

中美南海竞争的格局和趋势

——基于权力、规则及第三方因素 三大变量的综合分析

胡 波

摘 要 中美在南海的竞争日益加剧，但一些重要问题尚未得到澄清。中国和美国究竟为何而斗？是什么导致中美自 2009 年以来在南海问题上的摩擦与争论？本文综合分析第三方因素、海洋规则分歧和权力竞争这三大变量在中美南海竞争中的权重和影响机制，探究不同因素间的关系和中美在南海长期竞争的基本趋势。研究表明，当前的中美南海僵局是两国围绕三大因素长期互动的结果，在不同时期三大因素的影响力排序不同。第三方因素、海洋规则分歧和权力竞争分别是 2009—2012 年、2013—2016 年、2017—2020 年这三个时段最有力的解释变量。在可预见的未来，权力竞争仍将是具有影响力的因素，其他因素的重要性会相对下降。

关键词 南海 中美关系 权力竞争 海洋秩序 第三方因素

无论双方是否有此意图，到 21 世纪 20 年代，南海渐成中美战略竞争的焦点，并在很大程度上加剧了中美关系的复杂化和紧张度。^①没有人怀疑中美南海竞争的真实性和严重性，但关于竞争的内容和原因，则充满了分歧和疑

* 胡波，北京大学海洋战略研究中心主任（北京 100871）。

① Andrew Scobell, “The South China Sea and US-China Rivalry”, *Political Science Quarterly*, Vol. 133, No. 2, 2018, p. 209.

问。两国都认为对方是问题的根源。中国被指“胁迫”美国的盟友和伙伴，在南海搞“军事化”和寻求地区霸权，美国则被认为在打“南海牌”、遏制中国的海上崛起。事实上，双方的指责都存在一定程度的偏差，不能很好地解释 2009 年以来南海地区发生的主要事件和总体局势的发展。比如，至少在 2014 年之前，中国从未把美国作为南海地区的主要对手，当时主要是想阻止美国介入南海争议，这就是为何在 2015 年初中国无法理解美国对南海岛礁建设的强烈反应。随着海上力量的崛起，中国在力量建设和维护海洋权益方面日益坚决，但是基于理性观察，姑且不论中国有无这方面的能力，我们尚无法看出中国有明确的战略和详细的计划去控制南海地区。美国自然不愿意看到中国在南海的崛起，但其在南海的政策还涉及法律和政治方面的考虑。利用南海争议牵制中国的逻辑当然一直就存在，但这不能解释奥巴马政府在 2009 年至 2012 年间试图采取的平衡政策。公允地说，中美都在夸大对方在南海地区的能力和意图，目前如此严重的僵局也超出了双方的最初想象。显然，基于中美各自战略与政策的分析和解读远不能令人信服，体系或结构性的原因可能更为重要。因此，我们需要重点研究两国在南海问题上的互动。

一、既有解释的不足

围绕中美在南海问题上日益加剧的竞争，主要有三种不同的解释和说法。其中，大国竞争/权力竞争是最主要的和最流行的。华盛顿长期以来认为北京想要把美国“赶出”亚洲。由于中美关系紧张，地区层面的权力转移将伴随着更为复杂的变化和不确定性。^① 现实主义者往往认为，力量对比和权力竞争决定了一切，但这容易将复杂问题简单化，至少在 2009—2012 年间，权力竞争还不是中美南海问题的焦点。

海洋规则和秩序的争议是另一种西方的主流解释，甚至有人将这种争议上升为“国际制度之争”，某种程度上表现为两种权威体系的政治意志较量

^① Adam Ni, “Escalating Power Rivalries in the South China Sea Raise Concern”, *The Global Observatory*, November 9, 2018, <https://theglobalobservatory.org/2018/11/escalating-power-rivalries-south-china-sea-raise-concern/>.

——美国支持的自由海洋秩序和中国主张的以中国为中心的、封闭的和不自由的海洋秩序。^①中美关于《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）部分条款和部分军事活动国际规则的解释确实存在许多分歧，但问题是，这种分歧至少自20世纪90年代以来就一直存在，但为何近十年来变得如此激烈？

在21世纪初，第三方因素的影响不断显现，中美关系受朝鲜、韩国、日本、越南、菲律宾和俄罗斯等其他行为体的影响越来越大。^②在南海问题上，第三方因素成为中美摩擦的重要变量。在2009—2012年间，中美在南海问题上的大部分外交摩擦和对抗，一定程度上是中美两国出于国内国际合法性对菲律宾和越南行动的回应。

上述单一变量的解释都有一定的道理，但也存在不足。每种解释都很难说明全貌，它们的不足表明，我们不能依靠一种理论来解释中美在南海的矛盾，而且，在某一时期内起作用的因素并不能在另一个时期保持同样的影响。在不同时期，中美南海竞争的重点明显有所不同，但既有的研究和阐述并不充足。

有鉴于此，本文试图对以上三大因素进行综合分析，厘清它们在中美南海竞争中的作用机理，并探讨它们之间的关系，然后将这些假设放入不同的时段进行检验。在此基础上，本研究还试图探讨中美在南海地区竞争的长期趋势。为此，笔者将重点回顾中美双方关于南海问题的立场文件、官方声明和具体行动，根据公开报告和研究梳理中美在重大事件中的主要反应和互动情况，进而通过演绎推理分析双方在南海地区的战略动向和政策选择。

二、中美南海竞争的三大系统性原因

中美两国在南海的大多数矛盾和冲突都可以通过权力竞争、海洋规则分

^① Hunter Stires, "The South China Sea Needs a 'COIN' Toss", *US Naval Institute Proceedings*, May 2019, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2019/may/south-china-sea-needs-coin-toss>.

^② Shannon Tiezzi, "The X Factors: How Third Parties Destabilize US-China Relations", *The Diplomat*, March 13, 2014, <https://thediplomat.com/2014/03/the-x-factors-how-third-parties-destabilize-us-china-relations/>; Rudy DeLeon and Yang Jiemian, eds., *U. S. -China Relations Toward a New Model of Major Power Relationship*, Center for American Progress, February 2014, p. 93, <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2014/02/ChinaReport-Full.pdf>.

歧和第三方因素这三大变量加以解释,虽然两国政府会换届,但这三大因素的影响将长期存在。

(一) 大国竞争/权力竞争

虽然在可预见的未来中国人民解放军还不足以在全球范围内挑战美国的军事优势,但在亚太海域,更加均衡的权力分配正在取代美国主导的单极结构。正如国际战略界经常提及的,中美之间的权力转移正在亚太地区发生,特别是在东亚地区。一些相对谨慎和保守的观点也认为,中国的海上崛起会带来有限但实质性的权力结构变化。“在过去的半个世纪里,美国总体维持着亚洲水域的主导权,但中国正在挑战这种主导地位。”^①

值得注意的是,美国尚未适应这种权力转移。美国虽然认识到亚太海域力量对比的变化,但是拒绝分享权力。“今天的安全环境已经与我们过去 25 年习以为常的战略态势截然不同,这需要新的思维和行动方式。”^② 美国意识到中国已成为亚太地区的主要海洋大国和对手,因而变得异常焦虑,试图从战略、战术和操作层面对华进行打压。这种认知和反应自 2009 年前后开始发酵,经历了一个不断发展演进的过程,在 2015 年前后趋于定型,2017 年前后进一步固化。^③

总体来看,美国在南海的对华战略竞争目标,“确保有利于美国的地区力量对比是核心”。^④ 迄今为止,中方至少在官方表态中回避使用“战略竞争”来描述中美在南海的关系态势。问题在于,即便中国没有挑战美国的战略意图,但中国在南海的维权行动和力量建设本身即会被美国看成是对其亚太海上主导地位的威胁。^⑤ 在美国看来,中国的力量崛起本身就是改变现状。“即使中国的崛起现在是和平的,也不能保证它会保持和平。”避免这种不确

^① Bernard D. Cole, “Conflict in the South China Sea”, *Great Decisions*, 2017, p. 40, https://www.fpa.org/great_decisions/index.cfm?act=show_material&product_id=16842.

