

美国南海政策的军事化及其影响

葛红亮 何桂湘

摘要：当前，国际社会正处于“百年未有之大变局”中，中美两国竞争加剧。在这一背景下，美国南海政策的军事化倾向尤为突出。通过案例分析、运用比较分析的方法对美国南海政策军事化及其影响进行探究，可以看出美国南海政策军事化的主要目的是遏制中国的崛起。为达到这一目的，美国提升了“航行自由行动”的频率和烈度，增加了在南海内沿和外围的军事战略存在，还加强了与盟国的同盟关系。不过，美国国内有一部分人认为南海政策军事化目前并未达到其希望的效力，反而使美国在战争与和平之间愈加难以保持平衡。美国在南海地区的影响力受到挑战的同时，中美关系也因此有所倒退，南海局势变得更加复杂。鉴于此，中国一方面要保持克制态度，增强危机意识，做好预案，通过高质量外交对话等方式增进与美国的政治互信，另一方面也要加快推进与东盟国家《南海各方行为准则》的谈判与磋商，与东盟国家一道维护好南海地区的和平与稳定。

关键词：美国；南海；军事化；“航行自由”；竞争性风险

收稿日期：2020-02-12

作者简介：葛红亮(1983-)，广西民族大学东盟学院、中国—东盟海上安全研究中心副研究员，主要研究领域：海洋问题、东南亚安全问题；何桂湘(1995-)，广西民族大学东盟学院2018级国际关系专业硕士研究生。

基金项目：本文系国家社科基金项目“21世纪‘海上丝绸之路’的地缘安全基础研究”(15XGJ007)及广西民族大学相思湖青年学者创新团队人文社科重大项目的阶段性成果。

一、引言

当前，国际社会正处于“百年未有之大变局”中，中美两国竞争加剧。近年来，中美两国围绕南海岛礁建设、航行自由等问题矛盾摩擦不断，美国加强了在南海的军事存在，军事化意味渐浓，南海局势因此变得更加复杂。鉴于中国国力的发展以及中国国际地位的不断提升，中美两国竞争关系的发展不仅关乎两国的

利益，还将对地区和国际社会产生重大影响。在竞争加剧的背景之下，美国南海政策军事化的动因、手段、目的及影响值得探析。

目前学界对美国南海政策军事化问题有过一些探讨。在美国南海政策军事化的表现上，有学者认为，在大国竞争的时代背景下，美国国防部和军方却在以实际行动持续加大对南海的投入，美国南海政策的“军事化”色彩日渐浓厚。^①在动因、目的及手段上，有学者认为，在将中国视为“战略竞争对手”的定位驱动下，美国在南海的“航行自由行动”频率，强度和地理覆盖范围都出现了扩大化的变化；域外国家在南海的军事行动逐渐常态化，美国的盟友如日本，澳大利亚，英国等，或出于自身战略考量和利益诉求，或由于美国的威逼利诱，逐渐将军事制衡作为它们介入南海问题的主要手段。^②在效力上，一方面有学者认为，以航行自由原则维护美国海上霸权，既有对奥巴马政府政策内涵的继承，也具有特朗普及其团队行事风格的政策独特性，主要表现为权力炫耀与对美国的霸权护持。尽管如此，我们仍应看到中美之间相互合作，相互依赖仍是主流，现阶段特朗普政府在南海的行动并不构成“全面遏制中国”的一部分。^③另一方面，也有学者认为美国的“航行自由行动”并未解决两个问题：一个是中国在该地区持续增加军事力量，一个是海上事件升级为重大冲突的风险。^④美国政府认为，中国有意长期牢牢控制南海，美国未能对中国的相关行动做出有效回应。^⑤

尽管学界对于美国南海政策军事化问题做出了一些有效分析，但随着中美两国竞争的加剧，南海军事化问题势必会呈现出新的发展特点。我们对于美国南海政策军事化的分析也需要建立在不断更新、完善的信息基础之上。美国认为中国的崛起迥异于西方文明，中国并未按照美国的方式发展，美国因此调整了在亚太地区的战略，美国国内的一些鹰派人物声称要遏制中国。另外，美国国内现在孤立主义和民粹主义大行其道，孤立主义使美国退出了众多的国际协定和国际组织，导致了国际秩序的崩塌；民粹主义使美国国内形成美国将落后于中国的焦虑。此外，中国对美国也存在很多的误判。这些都将成为我们分析美国南海政策军事化的重要考虑因素。鉴于此，在新形势下，我们还需对美国南海政策军事化做进一步剖析，做到知己知彼，有备无患。

① 胡波：《日益“军事化”的美国南海政策》，《世界知识》，2019年第10期，第38页。

② 吴士存：《南海形势趋稳向好的大方向会逆转吗》，《世界知识》，2019年第2期，第27页。

③ 张蕾蕾：《美国特朗普政府南海政策分析》，《国际论坛》，2019年第1期，第88页。

④ Joel Wuthnow, “Beyond Imposing Costs: Recalibrating U.S. Strategy in the South China Sea”, *Asia Policy*, No.24, July 2017, p124.

