

## B.16

# 特朗普执政以来美国南海政策的发展

齐皓\*

**摘要:** 特朗普执政至今,美国没有出台系统明确的南海战略,总统和政府高层官员对南海问题的表态明显少于奥巴马时期,南海问题在中美关系表述中的重要性大幅下降,但美国在南海的行为逻辑逐渐清晰,美军开始通过不同形式的军事活动全面地、有针对性地挑战中国在南海的权利主张,美军行为的基础是美国国内国际法和战略学界对南海岛礁的性质和美国可以采取的措施正在形成一致性的认识。低调的例行性“航行自由行动”已经成为美军在南海的机制性活动,并通过“一般性自由巡航”加强并延长在南海的军事存在。随着中国与东南亚南海国家关系的缓和与《南海行为准则》达成进程的推进,美国难以继续利用南海国家牵制中国在周边海域力量的扩展。在新的“印太”战略构想背景下,日本、澳大利亚和印度等国可能成为美国在南海遏制中国的新伙伴,这些国家有可能加入美国在南海的自由巡航和各种形式的军事演习活动,增加与中国在南海发生冲突的风险。

**关键词:** 美国南海战略 航行自由行动 一般性自由巡航 “印太”战略构想

---

\* 齐皓,中国社会科学院美国研究所助理研究员,主要研究领域为美国亚太战略和南海政策。



对南海争议的介入是奥巴马时期美国“亚太再平衡”战略最重要的安全议题。2016年11月特朗普执政以后，南海议题逐渐降温，美国暂停公开“航行自由行动”和利用媒体高调宣示在南海的军事存在。其中最主要的原因是美国的亚太或者亚洲战略正处于一个过渡时期，美国官方明确表示“亚太再平衡”战略不再继续，但没有出台新的替代战略，并且在人事安排方面，美国政府内有关亚太事务的关键职位长期处于空缺状态。另外一个原因是特朗普政府在很长一段时间内没有明确的对华战略，在朝核问题上对中国的依赖使得特朗普刻意与中国领导人保持紧密的沟通和稳定的关系，没有在南海等重大的安全问题上挑起事端。

2017年11月访问亚洲的行程中，特朗普提出“自由、开放的印太地区”概念，这一概念被美国战略学界和亚洲国家普遍视为美国新的亚洲战略构想，但至今没有形成完整清晰的战略架构。虽然美国去年12月发布的《美国国家安全战略报告》和2018年1月发布的《美国国防战略报告》都明确将中国定性为“修正主义国家”和的首要安全威胁，<sup>①</sup>但与“亚太再平衡”战略相比，美国没有明确表明在南海等重大安全问题上如何应对中国的挑战。如果美国遵循将中国作为长期威胁的逻辑，南海问题将是中美无法回避的、涉及中美在亚太互动的最重要安全议题之一，美国对中国在南海行为的认知和政策选择将成为长期影响中美关系稳定的最重要安全因素。事实上，美国的南海政策一直处于发展的过程中，美国在法律层面对南海的认知正在发生质变。2017年5月前后开始，美军开始低调地、实质性地挑战中国在南海的权利主张，并且开始尝试以更加明确的方式“回归”南海。在此有必要回顾特朗普执政以来美国的南海政策，分析其政策和行为是否存在规律性和明确的方向。回答这个问题需要从三个层面加以分析：一是美国是否存在明晰的南海战略或政策；二是特朗普时期美

---

<sup>①</sup> “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf>; Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

国在南海的行为发生了哪些变化；三是美国的南海政策走向及可能的行为选择。

## 一 美国南海政策转变的国内基础

从特朗普就任以来对南海问题的态度和政策表述来看，美国无疑不存在明确的南海战略，各层官员只是在不同场合对南海的形势和中国的行为表示担忧和关切，但大多是一些强硬言辞而缺乏明确性的表态。特朗普就职前后多次在推特（Twitter）上指责中国在南海的岛礁建设，但从未在公开场合明确指责中国在南海的行为。2017年1月，国务卿蒂勒森在其提名的国会听证会上表示，将警告中国不得扩建黄岩岛，并且将阻止中国进入其在南海实际控制的岛礁，但在随后提交给参议院的书面说明中，蒂勒森的态度有所后退，解释其观点为在突发危机的时候阻止中国靠近南海岛礁。<sup>①</sup>随后，美国白宫发言人西恩·斯派塞（Sean Spicer）在白宫记者会上回答关于南海的提问时表示将弄清楚哪些是国际水域，并承诺美国将保护在国际水域的权利。<sup>②</sup>