^② Ash Carter, “Remarks by Secretary Carter on the Budget at the Economic Club of Washington D. C.”, United States Department of Defense, February 2, 2016, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/648901/remarks-by-secretary-carter-on-the-budget-at-the-economic-club-of-washington-dc/>.

^③ 胡波:《美军海上战略转型:“由海向陆”到“重返制海”》,《国际安全研究》,2018年第5期。

^④ Congressional Research Service, *US-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*, August 23, 2019, <https://fas.org/sgp/crs/row/R42784.pdf>.

^⑤ Hu Bo, “South China Sea Situations: Retrospect & Prospect”, *The South China Sea Strategic Situation Probing Initiative*, April 9, 2019, <http://www.scspi.org/zh/yjbg/1554652800>.

定的最好方法就是一个多世纪以来美国一直做的事情,即防止其他权力控制或主导海洋。^①除了南海诸岛主权和海洋权益外,中国还没有公布其他关于南海的战略和政策目标,^②但比较清晰的是,随着综合实力的发展,中国会不断在南海地区增加力量存在和强化海洋维权行动,并提高其区域影响力。因此,中美在南海地区的权力竞争是不可避免的,并将持续升级。

(二) 海洋规则分歧

中美两国在海洋问题上存在观念方面的差异和规则上的分歧,主要反映在双方对包括《公约》在内的国际法的部分条款的解释。由于历史、地理和政治文化的差异,中国注重主权和安全,而美国更关注全球海域的军事行动自由,担心中国在南海的政策和法理主张成为改变国际海洋安全秩序的“多米诺骨牌”。应当指出,出于战略和政治原因,这些差异被夸大了,一些人甚至认为,中美海洋竞争的实质是大陆体制与海洋体制间的对抗。^③事实上,虽然这些差异是明显的,但并不像大多数观察者所认为的那样严重。另外,由于中国是南海沿岸国,而美国在地理上属于域外国家,摩擦与冲突发生在中国周边而非美国周边,两国在南海的利益存在先天的不对称性,中国必须平衡地把握主权、安全和海洋自由,而美国却相对超脱,可以无限地强调海洋自由。

1. 领海无害通过的“事先同意”

中美两国均承认他国军舰在自己领海的“无害通过权”,但对于外国军舰在其领海进行无害通过时是否需要事先通知沿海国或得到沿海国的许可尚存在分歧。中国坚持沿海国有权要求事先许可,而美国认为沿海国“事先同意”的“无害通过”缺乏国际法依据。中国和美国分别代表了国际社会关于“无害通过”的两种实践。国际上包括中国在内的30个左右沿海国家要求外国军舰在其领海进行“无害通过”之前通知自己或得到自己的许可,而美国的部分西方盟友如英国、法国、德国和加拿大等支持美国的主张。

^① Ely Ratner, “Course Correction: How to Stop China’s Maritime Advance”, *Foreign Affairs*, July/August 2017, pp. 64-72.

^② 中国外交部:《中华人民共和国政府关于在南海的领土主权和海洋权益的声明》,2016年7月12日, <https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/snhwtlcwj/t1380021.htm>。

^③ Peter A. Dutton, “China’s Maritime Disputes in the East and South China Seas”, *Naval War College Review*, Vol. 67, No. 3, 2014, pp. 7-19.

2. “过度海洋主张”

“过度海洋主张”是美国指责其他国家不遵守国际法的一种说辞，针对中国的议题主要包括“断续线”、直线基线、群岛权益和岛礁法律效力等。

美国坚持认为，“中国在南海地区的海洋主张，以九段线为例，是毫无根据、不合法、不合理的，没有任何法律、历史和地理价值。”^①实际上中国官方较少提及“断续线”，“断续线”这种术语也很少出现在政府声明中。实事求是地讲，“断续线”并不是中方主张权利的基础，相反，它只是中方主张的权益在地理上的标注。根据2016年7月12日发布的政府声明，中国对南海诸岛拥有主权，内水、领海和毗连区，专属经济区和大陆架这三种权利主张，^②这是基于一般国际法和《公约》而非“断续线”。与“断续线”有关的第四种主张——历史性权利，中方有以下两种辩驳的理由：第一种观点认为，由于《公约》并没有明确规定历史性权利的地位，因此中国的“断续线”主张不可避免地存在模糊性。第二种观点认为，“断续线”所指的历史性权利未被列入《公约》符合常理，《公约》并不能涵盖所有的海洋权益和国家实践。对此，《公约》序言中也明确指出，“本公约未予规定的事项，应继续以一般国际法的规则和原则为准据。”^③

中美在国际法中的群岛制度和直线基线问题上也存在分歧。美国认为，《公约》第四十七条规定只有群岛国有权利绘制群岛国基线。然而中国却认为，《公约》并未排除大陆国家为其远洋群岛划定直线基线的可能，具体情况则要考虑国家实践，遵循习惯国际法。

美国认为，根据“南海仲裁案”仲裁裁决，像美济礁和渚碧礁这样的低潮高地不能产生海洋权利，像永暑礁和华阳礁这样的岩礁（rocks）只拥有12海里领海。对中方来说，首先，中国不承认该仲裁庭及其裁决。其次，中国始终坚持，南沙群岛是一个整体，中国对其拥有主权和海洋权益，不接受根据岛礁地理特征将南沙群岛进行拆分从而声索权利。^④

① United States Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, November 2019, p. 23, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>.

② 中国外交部：《中华人民共和国政府关于在南海的领土主权和海洋权益的声明》。

③ United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, 1982, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

④ 中国外交部：《中华人民共和国政府关于菲律宾共和国所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》，2014年12月7日，<https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/snhwtlcwj/t1368888.htm>。

3. 专属经济区的军事活动

关于在确保沿海国安全的情况下如何保障专属经济区内其他国家的军事行动自由,在世界上存在重大争议。在中国看来,《公约》第五十九条规定保留了对“适当顾及沿海国的权利和义务”所含意义的解释空间。依据其解释,其他国家不仅应适当顾及沿海国的经济利益,还应适当顾及沿海国的安全利益。而美国的立场是,专属经济区赋予沿海国在其专属经济区内管理经济活动的权利,比如捕鱼和石油勘探,但不赋予沿海国在其专属经济区内超过12海里领海区域限制外国军事活动的权利。^①关于专属经济区的外国军事活动,世界各国的主张各不相同。美国坚持专属经济区内无限制的军事行动自由,而中国的立场介于最保守和最激进之间。中国在1998年颁布的《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》对海洋科学研究设有限制,但没有关于限制外国军事活动的明文规定。^②

事实上,美国军舰和军用飞机在中国专属经济区享有充分的自由,尽管中国对此并不满意,并且会监视这些行动。中国反对美国在其专属经济区的抵近侦察和其他军事行动主要是出于安全考虑,而非法律原因。在中国看来,虽然国际规则没有明确的条文限制美军在中国专属经济区内开展军事活动,但考虑到中国的国家安全,美国需要降低这些活动的频次和烈度。

值得注意的是,中国关于专属经济区的认知和实践越来越开放,因为中国军队的海外活动也在不断增强。双方在这一问题上的观念差距,即使没有完全消失,也在逐渐缩小。未来,双方法律分歧将集中在水文及地质测量等具体行动方面,它们究竟属于军事行动还是科学考察,以及在军事行动中是否应考虑海洋资源及环境保护?