⑤ 苏晓晖：《特朗普政府南海政策发展态势》，《中国国际问题研究》（英文版），2018年第2期，第168页。

二、美国南海政策军事化的动机

在中国同东盟国家的共同努力之下，《南海各方行为准则》的谈判磋商取得了重大进展，南海地区局势趋于稳定。美国的传统盟友菲律宾自杜特尔特上台之后，积极发展对华关系，对美外交有所淡化。国际社会也正处于“百年未有之大变局”中，各国竞争加剧，中国正在崛起，而美国的相对实力有所削弱。美国认为，正如“修昔底德陷阱”所反映的大国竞争现象，现在新兴崛起的中国势必要威胁守成国美国的霸主地位。在这样的背景之下，本文认为美国南海政策军事化的动机可以归纳为以下四个方面。

首先，在思想上，军事化政策来源于传统的海权思想，美国认为其建立的海上霸权不容挑战。受马汉“海权论”的影响，二战时，美国在太平洋战场取得了中途岛海战的决定性胜利。鉴于此，至今有很多美国人都对马汉心存感激，认为马汉的海权论奠定了美国走向世界超级大国的基础。也正因为如此，美国一直把海权视为本国的重要利益。2014年之后，中国在南海的岛礁建设活动为各方所关注。美国认为中国有意通过岛礁建设将南海军事化以谋求在南海的权利主张，认为中国的这一举措危害了美国一直追求、维护的海上权力。为了延续传统的海权思想，维护自身的海上权力，美国在南海采取了军事化政策。

其次，根据现实的国际形势判断，美国南海军事化政策的动机有以下几个层面：第一，美国需保持在南海的军事前沿存在，增强在南海的军事影响力。这是美国政界和学界普遍认同并且支持的。政界普遍表达了对军事的追求，例如，2018年1月30日，美国国会众议院军事委员会就美国是否准备好应对未来战争举行听证会，美国智库Telemus集团创始人托马斯认为，美中在西太平洋的不对称军力是美军最大的担忧。退役不久的美国第七舰队司令托马斯在华盛顿智库哈德逊研究所的一个有关南中国海问题的研讨会上说，2009年以来，美国在南中国海的力量“相对退却”了。^①又例如，一些军事部门的高级领导人已经明确表示了他们对更多部队结构的渴望：空军需要更多的战术中队，海军需要更多船只，陆军需要更多部队；我们部队的战斗力已经减弱，中国和俄罗斯都没有停滞不前；如果中国或俄罗斯认为侵略或胁迫是最佳选择，则可能发生危机或战争。^②在学界，有学者认为：“不受限制的美国军事优势时代已经结束。如果美国推迟实施

^① 联合早报：《美国两退役高级海军官：美在南中国海影响力“退却”》，2018年2月5日，<https://www.zaobao.com/special/report/politic/southchinesea/story20180205-832750>。

^② Elbridge Colby, James Miller, “Is the Pentagon Truly Committed to the National Defense Strategy?”, Defense One, March 12, 2019, <https://www.defenseone.com/ideas/2019/03/.how-committed-pentagon-national-defense-strategy/155502/?oref=d-river>.

新方法，就有可能输给中国或俄罗斯战争……与以往一样，美国最关心的是保持足够的军事力量……不能给北京和莫斯科这样的开放空间，这就是华盛顿为什么不应该专注于其军事优势的抽象指标的原因，而是着眼于它的军事优势。”^①除此之外，还有学者认为，除了综合的经济军事战争计划外，美国还应监控自己和相关的经济脆弱性，并发展多机构的经济战教育和理论。奥汉隆认为，这并没有削弱保持美国军事优势的重要性，美国及其盟国应寻求在经济和军事领域保持不断升级的主导地位。^②另外，有学者强调，美国并不是出于利他主义而在亚洲建立联盟体系，它这样做是为了确保未来的军事存在和强大的盟友网络来应对未来的威胁。^③由此可见，美国将中国在南海的岛礁建设等活动视为对其军事力量、军事影响力的挑战。美国认为，实行军事化政策是应对这一挑战必要且有力的手段。

第二，中美在南海主权纷争层面有着固有的矛盾，美国对中国的主张和南海维权行为持否定态度。其实，在中国南海岛礁建设活动进行之初，美国就对此表示强烈的反对，指责中国在南海的岛礁建设活动是军事化的表现。尽管我国外交部发言人多次发表声明称此举的目的并非是军事化，但是美国依然坚持己见。在美国政界，反对中国南海权益主张的声音时时传出。例如，2017年美国候任总统特朗普提名的国务卿蒂勒森在参议院外交关系委员会确认其提名的听证会上针对中国发表强硬谈话，谈话内容包括宣称中国应被禁止进入其在南中国海所建设的岛礁。他声称，中国在南中国海的岛礁建设并部署军事设施的行为“等同俄罗斯（从乌克兰手上）夺取克里米亚”。^④2018年1月20日，美国太平洋司令部司令哈里斯在新德里“瑞辛纳对话”（Raisina Dialogue）发言时说，中国是印度太平洋地区的一支“破坏力量”。同年6月7日，美国参议院军事委员会提出法案，要求对中国建岛实施禁令，如果中国不停止在南中国海岛礁的军事化和占领行动，美军将不再邀请中国参加两年一度的环太平洋军事演习。^⑤国防部长马蒂斯也在

^①Elbridge Colby, “How to Win America's Next War”, Foreign Policy, May, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/05/05/how-to-win-americas-next-war-china-russia-military-infrastructure/>.