特朗普本人及其内阁团队的表态虽然强硬，但美国国内的南海问题专家普遍认为这些表态极不专业，怀疑特朗普的高级官员不曾认真了解南海相关问题，或者可能只是出于权宜之计，简单地在南海问题上采用强硬的言辞。例如美国国内主流智库学者对蒂勒森的表态十分惊讶，认为他阻止中国靠近南海岛礁的说法意味着中美将发生战争，并且这种做法本身就违背美国一直声称尊重的国际法和美国一直以来对南海争端的官方表态，即对岛屿主权归属不持立场。对白宫发言人斯派塞关于“国际水域”的说法，美国内也有很大疑问，认为国际法中并不存在这样一个说法，不能依靠国际法相关条款来判定国际水域的范围，这种强硬言辞难以转化为在南海采取有针对性的行动。

<sup>①</sup> “South China Sea: Tillerson Says U. S. Should Block China from New Islands,” January 12, 2017, <http://www.bbc.com/news/world-asia-38593034>.

<sup>②</sup> Press Briefing by Press Secretary Sean Spicer, <https://www.whitehouse.gov/search/?s=Sean+Spicer>.



虽然特朗普政府内对南海问题的声音嘈杂，美国国内战略研究和政策界对南海争端的性质和中国在南海行为的认知逐渐清晰，将南海视为中美地缘战略竞争的关键议题。对于中国的南海政策走向和美国应该采取哪些应对措施，美国国内的意见分歧逐渐缩小，普遍认为中国的态度和做法会危及美国在亚太的海上主导地位，主要关切是中国在南海的行为对美国“航行自由”的影响。

首先，美国国内对南海问题的认知角度逐渐发生变化，对中国南海政策的分歧逐渐缩小，开始更多地从战略高度看待南海争端。2012年至2015年，美国国内智库在南海问题上仍有很多理性声音，例如布鲁金斯学会的贝德和李侃如认为中国在南海采取强硬政策，更多的是基于其他南海声索国侵蚀中国权益和美国不恰当介入南海争端而做出的被动反应，美国应该回归到较为中立的立场，防止南海争端影响中美关系大局。<sup>①</sup>但从2016年开始，这些主张中立的声音逐渐减弱甚至消失，主流智库中的南海问题专家大多认为中国在南海的战略已经从被动应对转向积极进取，认为中国在南海扩建岛礁和进行军事部署将提升中国在这一关键水域的力量投射能力，挑战美国在亚太地区的战略优势，因此必须在南海对中国采取更加强硬的政策。实际上，2015年开始的美国对华战略辩论的结果明显一边倒，很多前政府官员和政策研究者认为美国需要改变过去几十年与中国打交道的方式，他们所持观点的一个主要基础是中国在南海的“扩张”行为。基于这些危险的认知变化，美国著名的中国问题专家兰普顿认为中美已经接近一个“临界点”。特朗普执政以后，很多华盛顿主流智库的研究人员认识到，争论已经结束，修改对华战略已经进入到政策实施阶段，美国必须联合更多的亚洲国家，压制中国在南海的“扩张”行为。

其次，美国国内对于应在南海采取哪些政策手段已形成高度共识。2016年末至2017年初，新政府过渡时期，美国国内研究机构，包括战略

---

<sup>①</sup> Jefferey Bader, Kenneth Lieberthal and Michael McDevitt, “Keeping the South China Sea in Perspective,” September 2, 2014, <https://www.brookings.edu/research/keeping-the-south-china-sea-in-perspective/>.