4. 海洋争端解决方式

美国“反对将使用武力或以武力相威胁作为解决国家间争端的例行或首要手段”。^③美国强调第三方机制的重要性,比如《公约》附件七强制仲裁程序,并要求中国遵守南海仲裁裁决,尽管中方已多次表明了“不参与、不承

^① Congressional Research Service, *U. S. -China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*, January 28, 2020, p. 7.

^② 《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》(1998年6月26日),中国人大网, http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content_5004707.htm。

^③ Congressional Research Service, *U. S. -China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*, p. 3.

认和不接受”的立场及原因。在这一点上，美方无疑践行了双重标准，颇具讽刺的是，美国迄今仍未加入《公约》。中国坚持通过当事方的直接协商谈判和平解决争端，但在涉及领土主权和海洋权益问题上，必须考虑在最坏的情况下保留自卫权。中国作为主权国家，有权选择争端解决方式，未经中方同意，中国不接受任何诉诸第三方的争端解决方式，不接受任何强加于中国的争端解决方案。^①

（三）第三方因素

在南海，第三方因素对中国和美国的内涵大不相同，分别涉及国内国际政治合法性。对中国来说，岛礁主权的政治意义不容忽视。在社会舆论高度发达和多元化、国内国际政治联系日益密切的背景下，主权问题成为民族复兴和国家崛起的重要象征，直接关系中国共产党的执政地位和国家的政治安全稳定。毫无疑问，随着中国力量的崛起，中国海洋民族主义正在增强。^②面对邻国对自身主权和海洋权益的侵犯，中国政府在国内面临越来越大的舆论和政治压力。^③捍卫岛礁主权并不意味着中国在和平的国际环境下会诉诸武力夺回被占岛礁，但中国必须在法律原则上守住底线、在外交上坚持主权主张、在军事上有应对极端事态的能力和准备，不能接受在事实上或者法理方面的任何新损失。

自二战结束以来，美国在南海地区建立了广泛的同盟体系和安全网络，并自认为是地区安全秩序的维护者。2009年以来，美国更是大力加强与菲律宾等国的同盟关系，并拓展与几乎所有东盟国家的密切军事合作。面对南海和其他涉华海洋争议问题，美国还在该地区不断增加安全承诺。毫不奇怪，中国维护主权和海洋权益的行动会受到菲律宾、越南等第三方的反对和强烈回应，而它们对美国确实抱有或多或少的期待。作为它们的盟友或伙伴，美国认为自己有责任和义务回应中国的行动，同时显示其在南海地区的主导地位。中国针对第三方维护其主权和海洋权益的行动和反应，则被美国视为胁

^① 中华人民共和国外交部：《中华人民共和国外交部关于坚持通过双边谈判解决中国和菲律宾在南海有关争议的声明》，2016年6月8日，<https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/chn/snhwtlcwj/t1370477.htm>。

^② Robert S. Ross, "China's Naval Nationalism: Sources, Prospects, and the US Response", *International Security*, Vol. 34, No. 2, 2009, pp. 46-81.

^③ Fu Ying and Wu Shicun, "South China Sea: How We Got to This Stage", *The National Interest*, May 2016, <https://nationalinterest.org/feature/south-china-sea-how-we-got-stage-16118>.

迫邻国和威胁区域秩序之举，因此，中国与第三方之间的争端和冲突往往会导致中美之间的摩擦。从2009年到2012年间，“中美关系通常不是因为华盛顿和北京之间的内在差异而受到影响，而是牵涉到第三方的纷争。”^①

美国还有愈来愈强的主动介入的动机。美国表面上在南海主权问题上保持中立，但事实上，出于与中国竞争的考虑，华盛顿传递的信息是“反对中国在南海增加力量存在和能力建设的一切主张和行为，而很少提及其他声索国，特别是越南和菲律宾的挑衅行动”。^②美国甚至怀疑，中国可能试图利用南海和东海争议分化美国与其区域盟友和合作伙伴的关系，以削弱美国主导下的区域安全秩序，扩大中国对该地区的影响力。^③

在大国竞争背景下，美国还愈加强烈地将第三方视为与中国竞争的一部分，并敦促他们“站队”。从更加宏大的角度来看，“中美在南海地区的斗争焦点并不是‘岛礁’，而是东南亚甚至是印太地区的国家跟谁走的问题。”^④为此，美国在南海争议问题上的立场不断倒退，已从相对中立、“选边站”发展到2019年下半年开始的直接介入。

三、2009年以来不同因素在不同时期的影响

近10余年来的经验表明，重大事件往往会凸显某一个变量，这一变量能够改变南海某段时间内的竞争态势和中美双边互动走向，因此，分析不同时间段的重大事件，对于测量不同因素的影响权重有着重要的意义。2009年外大陆架界限事件、2013年开启的“南海仲裁案”和2017年美国确立对华竞争战略等就具有标志性的意义。以此为依据，我们可以将近10余年的时间段划分为2009—2012年、2013—2016年和2017年至今这三个时期。

① Shannon Tiezzi, “The X Factors: How Third Parties Destabilize US-China Relations”.

② Michael D. Swaine, “America’s Security Role in the South China Sea”, Statement Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, July 23, 2015, <https://carnegieendowment.org/2015/07/23/america-s-security-role-in-south-china-sea-pub-60826>.

③ Ronald O'Rourke, *China's Actions in South and East China Seas: Implications for US Interests—Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service, 2018, p. 3.

④ Hal Brands and Zack Cooper, “Getting Serious About Strategy in the South China Sea”, *Naval War College Review*, Vol. 71, No. 1, 2018, p. 17.

