列测试训练,2013年底航母编队赴南海训练;成功进行高超音速导弹弹头载具测试,综合弹道导弹和巡航导弹的优势,有效提高战略威慑力;二炮战斗力大幅提升,海基战略核武器首次进入IOC阶段(具备初始作战能力),首次具备水下战备值班能力;首艘新“中华神盾”052D型导弹驱逐舰完成海试,下一代新型战舰的设计和建造提上日程;潜艇研制快速发展,性能大幅提高,军事威慑能力提升;“轰-6K”轰炸机服役,空军远程打击能力有效提升。美国著名战略学者阿什利·泰利斯表示,中国日益增强的反介入和区域拒绝(A2/AD)能力,使美国的许多军事装备变得脆弱和易受攻击,“美国最好的战术航空平台(无论是陆基还是海基),辐射范围都有限,都不是在广阔太平洋进行作战的最佳平台。此外,陆基和海基平台日益受到中国精确打击的威胁。即使这些问题能够克服,在面对中国日益强大的空中力量时,美国也只有少量隐形性能最佳的航空平台能够获得空中战术战斗优势,因为中国战机现在能够携带比美军战机射程更远的空对空武器。此外,美国的隐形轰炸机规模太小,虽然美国本土的基地不可侵犯,但美国在太平洋的前沿行动基地不可能那么幸运。”^[15]

也就是说,美国对南海争端的介入面临“心有余而力不足”的困境,一方面希望能够维系亚太军

事霸权,构筑针对中国的有效的军事网络,另一方面其对中国的军事优势受到挑战,与中国发生军事冲突的代价更大,其在亚太地区前沿军事部署的脆弱性更加明显。

3. 美国与相关国家的利益诉求并不一致,带来美国南海政策的“角色”困境

美国介入南海争端的目的,是通过利用相关国家与中国的矛盾,对中国进行“海上制衡”,维护和巩固自身霸权体系,其方式最好是“主动介入”而非“被动卷入”。但越南、菲律宾等国的目的,则是希望抓住美国“亚太再平衡”战略的契机,利用美国对中国崛起的担忧心理,最大限度地拓展自身海权,故而希望紧紧拉住乃至“绑架”美国。在此过程中,美国与相关声索国的利益诉求并非一致,因此也难以完全“同心同德”。以越南为例,美、越双方有加强海上合作的共同诉求,希望在南海问题上共同向中国施压。2014年5月中越海上对峙升级后,美、越互动频频,助理国务卿拉塞尔在事件不久的5月7日访问越南,实际上是给越南“站队”,支持越南对华进行强烈反应。在与越南副总理兼外长范平明通话时,美国国务卿克里“高度赞赏越南的克制态度”,并邀请后者访美讨论包括南海问题在内的共同关切的议题^[19]。毋庸置疑,美越两国具有海上联合制华的共同诉求。但另一方面,美、越毕竟政治制度不同,越战后长期冷淡的双边关系不可能一夜之间实质性转好,越南对美国等西方势力推进的“和平演变”心存疑虑,两国政治互信缺失依然存在。2014年5月在越南爆发的大规模反华骚乱中,反华示威夹杂着反政府口号,与美国关系密切、旨在推翻越共政权的越新党,在策划和挑拨此轮暴力骚乱中充当黑手。因此,越南既有求于美国,希望借美抗华、倚美制华,又担心美国趁势深度介入国内事务,推动颜色革命。此外,随着中国21世纪海上丝绸之路倡议的推进、《南海行为准则》谈判的启动,东盟一些国家的对华担忧有望得以舒缓。

也就是说,美国与南海相关国家利益诉求并非完全一致,地区国家不会奉行对美“一边倒”的政策,美国既要向相关国家提供支持,同时也要避免被拖下水或强制地区国家站队,美国南海政策面临角色定位困境。

三、美国南海政策走向及中国对策

美国因素是南海争端的重要变量。美国对南海争端的介入,是其国家大战略的内在需求,决定其南海政策有一定延续性。美国介入南海政策的长期驱动力有:其一,维护和巩固海洋霸权。美国将海洋霸