与国际研究中心、战略与预算评估中心等主流智库，发布了多份关于南海形势的报告，主要观点如下：一是中国在南海的岛礁扩建和军事部署已经基本完成。中国在南海的所谓“军事化”已经不可逆转，中国针对美国的反介入和拒止能力已经大幅度提升，美国必须加强在亚太和南海地区的军事部署。在南海仲裁的基础上，在南海采取更高频率和水平的“航行自由行动”，以维护在南海的“航行和飞越自由”。<sup>①</sup>二是应加强对东盟南海周边国家的军事援助，加强与这些国家的军事和情报交流，使得这些国家可以在危机初期或者与中国小规模摩擦和对抗中保护自己。三是应考虑使用多种非军事手段，例如对参与岛礁扩建的中国公司以及与之存在相关业务往来的国家和机构实施经济制裁。2016年12月和2017年3月，美国2016年总统大选的共和党候选人之一参议员马克·卢比奥（Mark Rubio），两次在参议院提出议案，主要内容就是针对中国在南海的岛礁扩建实施多渠道制裁。

最后，也是很关键的一个因素，美国军方对这些政策认知和手段选择表示认同，并且逐渐成为推动美国在南海行动的主要力量。奥巴马时期，美军在南海的任何行动都必须经过国安会甚至是奥巴马本人的批准，从2015年开始，美国军方多次要求在南海采取自由巡航行动，国防部向白宫提交了多项“行动选择”，包括进入中国南沙岛礁的12海里之内并开展一定水平的军事活动，例如开启雷达和战机起降等，以此来表明不承认中国在南沙岛礁附近水域拥有任何权利。但从2015年10月开始至今，美国智库和军方普遍认为，美国在南海的行动没有连续性，并且意图不明确，给中国造成了错觉，有损美国在南海周边的战略信誉。<sup>②</sup>在这个问题上，美国军方给出了自相矛盾的说法，军方对白宫的政策选择十分不满，美国国内对奥巴马的南海

---

① “South China Sea Guidelines for New Administration,” January 27, 2017, <https://www.csis.org/analysis/south-china-sea-guidelines-new-administration>; “The South China Sea-Some Fundamental Principles,” January 25, 2017, <https://www.csis.org/analysis/south-china-sea-some-fundamental-strategic-principles>;

② 齐皓：《美国南海“航行自由行动”的国内争论及政策逻辑》，《现代国际关系》2016年第11期。



政策颇有微词。可以说，奥巴马时期，奥巴马本人及其领导的国安会是阻碍美军在南海采取更具挑衅性行动的唯一因素。

2017年5月之前，美国军方多次询问白宫，是否可以在南海采取进一步的“航行自由行动”，白宫都未给出肯定答复，美国因此没有在南海进行任何形式的“航行自由行动”，国防部多次拒绝海军作战部和太平洋司令部关于在南海展开具体行动的建议。据一些美国媒体披露的军方匿名消息，国防部长马蒂斯认为以往在南海的“航行自由行动”过于零碎，缺乏连续性，需要制定长期的规划。但即使如此，美军从未中断在南海的活动，美国在南海的军事部署已经明显超过奥巴马时期。2017年初开始，美国太平洋司令部多次就美国军舰在南海活动发布消息：2月6日，发布美国约翰麦凯恩号驱逐舰在南海巡航消息。2月14日，美国B-1B轰炸机飞越南海以东的菲律宾海。2月18日，隶属于总部设在圣地亚哥的美国第三舰队的卡尔文森号航母开始在南海巡逻，<sup>①</sup>并且从2016年10月开始，美国第三舰队的驱逐舰就开始在南海执行任务。这些行为说明美军正在南海加强战略部署，做好各种准备，在南海采取更高水平的挑战行动。2017年5月，美国太平洋舰队司令斯科特·斯威夫表示，2017年美国各军舰在南海的累积航行时间将大大多于以往，美军导弹驱逐舰等主力舰艇在南海的部署时间明显增长，如2017年7月初曾在西沙实施“航行自由行动”的“斯坦塞姆”号导弹驱逐舰在南海海域停留了3个月之久。另外，美军太平洋司令部开始将以往负责东太平洋防务的第三舰队日益频繁地运用于西太平洋的军事行动中，这说明美军已经在军力方面加大了对南海的投入，第三舰队协助第七舰队完成在南海的任务已经成为新的机制，成为美国介入南海的重要力量。

## 二 美国关于在南海行动的法律和政策讨论

美国在讨论重启南海“航行自由行动”的过程中面临两个问题：一是

---

<sup>①</sup> U. S. Pacific Command, [https://search.usa.gov/search?affiliate=dod\\_pacom&query=South%20China%20Sea](https://search.usa.gov/search?affiliate=dod_pacom&query=South%20China%20Sea).