(一) 2009 年到 2012 年

在这一时期,第三方因素的解释力最强。中国海上崛起、美国“重返亚洲”和“亚太再平衡”,以及国内制度建设的压力,促使菲律宾、越南和其他声索国在南海采取了一系列激进动作。针对这些咄咄逼人的举动,中国的反应和美国的关切交织在一起,导致双方在南海问题上的冲突日益加剧。权力竞争的影响开始显现、海洋规则方面的分歧日益突出,这些都使得中美在南海的互动变得复杂。

2009 年无疑是南海形势变化的分水岭,自 2009 年起,在各种因素的共同作用下,越南和菲律宾等国率先打破了南海地区相对平静的状态。首先,中国日益增长的实力引起了越南和菲律宾的战略忧虑。它们认为时间对己不利,试图在中国实力还不够强大的情况下达成更多的既成侵占事实。其次,《公约》有关专属经济区和大陆架制度的国际实践,促使越南、菲律宾和其他国家加强了权益声索。最后,美国的“重返亚洲”和“亚太再平衡”战略对这些国家也有刺激作用,它们希望利用美国的“转向”牵制中国。

在这种背景下,菲律宾和越南等其他声索国就争议问题采取了先发制人的行动,扩大有争议岛礁的管控力度,并加强海上执法。从 2009 年到 2012 年,它们为控制有争议海洋地物和在有争议水域进行能源勘探而采取的行动,导致冲突事件数量迅速增加,平均每年 15 次,2010 年甚至达到 20 次。^①其中,2009 年的外大陆架界限事件和 2012 年的黄岩岛事件是两个典型例子。^②

这些频繁的行动引发了中国的极大关切。随着大众传媒的迅速发展,公众对维护海洋权益的认识和呼声急剧上升,主权和海洋权益在中国政治中变得非常敏感。2010 年,部分出于对南海局势的担忧,中国首次在国防白皮书中指出中国维护海洋权益的压力增大。^③部分美国学者也认为,北京有时对其他声索国采取更直接的行动,然而在大多数情况下,这些行动是针对自 2007 年以来越菲等国对中国海洋利益越来越多的挑战,中国需要采取更加坚

^① Zhang Ketian, “Cautious Bully: Reputation, Resolve and Beijing's Use of Coercion in the South China Sea”, *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, pp. 132-133.

^② 详见本节后续论述。

^③ 《2010 年中国的国防》(2011 年 3 月),国防部网站, http://www.mod.gov.cn/affair/2011-03/31/content_4249942.htm。

决的行动予以回应。^①此外,某种程度上看,中国展现更多的力量存在和行动力度是自身能力提高的必然结果。^②菲律宾、越南和其他声索国的行动,随着中国的回应再次激化,由此导致一系列摩擦和对抗,黄岩岛事件被认为是北京结束其克制政策的“压倒骆驼的最后一根稻草”。2012年4月,遭逮捕的中国渔民在甲板上被脱去上衣、暴露于烈日下的照片在中国的纸质和数字媒体上成为头条新闻,^③引发了中国公众的强烈抗议,迫使北京采取强硬的对策。

这一切都发生在美国“转向亚洲”时期。2009年1月,奥巴马政府上台后不久即表示,将把美国的战略重点转向亚太地区,大幅修正小布什政府时期的外交政策,尤其加大了对东南亚地区和南海问题的关注。而与此同时,越南和菲律宾正在加速南海问题的国际化,并对美国寄予厚望。在2012年黄岩岛事件中,马尼拉甚至公开表示,它将“最大限度地”寻求美国的帮助。^④美国如何处理南海问题将在很大程度上考验其转向亚洲的决心和意图。2009年至2013年,美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿库尔特·坎贝尔明确表示,“当盟友们面对中国的领土挑衅,当南海面临成为所谓‘中国湖’的危险时,美国的政策举措应该更倾向于表明美国对维持和平与稳定的决心。”^⑤毫无疑问,美国的政策转向在一定程度上增强了其他南海声索国挑战中国的信心。

与此同时,2009年美国与菲律宾和越南之间一系列密切和频繁的互动,引发了中国对美国加大介入南海问题从而危及中国主权和安全的疑虑。年初,当中菲两国就菲律宾通过《领海基线法案》产生争议时,奥巴马呼应菲律宾总统阿罗约,重申美菲安全关系和华盛顿对《访问部队协定》的承诺。^⑥

① Michael D. Swaine and M. Taylor Fravel, “China’s Assertive Behavior—Part Two: The Maritime Periphery”, *China Leadership Monitor*, No. 35, Summer 2011, p. 7.

② *Ibid.*

③ Fu Ying and Wu Shicun, “South China Sea: How We Got to This Stage”.

④ Jerry E. Esplanada, “Philippines to Seek US Help in Dealing with China over Spratlys Issue—DFA”, *Philippine Daily Inquirer*, April 26, 2012, <https://globalnation.inquirer.net/34857/philippines-to-seek-us-help-in-dealing-with-china-over-spratlys-issue-dfa>.

⑤ Kurt M. Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, Twelve, 2016, p. 25.

⑥ Ian Storey and Carlyle A. Thayer, “The South China Sea Dispute: A Review of Developments and Their Implications Since the 2002 Declaration on the Conduct of Parties”, in K. V. Kesavan and Daljit Singh, eds., *South and Southeast Asia: Responding to Changing Geo-Political and Security Challenges*, Knowledge World Publishers, 2010, p. 68.

从2008年到2009年,美国多次要求北京停止恐吓在南海地区与越南合作开采石油和天然气的美国公司,而随着中国和越南紧张关系的不断升级,越南愈加希望与美国加强防务合作。^①

权力竞争是第二大重要因素。无论是“转向亚洲”还是“亚太再平衡”战略,对崛起的中国进行制衡都是其主要内容,而南海问题逐渐成为美国推进亚太战略的重要“抓手”。到2010年年中,华盛顿的结论是,北京在南海和其他地区越坚决,越需要美国做出更坚定的回应。而中国将奥巴马政府的强势行动解释为彻底的转向,并做出激烈反应。^② 为了服务“转向亚洲”和“亚太再平衡”战略,美国积极介入地区热点问题,特别是南海争议,煽动东盟声索国采取更为激进的措施。不过,需要指出的是,尽管此时“美国是幕后老板”的说法已经在中国流行起来,但美国并不是这些危机和摩擦的根源。美国的确想利用南海问题为其战略服务,但同时也担心局势失控,并希望成为一个“公正的调解者”。关于黄岩岛事件,时任国务卿希拉里·克林顿于2012年5月重申了1951年的《美菲防御协定》,然而,美国官员拒绝公开讨论它将如何适用于菲律宾在南海的领土和权益主张。^③

美国当时的政策意在支持东盟声索国,同时避免与中国的紧张升级,然而,其外交—经济—军事的再平衡,加强与盟友、伙伴的合作关系,以及大规模部署前沿军事力量,则反映了遏制战略的实施。^④ 首先出现的是外交冲突。在2010年7月东盟地区论坛会议上,希拉里·克林顿就美国在南海问题上的立场发表公开声明,强调“航行自由”、“不使用武力或以武力相威胁”和“遵守国际法”。^⑤ 虽然她的陈述中没有提及中国,但从内容来看,显然更多是在针对中国。^⑥ 她后来承认,“这是精心设计的用词,回应了中国早

① Carlyle A. Thayer, “The United States and Chinese Assertiveness in the South China Sea”, *Security Challenges*, Vol. 6, No. 2, Winter 2010, pp. 69-84.

② Andrew Scobell, “The South China Sea and U. S. -China Rivalry”, p. 206.

③ U. S. Department of States, “Joint Statement of the United States-Philippines Ministerial Dialogue”, April 30, 2012, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/04/188977.htm>.

④ Stephen F. Burgess, “Rising Bipolarity in the South China Sea: The American Rebalance to Asia and China's Expansion”, *Contemporary Security Policy*, Vol. 37, No. 1, 2016, p. 121.

⑤ Hillary Rodham Clinton, “Remarks at Press Availability”, U. S. Department of State, July 23, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>.

⑥ M. Taylor Fravel, “U. S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995”, Policy Report, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, Singapore, July 2014, p. 5.