^②Tarun Chhabra, Rush Doshi, Ryan Hass, and Emilie Kimball, “Global China: Domains of strategic competition and domestic drivers”, The Brookings Institution, September 2019, p1-p2. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190930_china_domains_domestic.pdf.

^③Zack Cooper, Gergory Poling, “America’s Freedom of Navigation Operations Are Lost at Sea”, Foreign Policy, January 8, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/01/08/americas-freedom-of-navigation-operations-are-lost-at-sea/>.

^④《白宫警告中国：美国将“捍卫”在南中国海“利益”》，《联合早报》，2017年1月25日。

^⑤麦可欣：《指中国在印太区搞破坏 四国将领呼吁合力遏止中国“挑衅行为”》，《联合早报》，2018年1月20日；《不理美禁建岛礁警告中国“造岛神器”开启首次海试》，《联合早报》，2018年6月10日。

2018年指出，中国在南中国海人造岛礁上部署反舰导弹、地对空导弹系统和电子干扰设施等，认为部署这些武器系统与其军事用途直接相关，中国也希望借此达到恐吓和胁迫的目的，这与美国的自由开放战略相左。^①另外，美国学界对此也持有相同看法，有学者表示，“中国还加强了灰色地带和政治影响力活动，从南中国海的岛屿建设和法律诉讼到围绕香港抗议活动和台湾选举的虚假宣传运动；它日益壮大的行动主义日益对国际人权规范构成挑战，美国必须加深了解，并调整其策略，以应对中国迅速扩大的全谱政权的使用，特别是在中国的行动牵涉到美国至关重要的地区。”^②事实上，中美两国在南海的矛盾纷争由来已久且长时期内会一直存在，鉴于中国的不断崛起，中国的国力在未来会日益增强，美国认为在现阶段美国需要以南海军事化政策遏制中国在南海的权利主张，以防未来日益强大的中国在南海获得更多的权益。

中美两国围绕南海海权主导权的竞争已经逐步延伸到两国大国战略竞争的高度，美国将中国视为首要的战略竞争对手。美方认为，“日趋强大的中国正在采取侵略性行动，威胁到地区安全与稳定，并挑战现有的国际秩序。毫无疑问，从长远来看，在这两个大国竞争者中，中国构成了更大的挑战。”^③由此出发，在战略制定层面上，美国更加重视对南海地区的战略规划。美国智库专家提出，华盛顿需要一个新的大战略来遏制中国的崛起。针对当前全球化的现实，这一战略必须涉及对当前政策的重大改变，以限制中国经济和军事扩张对美国在亚洲和全球利益构成的危险。^④2017年5月，国防部长马蒂斯将美国太平洋司令部更名为印度太平洋司令部，尽管美国6个地理作战司令部中最大的司令部职责范围保持不变，但这一决定是对“承认印度洋与太平洋之间日益紧密的联系”的致敬；凭借其在非洲的第一个海外基地，中国海军舰船例行穿越印度洋以及一系列不断涌现的海上基础设施项目，中国的利益不再受太平洋的束缚，他们现在也横跨了印

^① 蓝云舟、蔡永伟：《美国防长马蒂斯：中国在南中国海军事化行为令人起疑》，《联合早报》，2018年6月3日。

^② Tarun Chhabra, Rush Doshi, Ryan Hass, and Emilie Kimball, “Global China: Domains of strategic competition and domestic drivers”, The Brookings Institution, September 2019, p1. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190930_china_domains_domestic.pdf.

^③ Robert O. Work, Greg Grant, “Beating the Americans at Their Own Game—An Offset Strategy with Chinese Characteristics”, Center for a New American Security, June 06, 2019, <https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS-Report-Work-Offset-final-B.pdf?mtime=20190531090041>.

^④ Robert D. Blackwill, Ashley J. Tellis, “Revising U.S. Grand Strategy Toward China,” Council on Foreign Relations Press: Council Special Report No.72, March 2015, p.4. https://cdn.cfr.org/sites/default/files/pdf/2015/04/China_CSR72.pdf?_ga=2.41098210.1117524907.1574321300-1777732835.1571970412.

度洋。^①由此可见，美国对太平洋司令部的更名很大程度上是出于应对中国战略的考虑，美国已然针对中国的行动做出了相应的准备。除此之外，在战略实践层面上，美国智库专家也进行了讨论。奥汉隆认为，考虑到中国不断增长的军事能力和战争发展趋势共同对美国的力量投射构成挑战，一方面经济战至少应与使用武力一样重要，另一方面美国还应监控自己和相关的经济脆弱性，并发展多机构的经济战教育和理论。奥汉隆还认为，这并没有削弱保持美国军事优势的重要性，而且美国及其盟国应寻求在经济和军事领域保持不断升级的主导地位。^②实际上，随着中国的崛起，中美两个大国的战略竞争难以避免，然而无论是在战略制定还是战略实施层面，保持军事优势以遏制中国都是美国的重要考量因素。基于此，美国在南海推行军事化政策则是美国大战略指导下的具体行动。