行动的地点、方式和频率；二是行动的法律基础，这与第一个问题紧密相关，涉及展开什么样的“航行自由行动”。“航行自由行动”的地点和方式选择以及频率一直是奥巴马时期美国国内争论的重点。军方和华盛顿主流智库都认为行动要明确针对中国在南沙的岛礁建设，在这些岛礁附近海域定期宣示“航行自由”，行动连续性不应受到中美关系的影响。对于如何在南海宣示“航行自由”以及开展行动的法律依据问题，美国的国际法专家建议针对南海岛礁做三个层次的分类。首先是存在领土争议的岛礁，这类岛礁所拥有权利的基础是主权国家。由于南海国家对这些岛礁的主权归属存在争议，美国可以将这些岛礁视为不属于任何国家的土地，因此不需要遵守这些岛礁从理论上所拥有的领海。其次是主权尚无定论，但长期被某个国家控制的岛礁。美国可以根据南海仲裁的结果，确定具体的海洋地貌是否可以拥有 12 海里领海和专属经济区，如果是低潮高地，即使南海周边国家已经将其扩建为岛礁，也不能拥有 12 海里领海，美国可以在其周边海域自由活动。最后是现状比较稳定并且拥有 12 海里领海的岛礁。美国可以在这些岛礁附近水域“无害通过”，并且不需要得到南海国家的事先批准。<sup>①</sup>

面对三类岛礁，美国的国际法和南海问题专家认为，在南海的“航行自由行动”可以有四种选择。一是美国可以声明不承认存在争议的南海岛礁主权，认为根据《联合国海洋法公约》第 87 条，美国军舰不仅可以任意穿越这些岛礁周围的 12 海里水域，还可以将这些水域视为公海，不用遵守“无害通过”准则，进行任何在公海上允许的活动，包括军事演习、军机飞越上空等；二是如果确定南海岛礁在扩建之前为低潮高地，那么这些岛礁不能拥有 12 海里领海，美国在这些岛礁周围的航行无需受到“无害通过”准则的限制；三是在拥有领海的岛礁附近，执行“无害通过”性质的自由航行；四是不为每次行动提供公开的说明和理由。

美国学者认为这四种选择在法律和政策层面都可行，但它们之间存在相

---

<sup>①</sup> James Kraska, “The Legal Rationale for Going Inside 12,” Asia Maritime Transparency Initiative (Center for Strategic & International Studies), September 11, 2015; James Kraska, “The Nine Ironies of the South China Sea Mess,” *The Diplomat*, September 17, 2016.



互矛盾之处。如果美国以所有的南海岛礁都存在主权争议为理由，不承认任何国家对南海岛礁拥有主权，就可以在整个南海区域内完全不顾及《联合国海洋法公约》对“航行自由”的限制，这是美国在南海最希望实现的状态。如果美国这样选择，其他的选择基本形同虚设。<sup>①</sup>但如果美国承认南海周边国家对具体岛礁的实际控制权，并由此在一定程度上承认它们的主权，就需要根据岛礁的实际状况和《联合国海洋法公约》的规定，约束“航行自由”的水平。至于在南海的行动遵循哪种逻辑，美国出于军事安全考虑，可以就行动细节保持沉默。