些时候关于南海问题涉及本国‘核心利益’的表述。”^①对此,中国时任外交部长杨洁篪在他的演讲中连发七问回击美国。^②在非公开会议上,两位代表就南海问题展开了更激烈的辩论。这场外交对抗标志着南海问题首次在中美关系中具有了战略意义,并从此成为中美之间的一大焦点。

两国在海洋规则上的分歧在“无瑕”号事件和围绕中国“断续线”照会的摩擦中前所未有地凸显出来。虽然这两起事件代表着不同类型的分歧,但它们都促使美国政府意识到“中国在维护海洋权益方面更加坚决”。^③对中国来说,美国的反应和指责是老套的,但语气比以往更为强硬,这迫使中国更多地关注南海问题中的美国因素。

2009年3月的“无瑕”号事件对全世界来说都是大新闻。据外媒报道,从3月5日至8日,几艘中国船只阻扰了美国海军“无瑕”号测量船的行动,当时“无瑕”号正在海南岛以南75英里的中国专属经济区进行海底情报收集活动。^④3月9日,美国国防部发言人布莱恩·惠特曼就这一事件发布声明,指出中国“违反了国际法规定的适当顾及其他海洋使用者的合法权利”,“中国和其他沿海国根据国际法无权干涉外国在其专属经济区的军事活动”。^⑤时任美国太平洋司令部司令蒂莫西·基廷上将认为“无瑕”号事件释放了令人不安的信号,表明中国在南海地区正以一种更挑衅性的方式行事,不愿意遵守通行的行为规范或“航海规则”。^⑥在3月10日的例行新闻发布会上,中国外交部发言人马朝旭表示,美国的指控“对中国来说是完全错误和不可接受的”,“无瑕”号在中国专属经济区的行动违反了中国的国内法和国

① Hillary Rodham Clinton, *Hard Choices*, Simon & Schuster, 2014, p. 79.

② Embassy of the People's Republic of China in the United States of America, "Foreign Minister Yang Jiechi Refutes Fallacies on the South China Sea Issue", July 26, 2010, <http://www.china-embassy.org/eng/zgyw/t719460.htm>.

③ Phuong Nguyen, "Deciphering the Shift in America's South China Sea Policy", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 38, No. 3, 2016, p. 397.

④ Michael Green, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus and Jake Douglas, *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, Center for Strategic & International Studies, May 9, 2017, pp. 57-59.

⑤ "Raw Data: Pentagon Statement on Chinese Incident with U.S. Navy", Fox News, March 9, 2009, <https://www.foxnews.com/politics/raw-data-pentagon-statement-on-chinese-incident-with-u-s-navy>.

⑥ Donna Miles, "More Work Needed in Military Relationship with China, Admiral Says", American Forces Press Service, March 19, 2009, <https://www.dvidshub.net/news/31340/more-work-needed-military-relationship-with-china-admiral-says>.

际法。^①

根据部分官方声明,中国并不是要反对其专属经济区内的所有外国军事活动,但诸如海洋测量船的声纳布设等行动,被认为会对周边海洋环境带来不利影响,违反中国关于专属经济区海洋科学研究的规定,尽管美国认为这是军事活动。此外,一些中国高级官员对这一事件的非正式表态,^②客观上带来了对外舆论的混乱,增加了美国对中国关于国际法解释的质疑和对中国日益增长的海上实力的担忧。^③

对中国来说,向联合国提交关于“断续线”的照会只是对马来西亚和越南提交200海里外大陆架划界案的回应。2009年5月6日,置南沙争议海域的现状于不顾,越南和马来西亚联合向联合国大陆架界限委员会提交了各自在南海200海里外大陆架的界限信息。5月7日,越南单独提交了另外一份200海里外大陆架信息,并声称对西沙群岛和南沙群岛拥有主权。对此,中国不得不做出反应,向联合国提交了包含“断续线”信息的照会。而美国对中方照会中“不源于陆地领土的‘领海’或其他水域主张”表示关切。^④2010年,克林顿在河内的讲话也指出,“海洋主张只能基于合法的陆地主张”。^⑤尽管美国避免直接批评中国,但中国认为这是美国积极介入南海问题的信号。

(二) 2013年到2016年

国际法及规则分歧是这一时期中美南海摩擦加剧的最重要原因,美国支持菲律宾“南海仲裁案”、反对“断续线”和关于南海地物法律地位的不同解释,极大地降低了中美双方的互信。同时,权力竞争不断强化、第三方因素影响也有了新的表现。

菲律宾于2013年1月22日单方面启动南海仲裁程序。2016年7月12

^① “Foreign Ministry Spokesperson Ma Zhaoxu’s Regular Press Conference on March 10, 2009”, Ministry of Foreign Affairs, Beijing, March 11, 2009, <https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/fyrth/t541713.htm>.

^② Michael Green, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus and Jake Douglas, *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, p. 61.

^③ “Testimony of Deputy Assistant Secretary Scot Marciel, US Department of State, Before the United States Senate Committee on Foreign Relations, Hearing on Maritime Disputes and Sovereignty Issues in East Asia, 15 July 2009”, p. 6, <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/MarcielTestimony090715pl.pdf>.

^④ *Ibid.*, pp. 2-4.

^⑤ Hillary Rodham Clinton, *Hard Choices*, p. 79.

日,“南海仲裁案”仲裁庭公布了本案裁决书,并做出了一系列偏颇或荒诞不经的判断。^①虽然没有公开的直接证据表明美国政府参与了仲裁程序,但美国确实就此对中国提出了法理上的挑战。值得注意的是,美国助理国务卿丹尼·拉塞尔在2014年2月5日的国会听证会上,明确指出南海“九段线”不符合国际法,要求中国进行说明,^②表明美国已经开始公开反对中国的南海主张,并支持菲律宾等其他声索方。随后,越来越多的美国高级官员重复拉塞尔的表态,一再指责中国违反《公约》。2014年12月5日,美国国务院发布了《海洋界限:中国南海海洋主张》,分析了中国在南海利益声索的法理问题。^③针对菲律宾和美国的动作,2014年12月7日,中国外交部发布了《中华人民共和国政府关于菲律宾共和国所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》,^④通过无可争议的证据和缜密的逻辑,揭露了菲律宾在“南海仲裁案”中的政治操弄,并质疑仲裁庭对于本案的管辖权。

仲裁裁决出台后,美国率先敦促中国接受仲裁裁决,指出“这是一个终局性的、对当事双方都有法律约束力的裁决”,并表示“希望双方遵守相关义务”。^⑤关于南海“断续线”,中国认识到其海洋主张由于历史原因而造成的相对模糊,并在澄清方面取得了一定进展,特别是《中华人民共和国政府关于中国南海领土主权和海洋权益的声明》,对中国在南海的海洋主张作出了全面说明。^⑥中国反对强制性仲裁和第三方介入,坚持通过当事方的谈判磋商解决争端,这与中国的传统和实践有关,不涉及中国对《公约》的立场问题。

不仅仲裁进程加剧了中美之间的战略竞争,美国和其他国家公开敦促北

① *The South China Sea Arbitration Award of 12, July 2016*, pp. 473-474, <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/6/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf>.

② Daniel R. Russel, “Statement at the Hearing of ‘America’s Future in Asia: From Rebalancing to Managing Sovereignty Disputes’ Before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on Foreign Relations, House of Representatives, 113 Congress, February 5, 2014”.

