



# 海外智库观点要览

北京大学国际战略研究院

2015年12月18日

第16期

## 美国在南海的安全角色

帕特里克·克罗宁、安德鲁·埃里克森

米拉·拉普·胡珀、史文<sup>1</sup>

编者按：近来，南海问题成为中美关系中的一个焦点，在美国国内也引起了激烈辩论。其中，美国重要的智库学者帕特里克·克罗宁、安德鲁·埃里克森、米拉·拉普·胡珀和史文在国会听证会上的发言值得关注。他们认为，中美围绕南海问题的博弈及由此造成的紧张局势将持续下去。他们赞同美国采取对华示强的政策，建议强化美国在南海地区的军事存在，并提升美国与该地区国家的安全合作，但同时希望维持中美关系和地区形势的稳定。他们的观点反映了美国智库对南海问题的认识，包含了长期的战略思考和政策建议，特予以摘译推荐。

进入2015年以来，美国在南海问题上表现出日益强硬的姿态。美国政府多次指责中国单方面“改变现状”，要求中国停止岛礁建设，还派出军机和军舰赴中国南海岛礁附近侦察，甚至进入岛礁周围12海里以内。美国学者也就南海局势和美国政策展开了激烈的辩论。其中，帕特里克·克罗宁、安德鲁·埃里克森、米拉·拉普·胡珀和史文的观点较有代表性。他们在众议院外交事务委员会听证会上所作的发言，体现了美国智库学者在南海问题上的战略判断和长远谋划。听

<sup>1</sup> 帕特里克·克罗宁（Patrick M. Cronin）是新美国安全中心亚太安全项目高级顾问和高级主任，安德鲁·埃里克森（Andrew S. Erickson）是海军战争学院中国海洋研究所教授，米拉·拉普·胡珀（Mira Rapp Hooper）是国际战略研究中心亚洲海事透明度倡议主任，史文（Michael D. Swaine）是卡内基国际和平研究院亚洲项目高级研究员。他们发言的原文载于美国众议院网页：“Subcommittee Hearing: America’s Security Role in the South China Sea”, Washington, DC, Jul 23, 2015, <https://foreignaffairs.house.gov/hearing/subcommittee-hearing-america-s-security-role-south-china-sea>。

证会以“美国在南海的安全角色”为主题，围绕“南海安全局势”和“美国的政策选择”两个议题展开讨论，以下是四位学者发言的主要内容。

## 一、南海安全形势评估

上述四位学者一致认为，南海已经进入一个竞争加剧的时期。他们把紧张局势的产生主要归因于中国的岛礁建设，提出了以下几点看法。第一，中国的建设速度和规模过于显著，远远超出其他声索国。比如，马来西亚在过去 30 年里增加了 60 英亩的新土地，越南是 5 年增加了 50 到 60 英亩，而中国在一年时间里在七个不同的地点造地至少 2000 英亩，超出其他国家之和。第二，中国是唯一将水下礁石完全转化为人工岛的国家，而其他国家只是增加了已经露出水面岛礁的面积。第三，中国建设活动的时机比较特殊。2002 年，中国与东盟签署了《南海各方行为宣言》，东南亚国家的建设多是在 2002 年以前，中国则是在 2002 年以后，违反了文件精神。第四，中国建设的飞机跑道超出了民用的范畴。比如，中国在永暑礁修建的 3000 米飞机跑道对于民用飞机来说是没有必要的，也没有其他声索国在其所占岛礁上建设类似的跑道。

基于上述分析，他们认为，中国的活动只能用军事逻辑来解释，比如支持在南海划设防空识别区。克罗宁将中国的动机概括为三点：一是通过大规模的军事和非军事部署对该地区实施更大的控制，二是在国际法律诉讼进入程序之前改变客观事实，三是对邻国实施恐吓。加之中国对南海主权权利主张的模糊性——比如九段线以内水域的法律地位，以及中国近年来军事实力的增长趋势，引起了地区邻国的强烈不安和美国等域外国家的严重关切。

对于南海紧张局势，克罗宁认为不会很快缓和，也不应期望会完全消退。他认为这种趋势会持续下去，但是各国关系仍处于爆发军事冲突的临界点之下。他预测，进入下一届美国政府后，中美将在战争与和平之间的中间地带上航行。史文也认为，这种情况不会昙花一现，而会在中美关系中起伏。埃里克森甚至主张，中美之间应当适度地、可管理地摩擦。他说：“考虑到中国不断增长的实力和我们的力量和决心，我们必须接受一个有界限的战略摩擦和争论的区域。”

四位学者都认为，南海局势在过去一年多里发生了明显的外交和军事变化，

其中一个重要方面是各方对中国的回应和制衡。这种“平衡行为”表现在三个方面：首先，以自身的岛礁建设作为回应；其次，区域各国寻求新的军事能力，增加军事演习的频率；第三，在区域内推进新的政治伙伴关系，除域内国家外，还包括域外的美国、印度等。此外，一些美国的盟友和伙伴也在实施平衡中国的政策。比如，日本、澳大利亚一直反对中国在南沙的建设活动，澳大利亚还考虑在中国的人工岛附近进行航行自由的演习；印度强调航行自由、和平解决争端以及国际法的重要性。该地区各国还通过多边机制对中国做出了反应。比如，东盟2015年4月的主席声明对中国的岛礁建设表示严重关切；菲律宾、文莱、印度尼西亚和马来西亚已经在讨论签署部队访问协定的可能性；越南、印度和日本私下达成了三边框架下协调安全政策的协议。