三、美国南海政策军事化的表现

针对中国在南海的岛礁建设活动，美国国内高官频频发出“战争”的声音，鼓吹以“战争方式”解决南海问题。^③2018年候任美军印太总部司令菲利普·戴维森在参议院的一次听证会上表示：“简而言之，中国现在能够在不与美国开战的任何情况下控制南海。”^④事实上，中美两国在南海上的争端可通过除战争以外的多种途径沟通解决，而“战争方式”似乎是美国在有意渲染南海的紧张气氛，在舆论上为其政策军事化做铺垫。

在实际行动中，据不完全统计，2017年至今美国在南海开展“航行自由行动”的情况如下：

表 1. 2017 年至今美国海军在南海岛礁、领海内“航行自由行动”情况表

年份	序号	“航行自由行动”发生时间	具体事件	“航行自由”军舰的数量
2017年	1	5月25日	杜威号驱逐舰驶入美济礁十二海里海域	1
	2	7月2日	斯特西姆号驱逐舰驶入中建岛十二海里	1
	3	8月10日	麦凯恩号驱逐舰驶入美济礁附近海域	1
	4	10月12日	查菲号驱逐舰在西沙群岛进行巡航	1

^①Wilson Vorndick, “Cina’s Reach Has Grown; So Should The Island Chains”, October 22, [https:// anti-csis.org /chinas-reach-grown-island-chains/](https://anti-csis.org/chinas-reach-grown-island-chains/).

^②Tarun Chhabra, Rush Doshi, Ryan Hass, and Emilie Kimball, ” Global China: Domains of strategic competition and domestic drivers” , The Brookings Institution, September 2019,p1-p2.https:// www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190930_china_domains_domestic.pdf.

^③胡波：《日益“军事化”的美国南海政策》，《世界知识》，2019年第10期，第39页。

^④Advance Policy Questions for Admiral Philip Davidson, USN Expected Nominee for Commander, U.S. Pacific Command, [https://www.armed-services.senate.gov/ imo/media/doc/ Davidson_ APQs_04-17-18.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/ Davidson_ APQs_04-17-18.pdf),p18.

2018年	1	1月20日	霍珀号导弹驱逐舰驶入黄岩岛12海里以内	1
	2	3月23日	马斯廷号导弹驱逐舰擅闯中国南海有关岛礁临近海域	1
	3	5月27日	希金斯号导弹驱逐舰和安提坦号导弹巡洋舰驶入西沙群岛12海里以内	2
	4	9月30日	“Dickel”号导弹驱逐舰闯入南沙岛礁12海里内，遭到我军兰州舰的驱离	1
	5	11月26日	钱斯罗斯维尔号导弹巡洋舰进入西沙群岛	1
2019年	1	1月7日	麦克坎贝尔号导弹驱逐舰进入西沙群岛东岛、赵述岛、永兴岛	1
	2	2月11日	斯普布恩斯号导弹驱逐舰、普雷布尔号导弹驱逐舰进入南沙群岛美济礁	2
	3	5月6日	普雷布尔号导弹驱逐舰、钟云号导弹驱逐舰进入南薰礁、赤瓜礁	2
	4	5月19日	普雷布尔号导弹驱逐舰进入黄岩岛	1
	5	8月28日	迈耶号导弹驱逐舰进入美济礁、永暑礁	1
	6	9月13日	迈耶号导弹驱逐舰进入西沙群岛	1

（注：数据截止到2019年9月）

由上可见，近年来美军“航行自由行动”的特点可概括为：自特朗普上任以来，美国的“航行自由行动”越来越多。这一方面可以从航行自由的次数看出来。据不完全统计，2017年的上半年，美国由于国内总统换届，“航行自由行动”截止到5月份才恢复，恢复之后美国实施了4次“航行自由行动”。2018年，美国实施了5次“航行自由行动”。2019年至今美国在南海“航行自由行动”的次数为6次。这表明，特朗普上任至今，美国在南海的“航行自由行动”次数已达15次之多。在奥巴马政府时期，美军先后在南海开展了4次“航行自由”行动。^①相比较而言，特朗普上任之后，美国“航行自由行动”的频率明显上升。另一方面，从美军参与“航行自由行动”军舰的数量来看，在2018年5月27日的“航行自由行动”中出现了两艘军舰，之后在2019年的两次“航行自由行动”中也出现了两艘军舰进行“航行自由行动”的情况。较之以往的一艘军舰，可以看出现今美军实施南海“航行自由行动”的军舰数量有所增加。由此可见，美国“航行自由行动”的规模逐渐扩大化，烈度有所上升。