权作为其霸权体系的重要内涵,南海地缘重要,拥有一些具有重大战略价值的岛礁与航道,美国自然需要强化对该地区的岛链和航道控制。此外,美国辐射全球的军事力量有赖于航行与飞行自由,对任何可能制约其全球投送能力的变量都非常敏感。其二,巩固和强化同盟体系。美国无力单独承担“管治全球”的力量,需要依靠遍布全球的同盟关系。美国介入南海争端,有利于巩固和提升地区同盟关系,让地区盟友承担更大责任,“多快好省”地推进“亚太再平衡”战略,也有助于扭转此前略有疏远的同盟关系。克里米亚事件后,美国在亚太地区患上“克里米亚焦虑症”^[20],担心地区盟友质疑美国捍卫同盟关系的决心,拉塞尔2014年4月3日在参议院听证会上回答议员质询时,甚或提及“中国不应该质疑美国捍卫其亚太盟友的决心”,“西方对俄罗斯采取系列制裁措施,鉴于中国与外界保持密切经济联系,其领导人在考虑克里米亚模式时必会三思而行”^[21]。其三,因应中国崛起对地缘政治格局的冲击。虽然美国并非完全排斥中方提出的新型大国关系构想,但其对中国崛起仍抱有疑虑。毕竟中国政治制度不同、经济体量庞大、国力资源雄厚,可以说是唯一能对美国进行全面挑战的潜在对手。美国虽然不会承认其对南海争端的挑唆鼓动,但其政策实践客观上起到推波助澜的作用。

但另一方面,美国对南海争端进行直接军事介入的可能性不大。未来,美国将更多地利用其在舆论宣传和法理规则方面的优势,对南海争端进行“软介入”。美国保守派智库“传统基金会”在一份研究报告中,敦促政府制定“更加进取的南海战略”,且主要聚焦法理斗争,包括:就有争议的南海岛屿陆上特征做官方说明;明确对中国断续线主张的看法;支持针对中国的诉讼案;推动《南海行为准则》的尽快制定;帮助南海地区国家遵守国际法;维护航行自由^[22]。中越围绕“海洋石油981”对峙加剧后,美国内呼吁政府加大介入力度的呼声很强,但也强调避免与华军事冲突、加大对华法理约束。“新美国安全中心”建议,美国政府应就南海问题发起对华“夏季攻势”,利用香格里拉对话会、G7峰会、中美战略安全对话、东盟地区论坛等平台,敦促中国推进“多边共同行动图景”、同意使用国际仲裁手段处理海上争端、就《南海行为准则》完成“早期收获”,同时就黄岩岛问题向中国政府提出抗议^[23]。美国海军战争学院学者詹姆斯·霍姆斯在美国国家亚洲研究局(NBR)的政策简报上撰文“应对中国在南海的强硬立场”,其首要政策选择也是“避免卷入围绕南沙和西沙群岛的武装冲突”^[24]。换句话说,美

国将继续以断续线、南海行为准则、仲裁案为三大抓手,支持菲律宾的仲裁案、施压中国澄清断续线和尽快签署南海行为准则,加强对中国的规则约束。

对于中国来说,必须充分认识到美国南海政策的两面性,既要认清美国“亚太再平衡”战略与此轮南海局势升温有一定关联,认识到美国不可能轻易放弃其固有战略,其对南海争端将持续介入。同时也要注意,中美关系相互依赖程度的加深、中国地缘和军事实力的增长,增大了美国战略抉择的难度,美国对南海问题的政策有其内部困境。此外,中美在维护地区稳定和航行自由方面有共同利益,双方在南海问题上存在战略磋商的空间与可能。当前南海局势对中美不利的情况是,两国没有从中美双边关系的大局去运筹南海问题,相反却任由南海争端牵引中美关系发展。未来,中美两国应加强高层战略磋商,向对方阐述彼此亚太政策的真实意图,减少战略误判,确保中美关系总体稳定。同时,要着力加强两军交流,加快海空军事安全行为准则的谈判,避免突发事件冲击中美关系大局。只有中美在南海地区实现相对稳定,不再采取进一步刺激对方、增加疑虑的措施,释放“共同维稳南海”的信号,南海争端才有望降温。

参考文献:

[1] 龙心刚,梁东兴.论南海问题中的美国因素[J].东南亚纵横,2010(9):16-17.