另外，美国国际法专家还认为，根据《联合国海洋法公约》第3条，声称拥有领海和其他权利的基础是领海基线，但中国和其他南海声索国都没有在实际控制的南沙岛礁周围划定领海基线，因此南沙岛礁即使不存在主权和岛礁性质方面的争议，也不能自然享有12海里领海。根据这一点，美国可以将南沙岛礁附近所有海域都视为公海。但遵循这个逻辑将涉及“航行自由行动”的适用性问题，美国将“航行自由行动”定位为挑战其他国家对其大陆和岛礁周围海域“过度的权利主张”，如果相关国家没有通过划定领海基线而对周围海域权利提出主张，美国的“航行自由行动”就失去了实施的基础。针对这个问题，美国国内有学者认识到，从2015年开始，美国所有针对南海问题的政策都在围绕“航行自由行动”展开，但进行“航行自由行动”的条件限制了美国在南海的行动选择。因此美国应该对南海区分对待，针对南海国家已经明确提出的海洋权利主张，可以通过不同形式的“航行自由行动”挑战美国认为“过度的权利主张”，对于没有明确提出的海洋权利主张，美国应该根据战略和安全需求，展开一般性的日常自由巡航。<sup>②</sup>这意味着美国将在西沙和南沙进行不同形式的“航行自由”宣示，由

---

<sup>①</sup> Joseph Bosco, "US FONOPs Actually Conceded Maritime Rights to China," *The Diplomat*, March 8, 2017; James Holmes, "America's Latest South China Sea FONOP Did More Harm Than Good," *National Interest*, October 30, 2016.

<sup>②</sup> Peter Dutton and Isaac Kardon, "Forget the FONOPS-Just Fly, Sail and Operate Wherever International Law Allows," June 10, 2017, <https://www.lawfareblog.com/forget-fonops-just-fly-sail-and-operate-wherever-international-law-allows>.





于中国和越南等南海声索国都在西沙岛礁划定了领海基线，美国可以在“航行自由行动”框架内挑战这些国家的主张。在南沙，美国可以根据自身战略安全需求，随意展开日常巡航，但又可以借国际法说明其巡航的合法性。

### 三 美国在南海行为逻辑的演变

奥巴马时期，美国在南海采取的“航行自由行动”，虽然饱受诟病，但其行动意图十分清晰，主要包括三点。一是维护亚太地区军事力量的平衡，或者说维护美国在亚太的军事主导地位。南海作为沟通几个大洋的重要航道，对美国保持战略优势有关键意义，以“航行自由行动”为名可以使美军最大限度地扩展在南海的活动区域，监视中国在南海地区的军事行为，即美国指责的所谓“南海军事化”。二是美国可以借助宣示“航行自由”向地区盟国和伙伴国家表明美国在南海地区的军事存在，这不同于具体的安全承诺，却可以表明美国有能力和意愿维护地区安全秩序。三是借“航行自由行动”彰显美国遵守并践行国际法、维护海洋航行规则的形象，以此对中国形成压力，敦促中国维持现状。简单总结，即从军事、外交和国际法三个方面对中国施加影响。

奥巴马时期，美国在南海针对中国岛礁进行的四次“航行自由行动”都符合以上逻辑。中国在南沙渚碧礁、永暑礁和美济礁修建三条飞机跑道，这些已成为美军主要的针对对象。按照一些美国智库学者的观点，如果政府考虑政治和外交因素，不愿在美济礁附近海域进行“航行自由行动”，那么渚碧礁和永暑礁就是顺理成章的选择。关于第二次“航行自由行动”，美国选择西沙中建岛耐人寻味，西沙群岛长期由中国控制，其周边海域边界已经明确，并且美国也清楚这一点。在批评中国扩建南沙岛礁的氛围下，美国在西沙采取行动说明它开始担心中国利用对西沙群岛的实际控制，扩展海上力量，而之前美国声称发现中国在永兴岛部署导弹系统，这可以部分解释美国针对中建岛的巡航。另外，美国还配以外交和法律公关，讨论美国“航行



自由行动”的合法性，东盟国家以及其他美国亚太盟国亦配合美国“航行自由行动”的可能性，或者在展开具体行动前后与地区国家进行联合军事演习，表明美国的战略意图。

从美国国内对“航行自由行动”的争论来看，奥巴马时期在南海采取的行动只能表现出美国南海政策逻辑的一部分。《联合国海洋法公约》本身存在的规则漏洞必然造成不同的解读，这些技术层面上的不同理解都可以作为美军“航行自由行动”的基础，关键在于美国决策者如何认识南海问题的重要性以及这个问题如何影响中美关系。换句话说，“航行自由行动”在实际操作中存在多种选择，采取什么挑战水平的行动可能取决于多种因素，包括美国决策者对中国行为的认知变化，中国与相关东盟国家的关系变化，以及美国与东盟之间相互认识的变化。具体来说，美国是否认定中国将不断增强南沙岛礁的军事化程度，东盟能否继续作为美国制衡中国的有效媒介，美国是否考虑东盟国家的需要加强对南海安全的承诺以及支援东盟，这些因素共同决定美国做出反应的程度和性质。