另外，美国在南海周边地区加强了军事力量的部署，特别是加强了高精尖战

^① 邢瑞利：《美国对南海“航行自由”问题的安全化建构及中国应对》，《太平洋学报》，2019年第4期，第25页。

略武器的配置。首先是军事基地数量的增加和大规模的人员配置。在外围，日本和关岛是美国两个重要军事据点。美国在日本有121个海外军事站点，仅次于在德国的194个。^①截止到2019年6月，美国在关岛驻有10425人，在日本驻有62578人。^②在内沿，美国在新加坡驻有军事力量，但军事战略部署相比外围而言明显较弱。截止到2019年6月，美国在新加坡驻有371人，^③这与日本和关岛的人员配备相去甚远。其次，美国在南海地区加强高精尖战略武器的配置用于威慑和侦察。自2004年以来，美国B-1B Lancer、B-52 Stratofortress和B-2 Spirit等空军轰炸机已经连续轮换到关岛，轰炸机轮换为太平洋空军和美国太平洋司令部指挥官提供了全球打击和扩展威慑能力，以对抗任何潜在的对手，并提供了加强区域联盟和整个地区的长期军事伙伴关系的机会。^④除此之外，2018年9月美军“P-8A 海神”（P-8A Poseidon）海上巡逻机拍摄了一段实况视频影像，展现了美济礁上的巨大变化。^⑤第三，美国的军力持续聚集南海地区。太平洋舰队70%兵力都在南海进行训练，未来比例会更大；南海的各类行动几乎动用了美军整个西太前沿60%以上的兵力，且还在持续聚集。^⑥例如，美国第7舰队两栖部队的新旗舰于2018年9月27日在南海进行了一次实弹演习，美国海军黄蜂两栖战备小组（ARG）与第31海军远征队（MEU）组成了两栖特遣队（DATF），进行了综合防御演习。^⑦

除此之外，美国还持续谋求与盟国加强军事伙伴关系。在菲律宾，此前美国与菲律宾达成《增强防御合作协议》，协议内容包括允许五角大楼使用菲律宾的5个军事基地：安东尼奥包蒂斯塔空军基地、巴萨空军基地、麦格赛赛斯堡、伦比亚空军基地和Mactan-Benito Ebuen空军基地。^⑧这是美国几十年来首次将常规部队部署到菲律宾。而根据美国国防部基地的削减方案，2015年之后美国原则上

①Base Structure Report - Fiscal Year 2018 Baseline Summary Of The Real Property Inventory Date, [https://www.acq.osd.mil/eie/Downloads/BSI Base% 20Structure% 20Report%20FY18.pdf](https://www.acq.osd.mil/eie/Downloads/BSI%20Structure%20Report%20FY18.pdf). p.7.

②“Military and Civilian Personnel by Service/Agency by State/Country (Updated Quarterly)”, https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp.

③Ibid.

④“Continuous Bomber Presence Mission”, <https://www.andersen.af.mil/CBP/>.

⑤Hannah Beech, China’s Sea Control Is a Done Deal, ‘Short of War With the U.S.’ Sept.20,2018, <https://www.nytimes.com/2018/09/20/world/asia/south-china-sea-navy.html>.

⑥胡波：《日益“军事化”的美国南海政策》，《世界知识》，2019年第10期，第38页。

⑦Wasp ARG ships in live-fire drill in South China Sea, <https://navaltoday.com/2018/09/28/wasp-arg-ships-in-live-fire-drill-in-south-china-sea/>.

⑧Dan Lamothe, These are the bases the US will use near the South China Sea. China isn't impressed, March 22,2016.<https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/03/21/these-are-the-new-u-s-military-bases-near-the-south-china-sea-china-isnt-impressed/>.

不再增加海外军事基地^①。这说明，美国有意在南海内沿通过与盟国的合作增加军事存在。实际上，在南海局势紧张的情况下，美国和菲律宾已同意加强防务合作，下一年将加强联合安全活动。美国印度太平洋司令部司令菲利普·戴维森海军上将在马尼拉举行的共同防御委员会会议后说：“今天，我们以朋友，盟友和伙伴的身份一起应对区域安全挑战”。美菲计划到2020年开展300多次安全合作活动，比2019年的281项又有增加，因为两国承诺加强在反恐，海上安全，网络安全，人道主义援助和救灾方面的合作。^②

在越南，美国政治军事事务局的一份报告显示：从2013财年至2018财年，越南在外国军事融资（FMF）根据《防卫过渡条款》计划资助了一支美国海岸警卫队向越南的转移和整修，这是美国和越南之间的首次重大国防转移。另外，特朗普和越南国家主席在2017年11月特朗普对河内进行国事访问期间发表的联合声明中表达了军事合作这一共同愿景。国防部长马蒂斯和庞培秘书先后于2018年1月和2018年7月访问越南并与越南高层领导人会晤，进一步扩大了这种合作，这些访问确认了特朗普和越南领导人对2018年至2020年新的三年国防合作行动计划的承诺。2018年3月，卡尔·文森号访问了越南岷港市，进行了历史性的为期4天的港口停靠，这次访问是美国航空母舰40多年来对越南的首次访问。^③

在日本，美日同盟关系得以继续稳固。在日本首相安倍晋三的领导下，2015年日本以历史性举措重新诠释了其宪法，这使得日本军方能够在有限的情况下首次保卫盟国。这一变化为美国和日本再次修改其防卫准则，扩大军事合作范围以及将同盟集中于当前的威胁（包括来自中国和朝鲜的威胁）和新技术铺平了道路。两国还将继续密切合作，发展弹道导弹技术。美国国防部在2019年的一份报告中将日本描述为美国“最强大的导弹防御伙伴”之一。胡佛研究所的迈克尔·奥斯林说：“尽管联盟面临挑战，但数十年的紧密合作关系导致人们在亚洲对安全问题的看法普遍一致……为了寻求共同利益，例如航行和空中飞越，无核化，网络安全和区域合作，中朝两国的威胁继续将东京和华盛顿拉近在一起。”^④

^①Base Structure Report - Fiscal Year 2018 Baseline Summary Of The Real Property Inventory Date, [https://www.acq.osd.mil/eie/Downloads/BSI Base% 20Structure% 20Report%20FY18.pdf](https://www.acq.osd.mil/eie/Downloads/BSI%20Structure%20Report%20FY18.pdf). p. 2.