[2] CLINTON H R. Remarks at press availability[EB/OL]. (2010-07-23)[2014-01-02]. <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145095.htm>.

[3] US-PH defense sea force eyed[N]. Manila Standard Today,2013-04-18(4).

[4] U. S. seeks expanded role for military in philippines[N]. New York Times,2013-07-12(3).

[5] White house briefing on obama philippines visit, other Issues[EB/OL]. (2014-04-27)[2014-05-12]. <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2014/04/20140427298357.html#axzz34PhEJLXh>.

[6] TIEZZI S. Amid south China sea tensions,vietnam seeks closer ties with U. S., The Diplomat[J/OL]. (2014-05-29)[2014-06-02]. <http://thediplomat.com/2014/05/amid-south-china-sea-tensions-vietnam-seeks-closer-ties-with-us>.

[7] 美军太平洋司令部司令洛克利尔对东海紧张局势深表关切[N/OL]. (2014-05-25)[2014-06-02]. <http://vovworld.vn/zh-CN/241080.vov>.

[8] Vietnam Urges Practical U. S. Actions in S. China Sea[N]. Voice of America,2014-06-06.

[9] RUSSEL D R. Maritime disputes in east Asia, testimony

before the house committee on foreign Affairs subcommittee on Asia and the pacific[EB/OL]. (2014-02-05)[2014-02-08]. <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>.

[10] U. S. Assures phl of full support in arbitration bid[N]. Phillipine Star,2013-04-03(4).

[11] HARF M. Philippines: South China sea arbitration case filing, press statement, US State Department[EB/OL]. (2014-03-30)[2014-04-02]. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/03/224150.htm>.

[12] PSAKI J. Chinese oil rig operations near the paracel Islands, press statement, US State Department[EB/OL]. (2014-05-07)[2014-06-02]. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/05/225750.htm>.

[13] 吴征宇. 霸权的逻辑:地理政治与战后美国大战略[M]. 北京:中国人民大学出版社,2010.

[14] 何志工,安小平.南海争端中的美国因素及其影响[J]. 当代亚太,2010(1):132-145.

[15] TELLIS A J. Balancing without containment: A U. S. strategy for confronting China's rise[J]. The Washington Quarterly, 2013, 36(4): 109-124.

[16] 刘建飞. 美国战略重心东移背景下的南海局势与中美关系[J]. 国际关系学院学报, 2012(4):93-98.

[17] WALKER D. Trends in U. S. military spending, council on foreign relations[EB/OL]. [2013-07-30][2013-07-31]. <http://www.cfr.org/defense-budget/trends-us-military-spending/p28855>.

[18] YOSHIHARA T. The US navy's indo-pacific challenge[J]. Journal of the Indian Ocean Region, 2013, 9(1): 90.

[19] HUNG N M. Oil rig crisis in the south China sea prompts vietnam to consider stronger ties with the united states, CSIS Asia program[DB/OL]. (2013-05-30)[2013-06-05]. <http://cogitasia.com/oil-crisis-in-the-south-china-sea-prompts-vietnam-to-consider-stronger-ties-with-the-united-states>.

[20] 陈晓律. 克里米亚事件对中国的启示[J]. 军事历史研究,2014(4):1-11.

[21] BRUNSTROM D. U. S. warns China not to try crimea-style action in Asia[N]. Reuters, 2014-04-04(4).

[22] GROVES S, CHENG D. A national strategy for the south China sea[R]. Washington: The Heritage Foundation, 2014(3):11-13.

[23] RATNER E. A summer calendar for advancing U. S. Policy toward the south China sea[R]. Washington: Center for a new American center,2014.

[24] JAMES R. Responding to China's assertiveness in the south China sea. NBR analysis Brief[R]. Washington: The National Bureau of Asian Research,2014.