③ Office of Ocean and Polar Affairs Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, *China’s Maritime Claims in the South China Sea*, December 5, 2014, https://www.researchgate.net/publication/286459698_China_Maritime_Claims_in_the_South_China_Sea_Limits_in_the_Seas_No_143.

④ 中国外交部:《中华人民共和国政府关于菲律宾共和国所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》。

⑤ John Kirby, “Decision in the Philippines-China Arbitration”, U. S. Department of State, July 12, 2016, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/07/259587.htm>.

⑥ 中国外交部:《中华人民共和国政府关于在南海的领土主权和海洋权益的声明》。

京接受这一裁决也损害了中美关系。^① 2016年7月13日,中国外交部发言人在回应美国国务院要求北京和马尼拉遵守仲裁庭“具有法律约束力”的裁决时提到,华盛顿“对事实视而不见”,违背了法治理念、国际法和国际关系的基本准则,以及美国在领土争端上不持立场的声明。美国一直敦促其他国家遵守《联合国海洋法公约》,但至今仍拒绝批准该公约。^② 根据笔者对一些中国官员的采访和学术观察,“美国所代表的西方势力操纵了南海仲裁案”的观点^③在中国是非常令人信服的,特别是菲方律师团队的背景和组成,使人很难不怀疑美官方所扮演的角色。而对美国来说,中国对仲裁及其裁决的“四不”立场是不遵守国际法的直接表现。

在这一时期,“南海仲裁案”受到了中国和美国学术界及公众的广泛关注,使南海问题成为政治和社会焦点,双方丧失了政策回旋余地,不得不在国内和国际上捍卫自己的政策,反而加剧了矛盾和分歧。

关于权力竞争,2013—2015年间,中国在南沙群岛中方控守岛礁上进行的大规模陆域吹填工作则被视为美国南海政策的又一大转折点。^④ 美国表面上打着维护南海航行自由的旗号,实质主要是因为美国担心,中国在南海的基地可能会使美国在今后危机中的军事干预或者其他军事行动复杂化,^⑤ 中国早期的填海工程并没有引起美国足够的重视,但奥巴马政府在2015年初突然对此问题变得直言不讳,^⑥ 很大程度上是受到了中国岛礁建设规模和速度的刺激。^⑦

中美两国的观察家们基本都同意,中国的岛礁扩建工程和美国的反应激化了中美在南海地区的战略竞争。坦率地说,中国在南海地区的填海造陆主

① Michael D. Swaine, “Chinese Views on the South China Sea Arbitration Case Between the People’s Republic of China and the Philippines”, *China Leadership Monitor*, No. 51, August 2016, pp. 8-9.

② 《2016年7月13日外交部发言人陆慷主持例行记者会》,外交部网站,2016年7月13日, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1381057.shtml.

③ 钟声:《滥用国际法就是冲击国际秩序》,《人民日报》,2016年7月12日。

④ Phuong Nguyen, “Deciphering the Shift in America’s South China Sea Policy”, p. 389.

⑤ Congressional Research Service, *U. S. -China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*, pp. 2-3.

⑥ Ben Brumfield, “U. S. Defense Chief to China: End South China Sea Expansion”, May 30, 2015, <https://edition.cnn.com/2015/05/30/china/singapore-south-china-sea-ash-carter/index.html>.

⑦ Peter A. Dutton, “Did the Game Just Change in the South China Sea? (And What Should the U. S. Do About It?)”, *A ChinaFile Conversation*, June 2, 2015, <http://www.chinafile.com/conversation/did-game-just-change-south-china-sea-and-what-should-us-do-about-it>.

要是为了弥补与其他声索国在基础设施建设方面的历史性差距,并加强在南沙群岛的防御力量。然而,美国对力量对比的变化非常敏感,并夸大了这些前哨的军事潜力。2015年5月14日,当时的助理国防部长史大伟表示,“中国的行动可能会带来一系列军事影响,如部署远程雷达、大型侦察机,停泊排水量更大的船舶和建设舰载机的备降机场。”^①在《亚太海上安全战略》报告中,五角大楼强调,中国在南沙的岛礁建设工程将给其在南海的“扩张”提供强大的物质基础。^②

从2015年5月起,岛礁军事化成为美国关注的重点问题。奥巴马政府一再对“南海军事化”表示关切,要求中国中止其行为。2015年9月,奥巴马总统和习近平主席在白宫会晤后,美国认为中国做出了“南海非军事化”承诺,然而,美国的这种判断是毫无根据的。美国中国问题专家傅泰林就指出,“习近平主席声明的实质,取决于中国如何定义‘军事化’一词,我们用来评估中国的行动需要一个明确而不是过于宽泛的军事化定义。”^③在汉语中,军事化或非军事化是一种程度而不是结果,当汉语翻译成英语时,真实含义容易被误解。事实上,中国关于岛礁军事部署的政策是一贯的,即中国在南沙群岛的力量部署取决于中国面临的威胁大小。^④相关表态确实表达了善意和克制,但没有得到美国足够的重视和理性的回应,美方只是遵循极端的逻辑,漫天要价,要求不能部署任何武器。此外,中国认为美国在军事化问题上存在偏袒和双重标准,批评美国对其他方在有争议岛礁上的军事部署以及美国自身在南海的军事活动置若罔闻。^⑤

作为对中国岛礁建设的直接军事反应,美国加强了对中国控制岛礁的“航行自由行动”(FONOPs)。1983年以来,美国海军就在世界各地执行“航行自由行动”,但2015年10月27日的美军驱逐舰“拉森”号开启了一

① Terri Moon Cronk, “DoD Outlines Strategies to Counter Chinese Aggression”, US Dept of Defense, May 14, 2015, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/604632/>.

② United States Department of Defense, *Asia-Pacific Maritime Security Strategy*, July 2015, p. 17, <https://news.usni.org/2015/08/21/document-pentagons-asia-pacific-maritime-security-strategy>.

③ Jeremy Page, Carol E. Lee, and Gordon Lubold, “China’s President Pledges No Militarization in Disputed Islands”, *The Wall Street Journal*, September 25, 2015.

④ 《2015年10月14日外交部发言人华春莹主持例行记者会》,外交部网站,2015年10月14日, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_t1305835.shtml.

⑤ 《2016年2月国防部例行记者会文字实录》,国防部网站,2016年2月25日, http://www.mod.gov.cn/info/2016-02/25/content_4645884.htm.