^②Cecilia Yap, “U.S., Philippines Boost Military Pact With More Drills Planned”, Bloomberg, Sept 13, 2019. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-09-13/u-s-philippines-boosts-military-pact-with-more-drills-planned>.

^③“U.S. Security Cooperation With Vietnam”, BUREAU OF POLITICAL-MILITARY AFFAIRS, MAY 21, 2019, <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-vietnam-2/>.

^④Lindsay Maizland, Beina Xu, “The U.S.-Japan Security Alliance”, August 22, 2019, Council Foreign Relations, <https://www.cfr.org/backgrounder/us-japan-security-alliance>.

另外，在印太地区，美国努力谋求与盟国伙伴的合作。2019年6月，美国国防部发布的《印度太平洋战略报告》（IPSR）进一步塑造了美国关于自由开放印度洋和太平洋的愿景，该文件强调了经济、治理和安全之间的联系，并强调了盟友和合作伙伴的重要性。^①该战略报告“通过寻求准备，建立伙伴关系和促进地区网络化，肯定了美国对该地区稳定与繁荣的持久承诺”。IPSR指出：“美国希望我们的盟国和合作伙伴肩负起保护自己免受共同威胁的责任重担，美国将依靠合作伙伴来应对该地区的共同挑战。”^②

最后，美国的南海军事化政策反映出了美国南海政策一个新的特点——在南海事务上军事与外交脱钩，不再统筹划一，即中美双方在其他层面的友好关系很大程度上难以积极作用于南海问题上。但与此同时，美国又将涉及中国敏感利益的问题与南海问题联系起来，例如台湾问题。英国《每日快报》记者麦克洛克林说，在习近平时期中国依照所谓的“九段线”加强对南海的主权申索和控制，美国为了遏制中国的南海战略，特朗普批准美舰穿越南海巡航，同意向台湾出售新型战机。^③

四、美国南海政策军事化的依托

美国南海政策军事化的依托主要有以下几个方面：首先是美国国内的立法支撑。美国对华遏制战略已从温和型转向攻击型，之前特朗普也曾表示当选后将加强美在东海、南海的军力部署，威慑中国。^④现今美国国会在南海问题上表现出强烈的兴趣，并制定了相关的法律。例如，参院外交委员会炮制的《2018年亚洲再保证法案》在2018年12月获参众两院通过，随即由特朗普签署成法。该法案明确提出，在包括南海和东海的印太海域，美国要加强与盟国和伙伴国家的联合海上军事训练和自由航行计划。2019年初通过的《国防授权法案》要求国防部定期提供中国在南海的重大行动信息，包括新的填海动作、“过度的”领土主张和“军事化”事件等。^⑤另外，白宫将“航行自由行动”的权限下放，不再实行“一事一报”，国防部有了很大的活动空间。由此可见，南海政策的军事化，得

^① Lucio Blanco Pitlo III, “Preeminence Or Partnership? The United States In The Indo-Pacific”, AMTI, July 19, 2019. <https://amti.csis.org/preeminence-or-partnership-the-united-states-in-the-indo-pacific/>.

^② Ankit Panda, “The 2019 US Indo-Pacific Strategy Report: Who’s It For?”, The Diplomat, June 11, 2019. <https://thediplomat.com/2019/06/the-2019-us-indo-pacific-strategy-report-whos-it-for/>.

^③ 《南海危局：美国对台出售战机挑战中国控制南海》，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-49382032>.

^④ 陈继勇：《中美贸易战的背景、原因、本质及中国对策》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版），2018年第5期，第78页。

^⑤ 胡波：《日益“军事化”的美国南海政策》，《世界知识》，2019年第10期，第39页。

到了美国政府内部的普遍支持。

其次，美国经济十分发达，能够拨付大量军费支持美国南海政策军事化的实施。2018年8月1日，在继美国众议院通过之后，美国参议院以87票支持10票反对的结果，通过了美国“2019财年国防授权法案草案”，批准了7170亿美元的军费预算，比白宫申请的7160亿美元还多出10亿美元，创下了美国国防法案预算额度的历史新高。新法案强调，为应对中国在军事能力上的进步，美国将制定一项对抗中国政府的整体战略，并支持美国国防部在该地区规划和提供必要力量、军事基础设施和后勤等工作。^①在美国2020的国防预算申请中，国防部的7180亿美元预算申请，与国防部2019财年颁布的预算相比，增加了4.9%（实际增长2.8%）。2020财年国防预算致力于建设更具杀伤能力、更具灵活性和更具创新能力的联合部队的重要里程碑。^②这些表现印证了特朗普在发布《美国国家安全战略》报告时的讲话，即将通过提升采购质量、精简军内机构、扩充军力、有效应对网络及电磁攻击、提升空间领域的竞争力、构建多层次的导弹防御体系等措施，实现军事力量的全面现代化，重塑美国的军事优势地位，为美国利益的最大化服务。^③