南海仲裁后，美国国内智库的主流观点认为，在南海进行“正常通过”（有军事行为）性质的“航行自由行动”是一个现实的或者说必然的选择，美国不能一边宣布支持南海仲裁结果，同时又无所作为，或继续在南沙采取“无害通过”的“航行自由行动”，暗示性地承认中国在南沙的主权主张。即使一些认同现有“航行自由行动”效果的人也认为，美国不能在这个问题上长期保持模糊态度，如果要使“航行自由行动”计划成为一个有效的手段，美国最终需要挑战所有“过分的海洋权利主张”，并且避免使“航行自由行动”过于政治化。

从关于“航行自由行动”的争论来看，奥巴马时期美国在南海的战略目标和政策逻辑虽然清晰，但由于南海争端涉及大国战略关系和南海地貌的复杂性，美国始终没能明确认定应在南海采取什么样的行为，在国际法基础上有针对性地挑战南海相关国家的“过分”权利主张，即始终处于一种“战略清晰但行为模糊”的状态。特朗普执政以后，美国的南海政策开始逐渐反转，在南海的行为表现为“缺乏大战略但意图清晰”。

从2017年5月开始,美国开始频繁地在南海进行“航行自由行动”,至2018年1月共进行了五次,只有福克斯新闻等小部分美国媒体和其他国家一些媒体根据美国军方的匿名信息对这些行动进行了报道。第一次是2017年5月25日,美国“杜威号”驱逐舰进入南沙美济礁6海里海域内,并且展开小规模的人员搜救训练;第二次是7月2日,“斯坦塞姆号”驱逐舰进入西沙中建岛12海里领海;第三次是8月10日,“麦凯恩”号驱逐舰再次进入美济礁12海里领海;第四次是10月10日,“查菲”号驱逐舰在西沙中国控制的岛礁12海里边缘活动,据美国媒体报道,没有进入12海里领海;<sup>①</sup>第五次发生在最近的1月17日,“霍珀”号驱逐舰进入黄岩岛12海里内海域。除这几次行动外,美国网络媒体布莱特巴特新闻网和《华尔街日报》先后透露,美国国防部制定了在南海进行“航行自由行动”的年度计划并得到白宫批准,太平洋司令部将每月在南海执行“航行自由行动”2~3次。

从以上事实可以看出,特朗普时期美军在南海“航行自由行动”的水平不断提升,有意识地针对不同对象采取不同方式的行动,并且对行动细节保持沉默。第一次在美济礁6海里内的巡航,虽然美军只展开小规模的人员搜救训练,但其目标十分明确,即向中国和其他南海国家表明,美济礁不拥有领海。美国一些国际法学者认为美军的行为可以基于多重理由。此举既可表现出美国不承认中国对美济礁的主权,也可以按照南海仲裁结果,将美济礁视为低潮高地,另外中国也没有对南沙岛礁划定领海基线,无论从哪个角度出发,美国都可以视美济礁周围所有海域为公海。<sup>②</sup>第三次“麦凯恩”号在美济礁周围海域的巡航遵循相同的逻辑,虽然没有展开军事行动,但“麦凯恩”号没有快速直线通过,而是通过中途停留和曲线航行,表明不承认美济礁存在领海。第二次和第四次美军舰分别在西沙群岛的不同岛礁附近

---

① Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone Disputes Involving China: Issues for Congress, December 12, 2017, Congressional Research Service, pp. 55-56.

② James Kraska, “Dewey Freedom of Navigation Operation Challenges China’s Sovereignty to Mischief Reef,” *Lawfare*, May 25, 2017.