种更具挑衅性的行动模式，变得更加政治化和军事化。从中国的角度看，这种“航行自由行动”是一种赤裸裸的权力政治游戏。

第三方因素也有了一些新的发展。如上所述，美国在海洋划界和仲裁等问题上更多地支持其他声索国，这使中国不得不怀疑美国的意图。在此期间还发生了两起重要事件。2014年3月，中国和菲律宾在仁爱礁附近发生对峙。菲律宾船只试图加固1999年被其故意搁浅用作基地的一艘坐滩的军舰，遭到中国海警阻止。3月29日，在美国的外交和军事支持下，马尼拉在放弃加固基地设施的同时，重新给坐滩军舰提供了补给。在此期间和之后，华盛顿和北京就这个问题发生了几次直接的外交摩擦。包括奥巴马总统本人在内的几位美国政要向中国方面强调，“使用武力、威胁使用武力和其他恫吓手段是不可接受的”。^①而北京则敦促美国不要在主权问题上偏袒一方、停止不负责任的言论，停止怂恿其盟友的挑衅和危险行为。^②

2014年5月初，中国在西沙群岛中建岛以南17海里处部署深水钻井平台“海洋石油981”进行油气勘探作业。对此，越南派遣作战潜水员，在水中释放了大量渔网和大型障碍物干扰其作业。随后，中国护航船只与越南干扰船只发生激烈对抗。华盛顿虽然没有给予越南任何具体支持，但在外交上和舆论上站在了越南一边。美国国务院发布了一份新闻声明，批评中国的“单方面行动是以破坏地区和平与稳定的方式推进有争议地区的海洋主张”。^③美国可能认为这是一种温和的反应，但在中国看来，这是一种无原则的偏袒。首先，中国认为这是非争议海域，尽管河内存在不切实际的权益主张；其次，这次事件是由越南干扰中方作业并试图破坏钻井平台而挑起的冲突。

（三）2017年至2020年

特朗普政府的竞争偏好、中美力量对比的变化和战略沟通的缺失，使得南海地区的权力竞争达到了前所未有的高度，相较而言，法律分歧和第三方因素在这一时期的影响有所减弱。

^① Daniel R Russel, “Evaluating U. S. Policy on Taiwan on the 35th Anniversary of the Taiwan Relations Act (TRA)”, U. S. Senate Committee on Foreign Relations, Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, April 3, 2014.

^② 《2014年3月31日外交部发言人洪磊主持例行记者会》，外交部网站，2014年3月31日，https://www.fmprc.gov.cn/web//fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1142645.shtml。

^③ Jen Psaki, “Vietnam/China: Chinese Oil Rig Operations near the Paracel Islands”, U. S. Department of State, May 7, 2014, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/05/225750.htm>.

特朗普政府时期,南海问题在其对外政策中的分量并不重,始终未能进入核心议程之列,远远无法与经贸和朝核问题等相比。然而,“在一个被重新定义的大国竞争的国际安全环境下,南海已经成为中美战略竞争的重要舞台。美国在南海的对华战略竞争构成了特朗普政府对抗中国整体方针的重要组成部分,也是特朗普政府为推进所谓的‘自由开放的印太战略’而做出的努力”。^①美国军方和战略界在《2017年国家安全战略》和《2018年国防战略》中强化了他们对海上竞争的看法,认为“中国将继续推行军事现代化,在短期内寻求印太地区霸权,将美国‘挤出’印太地区,以实现在未来的全球领先地位”。^②

在中国的语境体系下,“权力竞争”不算是个好词,中国一直回避这个用语,在中美互动中看起来相对被动,不愿意采用“进攻性”的叙事方式,只是在重申以往的政策和言论。随着中国海上力量的崛起,中国有能力在岛礁上部署先进武器装备、改善在南海地区的军事系统,其中一部分是正常的能力建设和日常巡逻,另一部分则是针对美国在南海岛礁周围不断增强的军事行动,而在中国看来这种合理的行动反被美国视为中国新一轮的扩张。

面对中国在南海地区的崛起,过度的战略忧虑开始在美国国内蔓延。一些观察家认为,其他议题使得南海问题失焦,当特朗普政府将注意力放在朝核和经贸等问题时,中国正在南海不断得分。“美国正在失去对南海的控制。”^③美国部分高级官员也在附和这一判断。2018年4月26日,被提名为印度洋—太平洋司令部司令的海军上将菲利普·戴维森在参议院军事委员会的听证会上表示,“除了战争之外,美国已经没有手段可以阻止中国控制南海。”^④

出于多方面的原因,中美的战略沟通和海上安全对话已陷入“停滞”状

① Congressional Research Service, *U. S. -China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*, “Summary”.

② United States Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy*, January 2018, p. 2, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

③ Zachary Keck, “China Is Gaining Control of the South China Sea (Thanks to North Korea)”, *The National Interest*, December 21, 2017; Dan De Luce, “With Trump Focused on North Korea, Beijing Sails Ahead in South China Sea”, *Foreign Policy*, November 16, 2017; Paul J. Leaf, “Taiwan and the South China Sea Must Be Taken Off the Back Burner”, *The National Interest*, June 18, 2018.

④ “Advance Policy Questions for Admiral Philip Davidson, USN Expected Nominee for Commander, U. S. Pacific Command”, p. 18, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Davidson_APQs_04-17-18.pdf.

态，两国元首从未在正式会议或电话中讨论过南海问题，而是聚焦经贸关系和朝鲜问题。两国在 2017 年建立了中美外交安全对话（又称“2+2”对话）机制，并举行了两轮会谈。南海问题是讨论的焦点，但对话的效果并不令人满意，因为双方仍在“各说各话”，重申各自的官方立场。中国要求美国停止侵犯中国岛礁主权和安全利益的行为，而美国则强调中国不得破坏南海的“航行自由”、不能进行“岛礁军事化”。自 2018 年 11 月第二轮结束之后，中美“2+2”对话再未开启。缺乏对话沟通加剧了双方的战略误解，当美国对中国海上崛起的焦虑和反应愈加剧烈，中国对美国在南海地区的政策也越来越悲观，即中方认为，无论中国多么克制，美国都不会放松在南海对中国的施压和挑衅。

2018 年，双方关于南海岛礁“军事化”的摩擦变得更加激烈。5 月，中国在南沙群岛的部分岛礁上部署反舰导弹、地空导弹系统和电子干扰设备。考虑到相关基础设施早在 2015 年就已完成，这些岛礁军事部署的进度并不像外界预计的那样“迅速”。中国已经尽可能表示出克制，即使美国在岛礁周围加强军事行动的情况下，也只在岛礁上部署了必要的国土防御设施。然而，美国对此持不同看法，并做出了强烈反应。作为初步回应，2018 年 5 月 23 日，美国五角大楼取消邀请中国军方参加 2018 年“环太平洋”联合军事演习，11 月 9 日，美国首次公开要求中方撤出在南沙岛礁上部署的导弹。^①

在这一时期，法律分歧及摩擦有所降温，“南海仲裁案”已经结束，而且菲律宾杜特尔特政府愿意搁置仲裁裁决，中国则没有必要凸显法律分歧。对美国来说，频繁“退群”和坚持“美国优先”原则，加之国务院频繁的人事变动和严重缺位，其国际信誉和“软实力”受到重创，官员的专业程度普遍下降，美国在法理方面主要是重复奥巴马政府的外交辞令和重复指责中国的声调，并无实质性的“建树”。

然而，打着法律旗号的外交战在 2020 年爆发，美国要求联合国拒绝中国的海洋主张和国务卿蓬佩奥 7 月 13 日发布的《美国就南海海洋权利主张的立场》，将这场“战争”推向高潮。在声明中，美国系统性地反对中国在南海中南部的大部分海洋主张，并在海域划界和部分岛礁主权的归属问题上与

^① United States Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy*.