第三，美国的盟友和友好国家体系促使美国能够在南海地区实现政策的“军事化”。随着美国倡导的“印太战略”的逐步推进，日本、澳大利亚乃至英国等域外国家加大了对南海的军事介入，以军事互动和地区秩序构建为主要内容的地缘政治博弈将成为南海形势发展的主要特征。^④在2018年，日本、澳大利亚、英国均在南海地区有军事介入。日本自卫队出动战舰和潜艇进入南海中部海域开展反潜联合军事演练，并且对菲律宾、越南、马来西亚等国进行了军事访问。澳大利亚也在4月派遣4艘军舰经过南海访问越南，10月同马来西亚、新加坡、英国等国在南海北部海域开展联合演习。英国皇家海军“海神之子”号船坞在8月派出登陆舰进入中国西沙群岛领海。随着越来越多国家的加入，美国将在国际舆论上占优，美国南海政策的军事化就更能站得住脚。

第四，在舆论上，美国南海政策的军事化给中国造成了巨大的国际舆论压力。美国利用国际媒体，将中国塑造成一个地区安全“破坏者”的形象。例如，指责中国在南海地区搞扩张主义，认为能源、金属和战略安全的需要是中

^① 《美国“2019财年国防授权法案”为何引人注目》，http://www.xinhuanet.com/mil/2018-08/16/c_129933982.htm。

^② 刘晓博：《美国国防部2020财年预算需求概要》，http://www.nanhai.org.cn/review_c/353.html。

^③ “Remarks by President Trump on the Administration’s National Security Strategy”，NATIONAL SECURITY & DEFENSE, December 18, 2017, <https://www.Whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-administrations-national-security-strategy/>。

^④ 吴士存：《南海形势趋稳向好的大方向会逆转吗》，《世界知识》，2019年第2期，第27页。

国正在向外扩张的动力，维持经济生存和提高国内生活水平，已经成为中国的核心利益。^①其他国家受美国舆论的影响，纷纷对中国进行指责，例如，在2015年的时候，菲律宾就严厉指责中国在永暑礁的岛礁扩建，认为中国是想通过岛礁的扩建来控制南海并实现其扩张主义。同年6月3日，菲律宾总统阿基诺三世将中国的岛礁建设活动类比于纳粹德国吞并捷克斯洛伐克，暗示世界不能再姑息中国。^②尽管我国外交部多次回应，中国在南海的建设活动并非“军事化”行为，但是随着越来越多的域外国家介入南海，中国也在面临着越来越大的舆论压力，这将不利于中国在国际社会中塑造良好的国际形象，不利于中国对南海主权的维护。

五、美国南海政策军事化的效力及其影响

一些国外的学者以及美国智库专家认为，美国南海政策的军事化并未达到美国所期望的效力。美国在南海的“航行自由行动”未能解决两个根本问题，一个是中国在该地区持续增加军事力量，另一个是海上事件有升级为重大冲突的风险。^③看来美国越多地追求这些FONOP，中国会更多地将其视为威胁，并将采取反制措施。根据达顿和卡顿的说法，将常规的海军行动与正式FONOP的狭窄功能结合在一起，不必要地使这一重要计划政治化了，模糊了向中国和该地区其他国家传达的信息，削弱了其对中国行为的影响，并使该计划在其他地区的效力降低。^④美国政府认为，中国有意长期牢牢控制南海，美国未能对中国的相关行动作出有效回应。^⑤到目前为止，美国的反应尚未奏效。尽管美国屡次发出警告，但中国仍坚持自己的“近海”主张和行动。^⑥简而言之，尽管特朗普就中国问题进行了艰难的讨论，并在南中国海增加了活动，但特朗普政府在东南亚的信誉正

^①Robert D Kaplan, “The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea”, *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 3, May/June 2010.

^②刘艳峰、邢瑞利、郑先武：《中国南海岛礁建设与东南亚国家的反应》，《南海学刊》，2016年第1期，第76页。

^③Joel Wuthnow. “Beyond Imposing Costs: Recalibrating U.S. Strategy in the South China Sea”, *Asia Policy*, Number 24, July 2017, p124.

^④Mark J. Valencia, “US FONOPs in the South China Sea: Intent, Effectiveness, and Necessity” *The Diplomat*, July 11, 2017, <https://thediplomat.com/2017/07/us-fonops-in-the-south-china-sea-intent-effectiveness-and-necessity/>.

^⑤苏晓晖：《特朗普政府南海政策发展态势》，《中国国际问题研究》（英文版），2018年第2期，第168页。

^⑥Mark J. Valencia, “South China Sea tensions: does the US have an endgame, beyond war?”, *South China Morning Post*, 7 Jun, 2018, <https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/united-states/article/2149366/south-china-sea-tensions-does-us-have-endgame>.