不过，四位学者对这些制衡政策的效果表示怀疑，主要有以下几点理由。第一，许多区域国家对中国的态度不仅仅是制衡，它们同时愿意保持与中国的积极战略关系，包括在安全问题和南海争端上。比如，2014年的中建南事件发生后，越南和中国在一份高调的协议中承诺修复它们的关系，更好地管控海洋和领土争端。第二，中国大陆和台湾地区之间复杂的政治关系增加了南海局势的不确定性。尽管两岸仍有许多未解决的争议，但共享南海主张。美国政府官员虽敦促台湾当局澄清或放弃不透明的主张线，但遭到拒绝。第三，中国有关政策的吸引和消解作用。南海各声索国有可能参与中国的海上丝绸之路倡议，参与中国的泛亚铁路计划，成为基础设施援助的接受者，并有可能继续推动双边经贸关系。许过国家参加了中国发起的亚洲基础设施投资银行。因此，南海声索国一方面与美国共享许多对南海安全保障的关切和利益，但另一方面也在对华立场上存在不明确和不统一的情况，他们的安全担忧未必能转化为具有协调性的政策反应。

## 二、美国的南海政策选择

围绕美国如何有效应对南海局势的发展，各位学者提出了各自的见解，比如胡珀的多边机制论，克罗宁的综合框架论，以及埃里克森的范式转变论。他们的建议在整体上高度一致，但在个别领域也存在分歧。具体如下：

第一，强化美国的原则立场。首先，美国政府官员应该坚持和阐明美国对包

容的、以规则为基础的地区秩序的愿景，要求充分尊重国际惯例和《联合国海洋法公约》赋予的在专属经济区的航行自由和无害通过权。其次，美国应该澄清，它反对并呼吁停止某些特定类型的活动。再次，在政府最高层讨论南海问题。这种讨论不应该是再一次交换彼此的正式立场，而应该是努力取得更清晰和更细致的对担忧、意图和后果的理解，承诺采取相互保证措施，以免紧张局势螺旋式升级。

第二，强化信息的搜集传播。首先，加强东南亚海事感知能力建设，通过该透明机制收集和公布情报，在政府内部及政府之间处理并分享情报。其次，美国应该利用海事感知网络创建东盟简报机制，将此作为一个平台，分享有关中国岛上设施的信息。再次，对南海航行和飞越自由进行风险评估并定期公布。

第三，扩大对东盟的支持。首先，美国需要深化并拓宽对东盟的实际支持。以东盟为中心已经成为美国探讨地区多边框架的基本原则，美国应该做更多的工作来实现东盟团结和强化东盟共识，至少在四个层面上推动制度建设：东盟整体、声索国、其他成员国以及海上盟国和东盟内外的合作伙伴。其次，加快《南海行为准则》谈判进程。美国应该继续呼吁利用行为准则来管理南海争端，但是应该鼓励东盟国家自己起草文件，然后向中国提供加入的机会，而非目前的谈判模式。

第四，加强伙伴能力建设。首先，加强合作伙伴军事能力建设，实施对华“对冲战略”。美国应继续使用东南亚保障基金为其他南海声索国的海岸警卫队和海军提供支持。同时，应与澳大利亚、日本和印度一道建立机制以协调对东南亚合作伙伴能力建设的支持。另外，将美国与该地区国家之间防务关系的提升等级与中国的承诺和反应挂钩。其次，美国应该帮助东盟声索国达成共识，促成这些国家减少分歧，制定共同的行为预期，并寻找外交及安全合作方式。与此同时，美国应该通过提供外交及法律专业知识等，帮助东盟声索国为共同的目标努力。

第五，保持强大军事存在。首先，保持美国在南海的军事存在，这将强化美国对亚太稳定的承诺，并深化美国在南海问题上的参与。其次，美国必须保持强大的军事威慑。威慑的主要目标是阻止使用或威胁使用武力解决领土争端。为了防止目标和能力之间差距的出现，美国需要投入更多军事资源，包括核潜艇、巡航导弹等。但是，史文在这一问题上持有不同看法。他建议华盛顿停止用强调军

事威慑的方法来阻止改变现状，在他看来，“扩张的声明，含蓄的威胁，呼吁更多的军事行动起不到任何作用，只会导致立场强硬和双边对抗的倍增。”

第六，构建地区多边机制。首先，建立海上多边联盟。美国应该利用东盟的号召力汇聚更多海上强国，结成更广泛的联盟，包括日本、澳大利亚和印度。可以定期开展更广泛的海上联合演习，在南海展开空中和海上巡逻。不过，史文认为美国不应鼓励日本自卫队加入美国在南海的巡逻，因为“在南海部署日本自卫队将加剧美日联盟和中国之间的安全困境”。其次，批准《联合国海洋法公约》。此举会进一步支持以规则、规范为基础的国际体系，美国可以借此对相关规则和规范的发展实行“直接领导”。

（李忠林摘译，归泳涛校）