其他声索国站在一边。^① 美国认为它在维护基于规则的国际秩序，而在中国看来，美国正在“挑起南海争端，违背美国政府在南海主权问题上不持立场的公开承诺”。^②

关于“南海行为准则”（COC）磋商的摩擦也正在酝酿。美国质疑中国试图向东盟国家施压，增加关于和非 COC 磋商国进行演习和油气勘探的限制性条件，^③ 并担心中国通过谈判增强其影响力，敦促东盟不能允许中国操控“南海行为准则”。^④ 中国并未在意这些批评，但中国对美国对“南海行为准则”磋商从支持到质疑、甚至阻挠的倒退态度表示极大不满。

第三方因素越来越成为美国加大介入涉华海洋问题的重要说辞或借口，而菲律宾和马来西亚等声索国愈加担心中美战略竞争，并对美国的行动持谨慎态度。美国更多是利用南海争议与中国进行战略竞争，而不是回应东盟国家的诉求。在 2019 年万安滩对峙事件、2019 年西南渔场渔业纠纷和 2020 年“西卡佩拉”号等涉及中国的南海事件中，即使没有相关声索国的呼吁，美国也会主动“选边站”甚至制造摩擦，对中国横加指责，拉拢东盟国家参与中美战略竞争，以推进其大国竞争战略。最具代表性的是 2020 年 4 月 2 日发生在西沙群岛附近的越南渔船沉没事件，尽管它发生在离永兴岛 7 海里的位置，而且很可能涉及越南民兵，但美国国务院却指控说，“这一事件是中国系列扩张行动中的最新动态，这些行动旨在重申非法海洋主张，并使其在南海的东南亚邻国处于不利地位。”^⑤

① Michael R. Pompeo, *U. S. Position on Maritime Claims in the South China Sea*, U. S. Department of State, July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

② “Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian’s Regular Press Conference on July 14, 2020”, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1797731.shtml.

③ Nike Ching, “South China Sea Code of Conduct Gains Momentum as China Moves to Complete Militarization”, VOA, October 22, 2018, <https://www.voanews.com/east-asia/south-china-sea-code-conduct-gains-momentum-china-moves-complete-militarization>; “Menendez, Markey, Leahy, Schatz Urge Pompeo to Address China’s Maritime Aggression at ASEAN Summit”, United States Senate Committee on Foreign Relations, July 30, 2019, <https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/menendez-markey-leahy-schatz-urge-pompeo-to-address-chinas-maritime-aggression-at-asean-summit>.

④ “US Defense Sec. Esper Slams China in Meeting with ASEAN Counterparts”, ABS-CBN News, November 17, 2019, <https://news.abs-cbn.com/overseas/11/17/19/us-defense-sec-esper-slams-china-in-meeting-with-asean-counterparts>.

⑤ United States Department of State, “PRC’s Reported Sinking of a Vietnamese Fishing Vessel in the South China Sea”, April 2020, <https://www.state.gov/prcs-reported-sinking-of-a-vietnamese-fishing-vessel-in-the-south-china-sea/>.

表-1 不同因素在不同时期的影响排序

| | 2009—2012 年 | 2013—2016 年 | 2017—2020 年 |
|-----|-------------|-------------|-------------|
| 变量一 | 第三方 | 海洋规则争议 | 权力竞争 |
| 变量二 | 权力竞争 | 权力竞争 | 海洋规则争议 |
| 变量三 | 海洋规则争议 | 第三方 | 第三方 |

结 论

自 2009 年以来，南海问题一直是中美关系的焦点，并将继续影响中美关系的未来。毫不夸张地说，双方在该问题上的严重分歧处理得好坏，将决定它们能否避免陷入“修昔底德陷阱”。

通过分析可以得出以下结论：首先，权力竞争、海洋规则争议和第三方因素是激化中美在南海矛盾最重要的三大变量。在不同时期，不同的变量起着不同的作用。第三方因素、海洋规则争议和权力竞争分别在 2009—2012 年、2013—2016 年和 2017 年至今这三个时段具有最强的解释力（表-1）。

其次，中美两国在南海地区的竞争是多种因素综合作用的结果，这些因素相互联系、相互作用。比如在“南海仲裁案”中，一方面，中美海洋规则的分歧，促使美国在“断续线”等问题上频频发声和表态。另一方面，第三方因素也在起作用。美国作为菲律宾的盟友，自认为有必要支持菲律宾的行动。因此，各因素在具体事件中的影响力是相对的，过分强调某一因素的作用可能会削弱我们对实际情况的全面认知。

再次，三大变量有各自的发展逻辑。一般来说，权力竞争将继续是最有影响力的因素，在可预见的未来将发挥越来越重要的作用，而其他因素的重要性会相对下降。但是，如果发生与第三方因素和海洋规则争议相关的重大事件，则可能刺激这两大因素重新剧烈发酵。考虑到中美在南海地区的“全政府竞争”是美国国内的战略共识，^① 法律战和信息战必然也在酝酿当中。

最后，领导人风格和政府的偏好在短期内可能会改变三大变量的作用和

^① P. M. Cronin and R. Neuhard, “Total Competition: China’s Challenge in the South China Sea”, CNAS, January 2020, <https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS-Report-Total-Competition-final-web.pdf?mtime=20200107110003>.

排序,但我们在未来十年或更长时间要谨慎评估个别领导人和政府的作用,换句话说,中美在南海问题上的冲突更多是结构性的,而非由个人决定。

拜登政府上台,面临新冠疫情失控、国内政治极化对立等诸多重大挑战,在南海等国际事务上能有多大投入尚有待观察,然而,其南海政策路线是相对清晰的。美国新政府会更重视南海问题,也会加强其南海政策协调。特朗普政府实际上没有一个系统的南海政策,对军事手段的依赖过大,对外的表述荒诞不经,错误频频。而拜登政府的政策预计将更为平衡,也会更加专业。具体而言,美国会在外交、法律等方面给予南海其他声索方更多支持,对东南亚国家给予更多的尊重和信心,会推动与盟友和伙伴更协调地开展军事和外交方面的联合行动。美国还会更频繁地要求中国遵守“南海仲裁案”的裁决结果,利用和制造更多的法律挑战。预计中美战略竞争仍会加剧,但军事竞争的可控性将得到一定程度的增强,至少在战略沟通和危机管控等方面,中美双方有望取得一些实质性进展。

此外,中美特别是美方对南海局势发展愈加敏感和焦虑,使得双方的政策和反应更加情绪化,例如,西方媒体和政策界广泛渲染的中国“威胁南海航行自由”的说法,其实根本没有依据,只是一种过度的焦虑。事实上,在断续线内,在中方控守的南沙岛礁12海里及西沙领海、内水以外的海域,中方从未干涉过任何国家的商业和军事航行自由。这一点在笔者的访谈中,也得到了美国、英国和澳大利亚等国官方和知情人士的确认,但他们的辩辞是,“中国现在不这么做,不代表将来不这么做”。美国不少人士对于中国近些年在南海取得的进展和美国政策的无力非常不满,并主张对华采取更强硬的措施。2019年12月6日,原助理国务卿拉塞尔在北京大学的一次演讲中被问及,如果有机会再次代表美国政府做出选择,最想做的是什么?他提到“将派遣航空母舰直接介入2012年的黄岩岛事件”。^①

分析过去是为了给未来提供镜鉴。本文的研究或许可以帮助世界更好地理解中美两国在南海的互动如何导致了今天的局面,也可帮助中美更多地了解双方的差异以便管控潜在危机,建构更加安全、稳定的中美关系。

(责任编辑:吴文成)

^① 作者对2019年12月6日丹尼·拉塞尔北京大学讲座的记录,活动新闻请参见<http://www.iiss.pku.edu.cn/dynamic/inform/3845.html>。