巡航。美国学者认为，虽然从存在领土争议的角度看，美国也没有必要承认中国对西沙群岛的主权，同样可以视西沙群岛周边海域为公海，但美军的行为和军方匿名消息表明，美军在西沙两次行动的基础是挑战中国在西沙岛礁的直线领海基线，因此在美国认为的合法 12 海里领海内遵循了“无害通过”原则。最近的第五次巡航美军驱逐舰“霍珀”号进入位于中沙群岛的黄岩岛 12 海里内，巡航的方式是“无害通过”。但这次巡航的关键问题不是采取何种方式，而是美军开始加强对黄岩岛的重视。黄岩岛是美军在南海最为重视的岛礁之一，原因在于黄岩岛距离菲律宾苏比克湾美军军事基地仅有 200 多公里，美国一直担忧中国在黄岩岛建设军事基地，增强对美军的监视和控制能力，并且华盛顿认为，中国在黄岩岛的建设已经拖延，有可能在 2018 年重启，因此美军从 2018 年开始将加强对黄岩岛周围海域的监视活动。

美国国防部发布的《2017 财年航行自由行动年度报告》佐证了美国正在更加明确、全面地挑战南海周边国家，尤其是中国在南海的权利主张。与之前美国和奥巴马时期的报告相比，该报告表现出三个新的特点。一是明确列出美国进行“航行自由行动”的具体海域，例如对中国的挑战开始区分西沙、南沙群岛，以及南海和东海，这使得美国的行动更具有透明性和针对性；二是明确说明了奥巴马时期美国没有直接挑战也不愿公布的行动目标，即基于“南海仲裁案”的裁决，明确挑战中国对美济礁等被判定为“低潮高地”的海洋地貌周边海域所拥有或声称拥有的任何权利；三是按地域将在南海的行动区分为三类，分别面向西沙、南沙和南海。由于在地理上，南海包括西沙、中沙和南沙，这是一种看似重复分类的做法，但这种分类表明美国根据不同的水域范围挑战不同层次的“过分权利主张”。例如在南海和东海层次上的挑战目标是周边国家对专属经济区海域及上空的行动限制，但在西沙或南沙层次的行动目标是挑战周边国家划定的岛屿领海基线的适当性和所控制的海洋地貌周边海域的权限。<sup>①</sup> 这些新特点大大增强了美国在南海

---

<sup>①</sup> “Annual Freedom of Navigation Report-Fiscal Year 2017, Department of Defense Report to Congress,” December 31, 2017, <http://policy.defense.gov/Portals/11/FY17%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2018-01-19-163418-053>.



行动的明确性和针对性，说明美国已经放弃在“南海行动”方面保持模糊性的做法，希望借助“航行自由行动”向外界清晰地传达美国的态度和政策信息。

除“航行自由行动”外，美国也开始通过其他手段有计划地“全面重返”南海，例如在今年2月，隶属于美国第三舰队的“卡尔文森”号航母战斗群进入南海水域巡逻并访问菲律宾，其间，美军还邀请国际和地区媒体登上“卡尔文森”号参观，3月，“卡尔文森”号访问越南岬港，这是越战后美国航母首次访问越南。这些高调的行动说明美国在有意地展示自身军事力量，以及在南海和西太平洋持续的军事存在，向地区国家和中国传达明确的信号。保守地讲，美军的行为至少是在暗示东南亚和南海周边国家，美国始终是它们可以合作并抗衡中国的重要力量。

美军过去一年在南海的行为说明美国虽然没有在大战略层面明确与中国在南海的竞争，但其政策讨论和行为的发展逻辑表明，美国对如何应对中国在南海对美国构成的“威胁”形成了比较清晰和一致的认识，正在逐渐缩小行动层面的法律基础分歧，开始有层次、有针对性地挑战中国在南海的权利主张。主要有两种基本思路，一是形成低调、有规律、连续性的“航行自由行动”机制，二是通过进行高调的、信号明确的军事力量宣示，释放与南海国家和其他地区伙伴进行军事和安全合作的信号，挑动它们在南海抗衡中国的神经。