在受到侵蚀。南中国海的局势有时被描述为僵局，但事实是，中国的邻国和包括美国在内的外部势力正在逐渐失去优势。事实证明，自由航行行动不足以阻止北京利用灰色地带的压力在九段线范围内扩大其对海洋和领空的影响，并阻止其邻国在自己的水域获取资源（包括石油，天然气和鱼类资源）。^①

尽管美国国内认为其军事化行为并未达到预期效力，但是实际上美国南海政策军事化的影响是多个方面的。首先是在盟国及域外大国的层面，美国同其盟国以及域外大国的军事合作关系因此受到挑战。在全球化背景下，美国的盟国同时也急需发展本国的经济以维持国内稳定、促进国内发展，而美国现今仍旧强调军事安全，并且要求盟国分担军费，这对盟国的经济发展而言是一种挑战。正如有些学者所说，一方面，美国大多数盟国都面临是顺从美国所谓军事安全利益还是维护本国经济利益的艰难选择。近年来，盟国不听从美国指令，为维护本国经济利益，与俄罗斯、中国在美国不认可的领域和项目上开展经贸合作的事例时有发生。另一方面，由于结盟以双边或多边防务条约为基础，各盟国与美国分摊开支事宜各不相同，错综复杂，日本和韩国对分摊美国驻军费用也是斤斤计较，并不慷慨大方。美国自身财政预算拮据，既要当盟主，又要压缩海外军费开支，举步维艰。^②

其次是在中国南海维权维稳层面，中国在南海的主权维护将会因此受到更多的阻碍。第一，在军事安全和地缘政治上，美国南海政策的军事化不利于中国打破西太平洋第一岛链的封锁。南海是中国发展海上力量的重要场所，是维护中国国家的重要屏障。美国在南海的“航行自由活动”、高空侦查作业以及部署高精尖战略武器等举措均对中国的军事力量构成挑战，不利于中国海洋强国战略的发展，对中国的国家安全构成威胁。第二，美国在南海展示强硬姿态，给美国在该地区的盟友增加了信心，加强了共同遏制中国的同盟关系。实质上，美国对南海投入的加大，使得东盟国家面临着“选边站”的困境，甚至于这将会促使部分东盟国家对南海局势形成误判——利用美国的关系在南海上挑战中国，这不利于中国与东盟国家共同协商解决南海问题。第三，在经济上，美国通过南海军事化政策阻碍中国对南海丰富自然资源的利用。中国与东盟国家在南海存在资源、渔业争端等问题，美国利用这一点，积极拉拢这些国家，以阻碍中国海上经济的发展。第四，在中国的国际形象和话语权方面，美国通过国际舆论将中国南海岛礁建设等活动鼓吹为军事化行动，这不利于中国良好国际形象的树立，不利于中

^①Zack Cooper, Gregory Poling, “America’s Freedom of Navigation Operations Are Lost at Sea”, Foreign Policy, January 8, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/01/08/americas-freedom-of-navigation-operations-are-lost-at-sea/>.

^② 吴祖荣：《美国军事结盟战略遭遇历史性挑战》，《北京日报》，2019年4月5日，第4版。

国国际话语权的构建。

最后，从稳定南海局势的角度看，南海局势产生了更多的不确定性，变得更加复杂。尽管中国与东盟国家就《南海各方行为准则》进行了磋商，南海局势趋于稳定，但是美国的干预将不利于这一稳定局面的维持。随着美国军事化政策的推进，越来越多的国家开始进入南海地区，南海地区已然成为一个充满国际竞争、博弈的场所。

六、结语

当前的国际社会正处于“百年未有之大变局”中，中美两国竞争加剧，且美国国内孤立主义和民粹主义盛行。在这一背景下，为了增加军事存在以保持美国在南海的军事优势、反对中国在南海的权益主张，以及在战略上与中国竞争，美国调整了在南海的战略，推行南海政策的军事化。美国采用鼓吹“战争方式”、实行“航行自由活动”、在南海内沿和外围增加军事战略部署、拉拢同盟国和准同盟国等方式积极推行军事化政策。军事化政策得到了美国政府的立法支持，也得到了有所强化的盟国以及国际舆论的支持。尽管美国国内认为美国南海政策的军事化并未达到应有效力，但随着美国南海政策军事化的推进，该政策对美国与东盟国家及域外大国的军事伙伴关系、中国在南海的维权以及南海局势都产生了影响：美国与东盟国家、域外大国的军事同盟关系受到挑战，中国在南海的维权以及海上力量的发展受到阻碍，中美关系有所倒退，南海局势变得更加复杂。

当前美国国内孤立主义、民粹主义持续盛行，再加上美国大选年即将到来，特朗普急需转移国内注意力以缓解执政压力。鉴于此，特朗普今后很可能会加大对南海的军事投入。若美国持续加大对南海地区的军事力量投入，其在南海地区的影响力将会大大提升，对中国来说，这将不利于中国在南海的维权，甚至这将直接威胁到中国的国家安全。实质上，中美两国在南海问题上存在着很多误判，这将影响中美两国政治互信的构建并且会促使两国在南海地区进行战略竞争。面对紧张复杂的南海局势，面对美国咄咄逼人的南海政策军事化，中国除了继续保持克制态度，增强危机意识，做好预案之外，还需寻求与美国进行高质量的对话以期减少误判的产生。另外，中国同东盟国家《南海各方行为准则》的磋商谈判也要继续加快推进，以便与东盟国家一道共同维护南海地区的和平与稳定，促进地区发展。

[责任编辑：王国平]