#### 四 美国在南海的政策和行为走向

朝核问题目前仍是特朗普政府在亚太最重要的安全议题和外交重点。特朗普一直声称将依靠中国合作解决朝核问题，因此在很长时期内没有在贸易、台湾和南海等议题上制造事端。但构建在合作解决朝核问题基础上的中美关系具有极大不确定性，一旦朝核局势发展超出美国预判，或者中国对朝施压效果没有达到特朗普政府的期望，特朗普很有可能在这些重要议题上改变现有对华态度，最近美国在台湾地区、贸易问题上不断制造不稳定事端证



明了美国在朝核问题上对中国的依赖不足以稳定中美关系，预示美国对中国的战略和政策正在发生质变，南海将是一个美国可以制造事端但风险可控的问题领域。

基于美国国内对南海问题的认知和南海形势的发展，未来美国对南海问题的影响可能表现在三个方面。第一，美国再次挑起中国与南海周边国家的海洋争端。当前南海局势虽然逐渐缓和，但南海周边国家对南海政策的关切依然存在，一些南海声索国内部的反华情绪不但没有减弱，还有上升趋势，导致这些国家政府内部在对华政策和南海问题上的意见分裂愈加严重。菲律宾国防部长登上中业岛“视察”，菲律宾总统杜特尔特曾表示要在菲律宾控制的南海岛礁驻军，都体现出菲国内可能出现政治斗争和政策分歧。虽然杜特尔特在东盟峰会上认为没有必要提及南海问题，但他的“谁敢对抗中国”的言辞在很多东盟国家看来更像是无奈的表现，甚至有参加峰会的东盟国家官员表示，中国在南海造岛和军事部署已经基本完成，中国的军事力量可以覆盖南海，《南海行为准则》即使达成，也无法限制中国在南海的行为。作为另一个主要的南海声索国，越南国内始终存在对抗中国南海政策的声音，越南政府一直努力寻求与美国加强防务合作以平衡中国在南海的力量扩展。在这些问题和情绪没有得到妥善化解的情况下，美国作为最关键的南海域外力量，仍会在未来南海争端中发挥重大影响，主要手段是不断加强在南海的军事存在，并且通过“航行自由行动”和其他一般性的巡航活动向地区国家展示美国的军事实力和准备挑战中国“权利主张”的意志。

第二，美国可以单独采取“航行自由行动”和军事演习等手段直接挑战中国在南海的权利主张，这日益成为美国国内应对南海问题的主流战略和政策建议。从战略角度来看，南海争端已经从中国与周边国家的争端逐渐转变为中美之间的战略竞争。中国周边国家虽然希望美国介入争端，但只期待美国发挥平衡作用，而不是与中国发生大规模冲突甚至是战争。南海周边国家的态度虽然可以为美国介入提供合法性，但在美国看来，间接介入并不能有效遏制中国在南海的行为。在离岸平衡不能奏效的情况下，美国需要直接介入。另外，从政策可行性来看，如果特朗普政府不愿承担与东盟合作带来

的对外援助成本，在南海采取单独行动是最为合理的选择。随着美国国内就应对南海行动的战略目标和法律基础形成一致意见，美国可能逐渐扩大在南海的巡航和活动范围，借助《联合国海洋法公约》的法律漏洞和南海仲裁结果，最大限度地挑战中国在南海的合法权利。

第三，与南海域外国家，主要是日本与澳大利亚合作，挑战中国在南海的权利主张。奥巴马时期，美日澳国内都曾出现关于在南海联合进行“航行自由行动”的讨论。当前，美国如果在南海重新采取挑衅政策，日本将成为美国的主要帮手，并且对中国在南海岛礁的安全也会造成更大的威胁。日本一直以来积极介入南海争端，不但加强与东盟国家的经济和军事合作，在美国不方便向一些南海声索国提供军事援助时，日本事实上还成为美国与这些国家的中介方。奥巴马时期，澳大利亚一直在南海问题上积极发声，声援美国和东盟国家，对中国施压，要求中国维持南海现状，遵守南海仲裁结果。如果美国“印太”战略逐渐成形，澳大利亚作为重要一员，可能在舆论和海上行动等方面加大对美国在南海行动的支持力度。

(审读：袁征)